UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BERGAMO

Scuola Internazionale di dottorato
in
Formazione della persona e mercato del lavoro

WELFARE STATE E SOSTEGNO AL REDDITO TRA UNIVERSALITA' DELLE PRESTAZIONI E BILATERALITA'

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa SILVIA SPATTINI

Dottoranda:

Dott.ssa DANIELA DEL DUCA

XXVIII CICLO

https://dx.doi.org/10.6092/10446_62253

"We are here together, and we need to live together with tolerance and respect. We must become global citizens. Our only boundaries are the way we see ourselves. The only borders, the way we see each other…
Let us fight for every woman and every man to have the opportunity to live healthy, secure lives, full of opportunity and love. We are all time-travellers, journeying together into the future. But let us work together to make that future a place we want to visit. Be brave, be determined, overcome the odds. It can be done"

Stephen Hawking

INDICE

ABSTRACT 4

POSITIONE DEL PROBLEMA 6

CAPITOLO I

***WELFARE STATE* TRA UNIVERSALITA' E OCCUPAZIONALISMO** 13

1.1. Il *Welfare State*: definizione, sistemi, paradigmi 13

1.1.1. La definizione di *Welfare State* 14

1.1.2. Sistemi, modelli e paradigmi di *Welfare* 19

1.2. Il *Welfare State* italiano 24

1.2.1. I principi storici posti a fondamento del sistema di protezione sociale ... 24

1.2.2. La sostenibilità del sistema di *Welfare State* 30

1.2.3. *Welfare* e nuovi principi emergenti? 32

1.3. *Welfare State* e criteri di analisi 35

1.3.1. *Welfare* e rischi protetti 35

1.3.2. Le prestazioni di *Welfare* 40

1.3.3. I beneficiari delle prestazioni di *Welfare* 44

1.3.4. Gli attori del sistema di protezione sociale 45

1.3.5. Il finanziamento delle prestazioni sociali e le modalità di erogazione 46

1.4. *Welfare* e ordinamento europeo 48

1.5. *Welfare* e sussidiarietà verticale: il processo federalista 50

CAPITOLO II

***WELFARE*, BILATERALITA' E SOSTEGNO AL REDDITO** 53

2.1. *Welfare*, bilateralità e relazioni industriali 53

2.2. Evoluzione del sistema degli enti bilaterali 57

2.3. Le funzioni e le competenze del sistema bilaterale..... 60

2.4. Bilateralità e protezione sociale 66

2.5. *Welfare* e sostegno al reddito 71

2.5.1. Il sistema degli ammortizzatori sociali 71

2.5.2. I Fondi di solidarietà: da misura sperimentale a elemento strutturale 85

2.6. Bilateralità e questioni aperte..... 93

CAPITOLO III

***WELFARE* STATE TRA CRISI E NUOVE TENDENZE**..... 98

3.1. Le spinte esterne al sistema di *Welfare* italiano 98

3.2. Le critiche all'attuale modello di *Welfare State*..... 103

3.3. Le tendenze del sistema degli ammortizzatori sociali quali tendenze dell'intero sistema di *Welfare*?..... 108

3.4. Nuova realtà, nuovo *Welfare*?..... 112

LITERATURE REVIEW..... 124

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI..... 247

WELFARE STATE E SOSTEGNO AL REDDITO TRA UNIVERSALITA' DELLE PRESTAZIONI E BILATERALITA'

ABSTRACT

La presente ricerca indaga la possibilità di teorizzare un nuovo e differente modello di *Welfare* per il nostro ordinamento, alla luce delle tendenze evolutive individuate nell'odierno sistema di protezione sociale.

Il c.d. "*Welfare* della persona", basato su di un pardigma nettamente differente da quello che muove l'attuale sistema di benessere sociale, dovrebbe porsi, quale obiettivo, quello dell'inclusività e dell'investimento sociale, sostenendo la persona anche attraverso la sua partecipazione universale al mercato del lavoro.

A tale conclusione si è giunti portando avanti due diversi filoni d'indagine.

Il primo ha coinciso con l'analisi della definizione di *Welfare State,* data dalla letteratura in campo giuridico, economico e sociale e l'individuazione dei principi costituzionali, storici ed emergenti, sottesi al sistema stesso.

Il secondo, invece, ha avuto ad oggetto lo studio di una delle tendenze che l'attuale sistema di protezione sociale ha mostrato sempre più di avere nell'ultimo decennio, vale a dire la devoluzione di parte dei suoi compiti di tutela ad enti ed attori privati.

Questa propensione è emersa, in modo netto, nel campo del sostegno al reddito, dove la bilateralità e le sue attitudini sono state individuate quali possibili strumenti sistematici per un ampliamento, in chiave universalistica, della tutela approntata dagli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto.

Sulla base dei risultati emersi, si è proceduto con una ricognizione delle spinte esogene che incidono sull'attuale sistema di protezione sociale, quali sono i cambiamenti demografici, l'evoluzione dei processi tecnologici e la crisi economica,

e delle critiche mosse all'attuale modello, da molti definito disorganico e non pienamente rispettoso dei principi di uguaglianza e di solidarietà, al fine di poterci chiedere, se le tendenze dimostrate dal sistema degli ammortizzatori sociali potessero connotare l'intero sistema di di protezione sociale, e in caso affermativo, quali caratteristiche il nuovo modello di *Welfare* della persona avrebbe dovuto avere per essere in grado di tutelare i cittadini anche contro i c.d. "nuovi rischi sociali".

POSIZIONE DEL PROBLEMA

L'odierno sistema di *Welfare State* racchiude soltanto un vago ricordo dei contenuti e delle tutele previste, a partire dall'inizio del '900, a garanzia dei diritti divenuti, poi, fondamentali con l'avvento della Carta Costituzione, quali, tra gli altri, il diritto alla salute, all'assistenza sociale, all'istruzione e, non in ultimo, al lavoro ed alla previdenza sociale.

Dal primo nucleo di norme ad oggi, il sistema si è continuamente evoluto, sia espandendosi da un punto di vista della quantità e qualità delle prestazioni erogate, sia ampliando la sfera dei soggetti protetti.

Tra i principi posti quali caposaldi del sistema di protezione sociale troviamo quello universalistico e, al suo fianco, quello di solidarietà.

La comprensione della portata attuale e della concreta attuazione di questi fondamentali principi passa imprescindibilmente dalla definizione che storicamente e socialmente è possibile attribuire all'espressione "*Welfare State*". Questa definizione, come si avrà modo di vedere, è ben lungi dall'essere univoca e condivisa tra gli studiosi e risente degli approcci con cui ci si avvicina alla materia.

Generalizzando ed astraendo molto, rispetto ai diversi punti di vista adottabili, l'odierno sistema di protezione sociale, appare composto da un insieme variegato di prestazioni, che vanno dalla sanità agli asili, dal sostegno al reddito per perdita dell'occupazione alle pensioni. Tali prestazioni sono oggi frammentariamente disciplinate da fonti (eteronome e non), che hanno quale comune denominatore la Costituzione, ma che possiedono natura, efficacia e campo applicativo tra loro anche molto differenti.

Alcuni dei problemi che il sistema pubblico deve affrontare si riscontrano in ordine alla quantificazione, ricerca e allocazione delle risorse necessarie per soddisfare la richiesta di prestazioni di protezione sociale e, almeno in parte, tali problemi dipendono proprio dall'esistenza di un inorganico sistema di *Welfare State*. Altre difficoltà sono, invece, derivanti dalle prestazioni in sé e dalla loro monetizzabilità o

meno, visto che alcune prestazioni lo sono (si pensi all'erogazione della pensione), mentre altre sono rappresentate dalla mera erogazione di servizi (si pensi, in questo caso, alle prestazioni erogate per l'emergenza dai pronto soccorsi). Queste circostanza, a cui va strettamente riconnessa e su cui si differenzia la valutazione della qualità del sistema di protezione sociale nel suo complesso e, in ultimo, l'incapacità del sistema di garantire in modo uguale[1] tutti i cittadini (o le persone?) presenti sul territorio, genera discriminazioni e contrapposizioni tra i diversi gruppi sociali cui può essere suddivisa e ricondotta la popolazione.

Nell'ultimo ventennio, il rispetto dei principi di universalità e di solidarietà all'interno del sistema di protezione sociale è stato caratterizzato da una "delega" di funzioni da parte dello Stato, storicamente unico titolare di poteri in questo campo.

In particolare, si è assistito all'attribuzione di un ruolo sempre più rilevante ad enti ed organismi, ora pubblici come le Regioni e gli enti previdenziali, ora esercenti funzioni pubblicistiche, come gli enti bilaterali[2] o le strutture sanitarie accreditate.

Guardando a questo specifico aspetto, peculiare è l'esempio che viene offerto dall'evoluzione compiuta dall'ordinamento nel campo delle prestazioni riconducibili al sistema degli ammortizzatori sociali ed al ruolo assegnato alla bilateralità, a partire dalla legge n. 662/1996, passando per la legge n. 92/2012 e sino, in ultimo, al d.lgs. n. 148/2015. Il sistema degli ammortizzatori sociali arriva a rappresentare, in modo compiuto, una tendenza che l'ordinamento ha dimostrato di possedere anche in settori differenti del sistema di protezione sociale.

Infine, sembra rilevante porre l'accento sull'aspetto della correlazione tra le diverse prestazioni di *Welfare* ed i singoli gruppi sociali cui sono destinate. Le norme giuridiche che disciplinano l'erogazione delle specifiche prestazioni sociali si rivolgono esclusivamente ad un determinato gruppo di persone, portatore di un determinato rischio da assicurare o da cui essere protetti, escludendo chi non può essere ricompreso nella "definizione" e rendendo antagonisti tra loro i diversi *stakeholders*. Troviamo così, all'interno del sistema di protezione sociale, le norme

---

[1] L'uguaglianza cui si fa qui cenno è quella sostanziale, sancita all'art. 3 comma 2 Cost.

[2] Cfr. B.G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Giuffrè, 2003, 208 ss., secondo il quale la riforma del mercato del lavoro opererebbe comunque un rafforzamento del profilo pubblicistico degli enti bilaterali rispetto alla componente conflittuale e rivendicativa, ed in tale ottica il ricorso agli enti bilaterali sembrerebbe ispirato «a una logica (più che di liberalizzazione) di esternalizzazione di funzioni amministrative, precedentemente svolte da uffici dell'amministrazione statale o degli enti territoriali».

sulla malattia e la salute dei lavoratori, non applicabili a chi lavoratore non è, le norme in materia di conciliazione vita-famiglia-lavoro, nate per garantire il genere femminile dalle prevaricazioni portate avanti nei suoi confronti, le norme a tutela dei disabili da valutarsi in relazione ai diversi aspetti della vita, non applicabili *tout cour* però a chi, pur con problemi di salute, non rientra nella categoria dei disabili.

Limitando la nostra indagine, per un momento, al rapporto di lavoro, dagli studi condotti, emerge come le prestazioni di protezione sociale incidono sul rapporto di lavoro poiché rappresentano un elemento implicito o esplicito di riequilibrio del sinallagma contrattuale. Semplificando molto in questa sede, le prestazioni di *Welfare* erogate dal potere pubblico permettono di far fronte, se non a tutti, a larga parte dei rischi che sono riconnessi al rapporto di lavoro e che trovano fondamento nello squilibrio contrattuale che lega il prestatore di lavoro all'impresa. Laddove parte di questi rischi o comunque i "nuovi" rischi, non ancora coperti dal *Welfare* pubblico, rimangono privi di tutela, il rapporto di lavoro risulta squilibrato a favore del datore di lavoro.

Negli ultimi decenni, parte delle risposte a questo tipo di tutele non è arrivato dallo Stato, ma, ad esempio, dalle imprese, che, anche sulla spinta delle istanze avanzate dalle parti sociali, hanno attivato strumenti e prestazioni riconducibili sia al *Welfare* aziendale, espressione della volontà unilaterale delle aziende, che al *Welfare* contrattuale.

Tali prestazioni di *Welfare*, pertanto, si inseriscono all'interno del bilanciamento dei diritti e dei doveri che nascono dal rapporto di lavoro, incidendo sul sinallagma contrattuale e modificandolo, nell'ottica di individuazione di un nuovo e diverso equilibrio, non per forza di tipo strettamente ed unicamente economico.

L'esperienza positiva del *Welfare* aziendale e contrattuale, però, porta necessariamente a fare un'ulteriore considerazione. La funzione di riequilibrio, qui affidata alla contrattazione collettiva, in che termini si pone rispetto all'attuazione concreta del principio universalistico, di cui abbiamo sinora cercato di comprendere l'attuazione?

Pur senza nulla togliere alla positività di questa tipologia di esperienza, da cui molto si può imparare, deve necessariamente darsi atto di come tale strumento non abbia, quale finalità primaria, il raggiungimento di un mondo di tutele egualmente distribuite verso tutti coloro che dovrebbero essere protetti dal *Welfare State*.

Pare, quindi, scorgersi la necessità di ripensare l'intero sistema di protezione sociale e la sua odierna disciplina disgregata, ponendovi alla base una concreta attuazione del principio universalistico e di quello di solidarietà, rispetto alla copertura dei rischi ed alla conseguente erogazione delle prestazioni. Ciò significa elaborare un *Welfare* "della persona", in cui vengono superate le differenze di garanzia predisposte per soggetti lavoratori e non lavoratori, lavoratori donne e lavoratori uomini, lavoratori subordinati e lavoratori autonomi, nell'ottica di una tutela sociale complessiva e maggiormente personalizzabile rispetto al singolo cittadino, che veda quale finalità ultima lo sviluppo di una pari opportunità di accesso al mercato del lavoro.

In quest'ottica, il *Welfare* si presenta quale componente sistematica, in grado di incidere sul mercato e sulle regole del lavoro e dell'occupazione, diventando non tanto (o non solo) sostegno al reddito quanto, piuttosto, sostegno alla partecipazione universale della persona al mercato del lavoro.

Le conseguenze che deriverebbero da questo mutamento di visione, comporterebbero, da un lato, per il potere pubblico, il riconoscimento in chiave organica e sistematica del ruolo di soggetti terzi nell'elaborazione, pianificazione ed erogazione delle misure di *Welfare State* genericamente rivolte alla popolazione e non a singoli destinatari e, dall'altro, un ripensamento, a livello ordinamentale e generale, del concetto, dei limiti e del funzionamento del sinallagma contrattuale posto alla base del rapporto di lavoro, con conseguente ulteriore ripensamento del concetto di esatto adempimento e di oggetto della prestazione in riferimento all'art. 2094 cod. civ.

All'interno di tali considerazioni si inserisce l'indagine circa il ruolo futuro che, sulla base dell'esperienza presente, potrebbe avere la bilateralità, quale componente in grado di incidere nella realizzazione di un *Welfare State* effettivamente universale, che veda, quindi, la "mano" statale nella posizione di attore principale in funzione di coordinamento delle diverse misure e dei diversi attori in grado di erogare protezione sociale, oltre che quale attore di ultima istanza, nella dazione e garanzia di misure minime ed essenziali in chiave universalistica.

Alla luce dei cambiamenti di tipo sociale, demografico, economico e normativo intervenuti negli ultimi decenni nell'ordinamento italiano, può essere possibile la teorizzazione di un nuovo modello di *Welfare* nel nostro ordinamento, basato su di

un paradigma nettamente differente rispetto a quello attuale, quale è quello dell'inclusione e dell'investimento sociale?

Il presente lavoro, partendo dal dato fattuale di disorganicità delle prestazioni di protezione sociale, si ripropone di ricercare le tendenze che oggi percorrono i diversi sottosistemi del *Welfare State*, per valutare i possibili spazi di apertura verso un sistema di *Welfare* che, superando le contrapposizioni di *status* personale (lavoratori vs non lavoratori; donne vs uomini; sani vs malati e disabili), veda al centro la tutela della persona e, attraverso la predisposizione di strumenti di tutela adeguati, della sua partecipazione universale al mercato del lavoro (c.d. *Welfare* della persona).

Guardando attraverso le finalità odierne ed i principi oggi posti alla base del sistema di protezione sociale, si cercherà di individuare la direzione (o le direzioni) che l'attuale sistema di protezione sociale sta perccorrendo rispetto alla concreta capacità di assicurare tutela rispetto ai rischi sociali avanzati dalla cittadinanza.

Nel corso del primo capitolo si intende delineare ed individuare quale possibile definizione attribuire al *Welfare* e, soprattutto verificare se è ipotizzabile, alla luce delle teorie sin qui elaborate dalla letteratura, l'identificazione di un nuovo modello di *Welfare*, che potremmo definire "della persona", intorno a cui costruire non solo i contenuti e le finalità che esso si ripropone, ma anche le relazioni sistematiche per poterlo ricondurre ed inquadrare all'interno del sistema di regole stabilite dall'odierno ordinamento giuridico.

In quest'ottica, verrà, poi, approfondito, nel secondo capitolo, il ruolo che la bilateralità, quale sottosistema delle relazioni ndustriali, svolge rispetto all'odierno sistema di sostegno al reddito, soprattutto in ragione delle recenti riforme legislative che hanno interessato quest'ultimo, cercando di individuare spunti e tendenze particolari, che possano far ritenere non più sufficientemente adeguata la sola protezione offerta dall'ordinamento, oltre che l'importanza ed i vantaggi che possono derivare dall'apertura verso il fenomeno bilaterale e, più in generale, gli altri attori privati.

Questo capitolo, in particolare, si pone l'obiettivo di verificare, attraverso l'analisi degli interventi legislativi posti in essere nel campo del sostegno al reddito, e in particolare rispetto all'istituto dei fondi di solidarietà, se esiste una tendenza statale verso la devoluzione di parte delle sue funzioni ad organismi, diversi da quelli pubblici, in un'ottica non esclusiva, ma integrativa.

In particolare, partendo dall'esame del fenomeno della bilateralità e dalle funzioni ad essa affidate dall'ordinamento nella previsione, organizzazione ed erogazione di prestazioni di sostegno al reddito si cercherà di comprendere se questa tendenza rappresenta una mera eccezione oppure se è possibile pensare ad un modello di *Welfare* differente rispetto all'attuale, che prevede la conservazione delle prerogative di protezione sociale in mano all'ordinamento pubblico, con un'estensione in senso universalistico dei soggetti destinatari e l'assicurazione di un livello essenziale di prestazioni a tutti i cittadini e la devoluzione, in ottica sussidiaria, a soggetti privati cui viene riconosciuta l'esplicazione di una funzione pubblicistica, del potere di previsione di prestazioni di protezione sociale integrative (e non complementari), riferibili non solo al singolo lavoratore ma anche agli *outsider* del mercato (in un'ottica di formazione ed attrazione). Al fine di avere tutti gli elementi per poter giungere ad una tale conclusione, si partirà con l'analizzare il ruolo attuale che lo Stato ha riservato alla bilateralità, passando poi a compiere alcune osservazioni rispetto ad una delle funzioni più rilevanti del sistema di protezione sociale, quella del sostegno al reddito, garantita dagli ammortizzatori sociali.

Nel terzo capitolo, infine, si cercerà, poi, di capire se tali tendenze e nuovi equilibri presenti nel campo degli ammortizzatori sociali (in particolare rispetto alla sussidiarizzazione della responsabilità di erogazione di alcune prestazioni di protezione sociale a soggetti terzi, ma non solo), possano rappresentare una scelta percorribile per l'intero sistema di *Welfare*. Lungi dalla possibilità di pensare e teorizzare in tutta la sua complessità un intero modello di *Welfare*, in questo capitolo, ci si limiterà ad individuare i problemi, le critiche e gli snodi che necessitano di essere valutati e risolti per poter rendere il nuovo modello teorico, volto all'attuazione di un paradigma che vede la persona ed il superamento delle disuguaglianze in un'ottica inclusiva e di piena partecipazione al mercato del lavoro, oltre che sostenibile e efficiente, anche equo e universale.

A completamento del presente lavoro, viene, infine, allegata una *Literature Review*, elaborata a partire da uno studio approfondito delle principali fonti normative, dottrinali e giurisprudenziali, volta a dar ricognizione dello stato dell'arte rispetto agli aspetti generali dei sistemi di *Welfare State* ed alle peculiarità del sistema italiano in particolare (capitolo I), al rapporto tra *Welfare* e bilateralità (capitolo II) e

al problema che lega la c.d. “crisi” dell’attuale sistema di *Welfare State* ai bisogni derivanti dai c.d. “nuovi” rischi sociali (capitolo III).

Capitolo I

WELFARE STATE TRA UNIVERSALITA' E OCCUPAZIONALISMO

1.1. Il *Welfare State*: definizione, sistemi, paradigmi

L'individuazione dei contenuti riferibili univocamente alla definizione di *Welfare State* non è cosa pacifica, così come non lo è l'identificazione del fenomeno stesso come socialmente inteso, da un lato, e socialmente percepito, dall'altro.

Come emerge dalla letteratura in materia, il contenuto del *Welfare State* e del *Welfare* non sono coincidenti. Questa dissociazione comporta, da un lato, l'errata percezione dei limiti e del contenuto del sistema di protezione sociale e, dall'altro, l'idea che, oggi, l'unico soggetto deputato ad erogare prestazioni di *Welfare* sia l'ordinamento pubblico.

Dalle considerazioni che precedono, poi, discende l'idea che, laddove parte delle funzioni di protezione sociale dovessero essere devolute a soggetti terzi, si avrebbe quale sicuro risultato la mancanza di universalizzazione delle prestazioni e la nascita di eterogenei particolarismi di tutela.

Questi rischi, da tenere comunque ben presenti, rappresentano, alla luce del fatto che già oggi il sistema di protezione sociale non può dirsi pienamente universalistico, solo una potenziale conseguenza parzialmente negativa.

Probabilmente, il rischio peggiore che deriva dal *Welfare State* attuale è la mancanza di una visione unitaria rispetto alla tutela da offrire ai cittadini. Questa si traduce in una tutela disorganica, che vede favoriti non sempre i più meritevoli di tutela e che spesso arriva ad incidere in modo preponderantemente negativo sulla libertà di scelta dei cittadini rispetto al loro futuro, lavorativo e non.

Sulla base dei cambiamenti intervenuti nella realtà nel corso dei decenni e delle lacune che l'odierno sistema di protezione sociale mostra, probabilmente è

necessario pensare ad un modello di *Welfare* differente rispetto a quello attuale, che resta basato su di un'economia prettamente fordista, ormai in via di superamento.

1.1.1. La definizione di *Welfare State*

Si è molto discusso circa la definizione da attribuire al termine *Welfare State*.
In passato la definizione risultava avere alcuni punti certi, quali ad esempio, il soggetto obbligato all'erogazione delle prestazioni, di norma lo Stato, oppure le modalità di finanziamento delle prestazioni, o tramite la fiscalità generale o tramite un rapporto di tipo assicurativo. Oggi anche tali presupposti sembrano venir meno.
Nell'odierno sistema di protezione dai bisogni sociali, infatti, proprio perché si ha l'esigenza di doversi proteggere da rischi attuali e sentiti, è insito il fattore della mutevolezza: mutevolezza dei bisogni, dei rischi, delle finalità, delle aspettative, dei livelli di tutela. Tale mutevolezza dipende da innumerevoli fattori, non in ultimo, dal tempo, dallo spazio e dalle condizioni sociali, economiche e politiche che si stanno osservando.
La letteratura prova ampiamente a dare ora una definizione di *Welfare State*, poi a descrivere un modello da contrapporre ad altri modelli o a specificare nuovi paradigmi di *Welfare*, ma il problema di fondo, quello della mutevolezza della materia, è tale che, piuttosto che cercare di descrivere un mondo che continua a cambiare, ad alcuni è parso più utile arrivare ad aggettivare il termine *Welfare*, limitando, in questo modo, il campo d'indagine a singole tipologie o sottosistemi omogenei di prestazioni. È quello che accade, ad esempio, quando si parla di *Welfare Mix* oppure di Secondo *Welfare* o ancora di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti o delle regole relative al sistema sanitario unitariamente inteso.
Anche così facendo, però, pare potersi affermare che non si è sicuri di raggiungere quel grado di certezza che si abbisogna per potersi addentrare nello studio della materia con una certa serenità.

E' sufficiente, a tal proposito, vedere quanto accade rispetto alle nozioni di *Welfare* occupazionale[3], contrattuale e aziendale, i cui contorni sfumati finiscono ora per far parzialmente sovrapporre i tre concetti, ora per organizzarli quali sottoinsiemi uno degli altri, ma in ogni caso a non individuare con precisione "cosa" rientri in questa tipologia di *Welfare*.

Questo procedimento di aggettivazione, poi, comporta, necessariamente, il venir meno di un punto di osservazione sistematico e generale dell'intero sistema di *Welfare* e, di conseguenza, la possibilità di valutare in modo chiaro ed oggettivo il livello e l'efficacia della protezione sociale accordata ai cittadini.

In particolare, la difficoltà nell'elaborare una definizione omnicomprensiva del fenomeno della protezione sociale è conseguenza della variegata e ampia varietà di strumenti approntata dal legislatore per la tutela della persona, in risposta non solo ai dettami della Costituzione, ma anche e soprattutto quale soluzione concreta per raggiungere e mantenere la pace e la coesione sociale.

Guardando all'evoluzione del nostro sistema di *Welfare* (ma in modo del tutto analogo anche a quello di altri paesi europei), la normativa di protezione sociale, a partire da un impulso privatistico e derivante "dal basso" di assistenza contro le condizioni di indigenza e di assicurazione contro i rischi nascenti dai nuovi sistemi di produzione di massa, è, al contempo, divenuta uno strumento di politica sociale, con cui l'ordinamento ha modellato non solo le regole strettamente riconnesse a queste due problematiche, ma anche il modello sociale del Paese.

Pertanto, sulla base di tale presupposto, se la valutazione complessiva della protezione sostanzialmente offerta dal sistema di *Welfare State* ai suoi beneficiari non può prescindersi dall'esame della disciplina prevista per i lavoratori pienamente inseriti nel mercato del lavoro (quale quella del sistema pensionistico e del sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dal lavoro), sarà altrettanto importante valutare, secondo chi scrive, l'esistenza e la portata di quelle norme che sono sorte, *a latere* delle prime, per aiutare e sostenere coloro che non hanno mai avuto accesso al mercato del lavoro, coloro che ne sono prematuramente fuoriusciti a causa di motivi non volontari, ma legati a condizioni esogene (quali possono essere la salute, il dover far fronte ai bisogni essenziali della vita e della famiglia, la mancanza di *skills* o

[3] A tal proposito si rimanda al capitolo I, §1.1.1. della Literature Review allegata al termine del presente lavoro.

qualità professionali richieste dal mercato del lavoro stesso) e coloro che, pur essendovi entrati, non riescono comunque a soddisfare i propri bisogni elementari e a vivere, per riprendere le parole della Costituzione, un'esistenza libera e dignitosa.

Da quanto appena affermato discendono almeno due conseguenze.

È di tutta evidenza come, ampliando l'esame delle fattispecie cui l'ordinamento fa fronte per assicurare protezione sociale, il sistema assuma non solo rilevanti proporzioni, ma altresì un'apparenza disorganica e polimorfa, in cui gli strumenti approntati, le discipline emanate e la tutela offerta si sovrappongono e contrappongono tra loro, ora garantendo molto al cittadino, ora lasciando "buchi" di tutela.

Inoltre, emerge, ormai in tutta la sua rilevanza, il mancato sincronismo nello sviluppo delle regole relative al mercato del lavoro e di quelle inerenti il sistema di protezione sociale. Se in passato, anche grazie alla "lentezza" del progresso tecnologico e dei mutamenti nel ciclo produttivo, i due sistemi potevano comunque riuscire a coordinarsi, pur causando comunque un ritardo nell'approntare la tutela[4], lo stesso non più dirsi oggi.

Le regole del mercato del lavoro sono radicalmente mutate rispetto a quelle vigenti anche solo un ventennio fa, soprattutto in conseguenza delle richieste di adeguamento avanzate dal sistema economico, a seguito del cambiamento operato sui processi produttivi dalla globalizzazione, dalla delocalizzazione e dalla terziarizzazione.

Alla velocità di mutamento delle regole del mercato del lavoro non è, però, seguito un altrettanto rapido ed organico adeguamento delle norme legislative in tema di *Welfare*.

In parte, la ragione di tale diacronia può essere ricercata nella finalità e nella natura dei due sistemi di regole.

Le prime, quelle relative al mercato del lavoro, rispondono ai valori costituzionali fondanti della Repubblica, indispensabili per poter non solo tutelare le esigenze dei cittadini-lavoratori, ma anche per sostenere l'impianto democratico dell'ordinamento e per mantenere l'ordine sociale.

---

[4] Tra i diversi esempi che si potrebbero fare, può pensarsi al ritardo con cui l'indennità di disoccupazione è stata trasformata da una somma forfettaria ad una percentualizzazione della retribuzione percepita.

Le seconde, invece, quelle relative al sistema di protezione sociale, vengono "vissute", in un primo momento, quali elargizioni e regalie concesse dallo Stato a chi ne ha necessità, in funzione prettamente assistenziale e, successivamente, fornite ai lavoratori in chiave espressamente riparatoria-assicurativa (identificando il prototipo della famiglia media, sulla base dei valori sociali sottesi allora al sistema, nel lavoratore maschio breadwinner e nella donna casalinga).

Con il passare del tempo, però, gli intervenuti mutamenti sostanziali della realtà non permettono più di poter pensare al sistema del *Welfare State* come ad un insieme eterogeneo delle singole prestazioni disgregate, ma fanno sorgere l'esigenza di avere una visione organica, complessiva e sistematica della tutela accordata ai cittadini.

Il mutamento del modello sociale è intervenuto, infatti, sì a seguito dei cambiamenti demografici, dell'aumento della speranza di vita e del progresso tecnologico che ci circonda, come avremo modo di vedere meglio oltre, ma anche quale diretta conseguenza del mutamento delle regole del mercato del lavoro.

Le Riforme legislative intervenute in materia hanno modificato i rapporti interni ai diversi strati della popolazione, alle diverse aspettative di questi, agli equilibri tra generazioni, incidendo sulla sostenibilità dell'attuale disorganico sistema di *Welfare* e arrivando a mettere a rischio la stessa coesione sociale.

Ciò che è mutato è la stessa società, che, priva, come era in precedenza, di punti di riferimenti fissi, quasi quali "incrollabili verità"[5], arriva a dare "per scontate" le attuali misure di protezione sociale, ritenute un minimo non più sufficiente e, stante il sorgere di nuovi e diversi diritti sociali (pensiamo, appena accennandoli, a quelli inerenti alla prevenzione, la riabilitazione e l'assistenza personale, la riqualificazione professionale, il re-inserimento sociale, la ricreazione e lo svago quali momenti di crescita personale, la tutela dell'ambiente da rischi non solo endogeni, quali quelli derivanti dall'attività umana, ma anche esogeni, quali quelli naturali), ad avanzare richieste di protezione per gli stessi, cui lo Stato è chiamato a dare risposta.

Già da queste poche osservazioni emerge come la richiesta di tutela avanzata non sia solo di tipo assistenziale, ma anche e sempre più di tipo preventivo.

Questo perché approntare regole per una tutela esclusivamente risarcitoria non è più sostenibile, a maggior ragione ora, dove concetti come resilienza e capacità di

[5] È sufficiente pensare alla tutela in caso di licenziamento di cui all'art. 18 Stat. Lav., ma anche ai mutamenti profondi intervenuti nelle regole di eligibilità e di calcolo dei trattamenti pensionistici.

prevenzione iniziano ad essere utilizzati anche in relazione ai meccanismi socio economici legati al mercato del lavoro.

Le istanze provenienti "dal basso", ancorché non così ben incanalate, dimostrano la tendenza verso la necessità di elaborare un *Welfare* che permetta l'inclusione sociale della persona (per dirla con Bruno Palier). Un sistema di protezione sociale che guardi all'individuo nella sua interezza di persona, accompagnandolo sì "*dalla culla alla tomba*" di *beveridgiana* memoria, ma non esclusivamente mediante il sostegno economico derivante dal possesso di specifici e asistematici requisiti individuali o familiari, ma attraverso la predisposizione di una serie di strumenti, economici e di servizi. Strumenti tra cui il cittadino possa scegliere e attingere, sulla base della sua situazione personale, della sua personalità, della sua capacità professionale e dell'avversione al rischio, per costruire il suo sistema personale di *Welfare*.

Rilevante, in una ipotetica situazione così delineata, saranno: la coordinazione degli strumenti di tutela rispetto a tutti i canali che oggi erogano prestazioni di protezione sociale; il mettere in condizione i cittadini di essere socialmente inclusi e di poter scegliere tra le tutele e i sistemi di protezione per loro approntati, anche e non in ultimo da un punto di vista economico e infine, l'adeguamento della normativa vigente come risposta ad una operazione ermeneutica rispetto ai principi costituzionali che sono posti alla base del sistema ordinamentale.

Tutto ciò comporta la necessità di delineare una definizione di *Welfare* (diversa da quella di *Welfare State* elaborata dalla letteratura), da porre alla base dei ragionamenti che seguiranno e, pertanto, si è qui arbitrariamente scelto di riferire al termine *Welfare* l'insieme ampio ed indifferenziato delle prestazioni necessarie e approntate dall'ordinamento, anche se non direttamente dallo stesso erogate, per rispondere ai bisogni sociali del cittadino (e non solo del lavoratore), mentre laddove ci si riferirà a particolari sottosistemi dello stesso, questo verrà espressamente specificato.

1.1.2. Sistemi, modelli e paradigmi di *Welfare*

Guardando agli ordinamenti delle diverse nazioni, è evidente che i sistemi di *Welfare* e i possibili modelli sono innumerevoli.

In particolare, i modelli rappresentano costruzioni "a posteriori", elaborate ed utilizzate per poter meglio confrontare e ricostruire le discipline di protezione sociale presenti nei diversi ordinamenti che si analizzano. Il modello di *Welfare* non si può "imporre" in un dato ordinamento, ma solo "rilevare", a partire dall'esistente, attraverso le caratteristiche del sistema implementato.

In questo senso, deve rilevarsi come l'attuale modello di *Welfare* italiano presenti sia caratteri universalistici, che tratti assicurativi. Infatti, possiamo affermare che risultano universalistiche le misure volte a garantire i diritti della sanità e dell'istruzione ai cittadini, anche se entrambi i sistemi, con il passare degli anni, hanno visto derive verso una limitazione dei servizi erogati e un restringimento delle regole di eligibilità, dettati da problemi di finanziamento delle misure stesse.

Di contro, il sistema previdenziale e quello di sostegno al reddito hanno una chiara impronta assicurativa. Per quanto riguarda il sostegno al reddito, si rileva come manchi nel nostro paese, a differenza di altri, una misura volta a garantire una capacità reddituale a coloro che non sono ancora entrati nel mercato del lavoro o a coloro che ne sono fuoriusciti da diverso tempo, fattore che rende il sistema di tutele diseguale tra lavoratori e non lavoratori.

Si osserva, invece, come per poter procedere verso la teorizzazione di un nuovo e differente *Welfare*, maggiormente inclusivo e partecipativo rispetto alle opportunità da offrire a tutti i cittadini, risulti maggiormente utile partire e ragionare in termini di paradigma.

Infatti, in nessun modo si può dubitare della volontà legislativa di approntare misure volte a proteggere la popolazione dai rischi in cui questa può incorrere durante le diverse fasi della sua vita, né che le misure vigenti siano del tutto inefficaci o inutili. Quello che pare mancare è, invece, un rinnovamento delle finalità cui il *Welfare* dovrebbe tendere.

La finalità che ha sinora condotto la mano del legislatore è stata duplice. Da un lato, ci si è occupati di coloro che, in stato di estrema precarietà, hanno necessità di essere assistiti da un punto di vista economico per poter sopravvivere. Dall'altro,

l’ordinamento pubblico ha svolto la funzione di “assicuratore” e garante del sistema previdenziale e assicurativo per i lavoratori ed i loro familiari, in sostituzione di organi che, in principio, erano privatistici e settoriali, il tutto per favorire (e evitare, laddove le crisi erano già in atto) la pace sociale.

In un *Welfare State* che si pone questa finalità, tutto viene in ultimo ricondotto ad un fattore economico. L’elargizione di servizi avviene solo se c’è disponibilità di risorse e il diritto a vedersi erogare una prestazione solo se ci si è assicurati e, quindi, se si è contribuito in precedenza al sistema.

Quando sorgono nuovi bisogni, gli stessi sono valutati, poi, non solo in termini di risposta economica da preventivare, ma anche in ragione dell’instabilità che possono comportare all’ordine sociale.

In parte, sono così spiegabili le scelte legislative sin qui compiute, ad esempio, rispetto al sistema di ammortizzatori sociali o alle misure introdotte per il sostegno al reddito, elaborate spesso, come si usa dire, sull’onda dell’emergenza e in ragione delle incessanti richieste avanzate dai promotori delle medesime.

Ovviamente non tutto il *Welfare* rappresenta il risultato di questo tipo di ragionamento. La riforma del sistema sanitario del 1978 ha permesso di assicurare a tutti i cittadini una copertura sanitaria di pari livello, indipendentemente dal reddito, dalla residenza o dall'occupazione e ciò è avvenuto a prescindere dalla generazione di disordini sociali espressamente riconducibili a quel bisogno. I nuovi bisogni sanitari, rappresentati per esempio dalle procedure di diagnosi preventiva o dal diritto alla riabilitazione, vengono gestiti sempre in chiave universalistica, anche se rappresentano una centro di costo rilevante.

I cambiamenti avvenuti nella società, attraverso il processo tecnologico, l’apertura dei mercati e il miglioramento delle condizioni e l’allungamento della speranza di vita, portano a ritenere che le finalità cui il *Welfare* deve guardare siano ulteriori e diverse da quelle originariamente previste.

Tali cambiamenti, positivi se guardati su larga scala, comportano, invero, anche una crescita economica squilibrata, diseguaglianze nella distribuzione del reddito, differenze rilevanti nello sviluppo del Paese a livello regionale e, non meno rilevante, uno sbilanciamento nei livelli di tutela di gruppi omogenei di cittadini (si pensi, ad esempio, ai pensionati, ai lavoratori, ai malati).

Su questi presupposti non è più possibile pensare di poter adeguare con piccoli e susseguenti cambiamenti il modello attuale di *Welfare*, proprio perché ciò che è venuto meno è l'equilibrio di fondo che legava cittadini e Stato, i valori che gli uni e gli altri avevano deciso di condividere nell'elaborare l'odierno sistema di protezione sociale.

Il sinallagma posto alla base dell'attuale sistema di *Welfare* vedeva, infatti, da un lato, il potere dello Stato di incidere sull'organizzazione della vita sociale e, dall'altro, il diritto dei consociati di vedersi erogare prestazioni per vivere e "sopravvivere" nella società che veniva in questo modo creata.

Se pensiamo agli albori del Novecento, quando il sistema di protezione sociale iniziava a muovere i suoi primi passi, il nostro Paese non conosceva ancora alcuni istituti, che molto possono incidere sulla formazione e organizzazione della famiglia (ad esempio il divorzio), così come le norme di protezione dei disabili e dei malati. Queste ultime o non esistevano o erano per lo più programmatiche, creando ampie discriminazioni e disuguaglianze all'interno della popolazione.

Di contro, però, una volta che il sistema di protezione previdenziale e di disoccupazione per i lavoratori subordinati viene creato, vengono anche introdotte misure volte a erogare tutele nei confronti dei familiari, in particolare, per proteggere il coniuge che, normalmente donna, era destinato a non entrare a far parte del mercato del lavoro, ma a dare il suo supporto alla società da casa, assolvendo agli obblighi di cura della famiglia.

Nei fatti, alla stessa famiglia viene riservato, dall'ordinamento, un ruolo di primo piano, richiedendole di diventare il primo "ammortizzatore sociale", cui fare riferimento in caso di problemi economici e sociali. Ciò perché la cura di minori, malati e disabili è sempre stata, sino ad un certo momento, un compito assegnato e riconducibile solo alla famiglia.

Pare, però, che questo equilibrio sia ora venuto meno, per diversi ordini di motivi.

Lo Stato, garante sin qui di questo patto, ha iniziato e continuato a modificare le norme in tema di mercato del lavoro, disciplinando il rapporto di lavoro in modo sempre più flessibile, come richiesto dal tessuto imprenditoriale per poter rimanere all'interno del sistema economico globalizzato. Le norme, almeno inizialmente, invece che creare nuovi spazi di mercato, hanno portato ad una competizione al ribasso tra i prestatori di lavoro, anche a causa della mancata predisposizione di

adeguati servizi di politica attiva per la formazione ed il ricollocamento dei medesimi.

Gli strumenti di politica passiva, poi, hanno rappresentato un ulteriore elemento di frammentazione e discriminazione della tutela offerta. Pur trovandosi in uguale situazione di sospensione o cessazione dal lavoro, non tutti i lavoratori vengono protetti e quelli che lo sono, possono essere destinatari di misure anche molto differenti tra loro.

La protezione sociale viene offerta, quindi, non più solo in cambio della dimostrazione di un generico *status* in capo al destinatario (ad esempio quello di disoccupato), ma condizionata al possesso di requisiti stringenti e puntuali, che possono arrivare a coinvolgere anche le condizioni economico-sociali del resto della famiglia del destinatario, oltre che l'impegno di quest'ultimo a farsi parte attiva per fuoriuscire dalla situazione di disagio in cui si trova (c.d. condizionalità).

In ultimo, infine, laddove i livelli di tutela sono stati ampliati, tale scelta è stata portata avanti solo attraverso l'individuazione di soggetti terzi cui attribuire, in via sussidiaria, compiti prima espressamente riservati all'ordinamento pubblico.

D'altro canto, ora, i cittadini richiedono qualcosa di diverso rispetto al passato.

Alcune istanze derivano direttamente dal mutamento dell'organizzazione sociale. La famiglia tradizionalmente intesa tende a mutare, ad allargarsi o a diventare monogenitoriale, le donne entrano a far parte del mercato del lavoro in modo più consistente, i cambiamenti demografici portano ad avere nuclei familiari composti da persone anziane, maggiormente attive e autonome rispetto al passato, ma a cui viene richiesta anche una carriera lavorativa più lunga.

I cittadini sono portati a voler ottenere una maggiore realizzazione di sé stessi e si rivolgono allo Stato per vedere soddisfatte aspettative inerenti la conciliazione tra vita, lavoro e famiglia, il miglioramento della condizione professionale, la salubrità dell'ambiente in cui vivono o la prevenzione in campo sanitario.

Inoltre, la perdita di reddito comporta un *deficit* sociale e disuguaglianze economiche maggiori rispetto al passato, in ragione dello stile di vita più costoso che la popolazione media ora conduce.

Oltre a ciò, la competizione al ribasso di cui si è detto sopra, porta con maggiore frequenza parte della popolazione, i cui margini reddituali si sono assottigliati, a valutare e considerare gli strumenti di politica passiva quale alternativa da tenere in

considerazione rispetto al reddito da lavoro. Ciò induce comportamenti elusivi delle norme di regolazione del mercato del lavoro, da parte dei cittadini, volti a mantenere i benefici sociali di cui gli stessi sono destinatari e, contemporaneamente, la percezione di entrate economiche irregolari. Tale comportamento, come noto, genera, a catena, una riduzione nell'*an* e nel *quantum* delle prestazioni di protezione sociali erogabili, stante il minor introito di risorse finanziarie erogabili, con le conseguenze già sopra accennate.

In ragione di quanto sin qui sostenuto, non risulta particolarmente difficile affermare che l'odierno sistema di *Welfare* sia destinato a profondi cambiamenti, proprio a causa del mutamento degli equilibri sociali che l'avevano determinato e per decenni mantenuto in vita.

Più complesso è, invece, definire con certezza in che cosa si trasformerà. Per il momento potrebbe essere sufficiente cercare di individuare la direzione e le linee di tendenza che il nuovo sistema potrebbe prendere, a partire dal paradigma sotteso allo stesso.

Le prestazioni di quello che stiamo provando ad ipotizzare e a cui abbiamo dato il nome di *Welfare* della persona dovrebbero essere legate al diritto del singolo di partecipare alla vita sociale del proprio Paese in modo dignitoso anche, e soprattutto, attraverso la partecipazione universale nel mercato del lavoro, quale strumento di realizzazione personale. In questo caso, lo scambio che cittadini e Stato metterebbero sui piatti di un'ipotetica bilancia non sarebbero tutele contro pace sociale, ma inclusività sociale contro coesione sociale.

Se il diritto al lavoro è alla base della nostra Costituzione, lo stesso deve essere garantito e tutelato in tutti i suoi aspetti, che vanno dalla formazione alla salute e all'occupabilità, non solo perché questo rappresenta l'esercizio di un diritto che, altrimenti, sarebbe previsto solo sulla carta, ma perché, implicitamente, permette al sistema di *Welfare* stesso di funzionare e di essere maggiormente efficiente.

Come suggerisce il termine stesso, *Welfare* significa prima di tutto «benessere». È lo Stato ad essere incaricato dai consociati alla produzione di questo benessere. Perché possa esserci benessere da distribuire è necessario che vi siano risorse, che altro non sono se non il risultato della crescita economica di una nazione. Individui e imprese collaborano alla crescita economica del Paese attraverso il loro lavoro, ma perché il risultato sia positivo è necessario trovare un punto di equilibrio tra agire economico e

condizioni di vita dei cittadini, tale per cui il prodotto dei due sia una crescita del mercato quanto più equilibrata possibile.
Laddove ciò non accade, vengono generate disuguaglianze e sperequazioni sociali che comportano costi che ricadono, redistribuiti, su tutti i consociati e, quindi, implicitamente anche sul mercato del lavoro stesso. Se ne deduce, pertanto, che proprio il mercato del lavoro dovrebbe essere in grado di crescere economicamente per generare, al contempo, sia ulteriore benessere, sia una correzione dei danni che la crescita distorta può produrre. Da qui l'idea che, anche se il *Welfare* contiene prestazioni e tutele tra loro eterogenee, il fulcro di qualsiasi nuova teorizzazione inerente il sistema stesso non possa prescindere dal tema del lavoro e dall'investimento sociale che è necessario predisporre, proprio affinché venga garantita una pari partecipazione al mercato del lavoro da parte di tutti i cittadini.

1.2. Il *Welfare State* italiano

1.2.1. I principi storici posti a fondamento del sistema di protezione sociale

Molte sono le norme costituzionali riferite in modo specifico al sistema di protezione sociale. La protezione della famiglia, il diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro, alla formazione professionale, alla maternità e alla previsione di mezzi adeguati di protezione in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria sono tutti direttamente esplicitati nel dettato costituzionale. Mediante le norme in materia di protezione sociale, tali diritti sono passati da mere previsioni normative a garanzie per i cittadini interessati.
Ciò non toglie che, astraendo per un momento dalla tutela singolarmente accordata dall'ordinamento ai diversi diritti, tutte le garanzie appena richiamate rispondono a principi sistematici ampi e profondi nella loro portata, quali sono quelli di uguaglianza, di solidarietà e di universalità. Tali valori hanno permesso all'originario sistema di protezione sociale di modificarsi e di adattarsi continuamente nelle sue previsioni, giungendo a divenire quello attuale.

L'uguaglianza di cui è permeato il sistema di *Welfare* è, soprattutto, quella dell'art. 3 comma 2 della Costituzione e, quindi, semplificando molto, il diritto di trattare in modo diseguale situazioni apparentemente uguali per raggiungere quell'uguaglianza formale di cui ha necessità anche il sistema di protezione sociale.

L'applicazione del principio di solidarietà previsto all'art. 2 Cost., di contro, comporta l'individuazione di un gruppo sociale entro cui redistribuire l'incertezza legata ad un determinato rischio, così da approntare una tutela condivisa, che il singolo da solo non sarebbe in grado di affrontare.

I cambiamenti che stanno intervenendo nei diversi sottosistemi di *Welfare* portano ad interrogarsi circa il rispetto, oggi, di questi principi e, se sì, sul come l'odierna differente applicazione incide sul carattere di universalità, che sottostà all'intero sistema di protezione sociale.

Tali cambiamenti sono individuabili, prima di tutto, nella devoluzione, da parte dello Stato, a soggetti terzi, di funzioni prettamente pubblicistiche, quali sono quelle in tema di protezione sociale.

Si può osservare come questo accada in riferimento al sistema degli ammortizzatori sociali, dove vi è l'assegnazione, a seguito delle riforme intervenute in materia, di una funzione sussidiaria nell'erogazione di prestazioni di sostegno al reddito agli enti bilaterali. Ciò avviene anche in campo sanitario, dove si registra, a differenza dei decenni passati, l'implementazione di un sistema convenzionale con strutture sanitarie accreditate, per far fronte ai bisogni di cura, di base e non, dei cittadini. In ultimo, nel campo dell'assistenza sociale, preponderante è il ruolo del Terzo settore nella sperimentazione ed implementazione di progetti di *housing* sociale rivolti a fasce della popolazione per così dire intermedie, non troppo povere per poter godere del diritto ad una abitazione popolare, ma non abbastanza ricche da poter godere della fiducia degli istituti di credito per l'acquisto di una propria abitazione.

Viene da chiedersi se la devoluzione di parte dei compiti di protezione sociale a soggetti terzi permetta comunque di poter ravvisare nei servizi e nelle prestazioni offerte una parità di trattamento e di accesso alla tutela tra i diversi cittadini, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3 Cost.

La risposta a tale quesito passa necessariamente dall'analisi di alcuni aspetti, attraverso cui valutare la parità di trattamento delle prestazioni erogate, quali sono

parità di accesso alla tutela, la predeterminazione delle tipologie di prestazioni erogabili, la modalità o il *quantum* della stessa.

È indubbio che un sistema connotato dalla promiscuità di soggetti e prestazioni come quello sopra delineato presti il fianco a critiche in ordine al rischio di una tutela discrezionale o comunque non oggettivizzata tra i diversi soggetti appartenenti al medesimo gruppo sociale.

Per spiegarci meglio, possiamo analizzare l'ultimo degli esempi appena sopra riportati. Se il Terzo settore del Nord Italia è così abile nell'organizzarsi ed elaborare meccanismi che riescono a garantire i cittadini rispetto ad aspettative che lo Stato non solo non riesce a tutelare, ma neppure ritiene di poter prendere in considerazione (soprattutto per i costi economici che questa comporta), non si può che esserne felici. Probabilmente, però, questo non significa che il problema abbia trovato una soluzione di per sé equa. Infatti, la diffusione dei progetti del Terzo Settore non è uniforme sul territorio nazionale e coloro che abitano in una zona diversa dal Nord Italia non possiedono la stessa probabilità dei primi di vedere risolto il problema.

Oltre a ciò, questi ultimi possiedono, implicitamente, anche meno potere di "contrattazione sociale" nei confronti degli organi preposti, proprio perché una parte della popolazione già possiede una risposta a quella aspettativa.

Analogo discorso può essere portato avanti per la bilateralità. Come avremo modo di approfondire nel prossimo capitolo, il ruolo di attore del sistema di *Welfare* affidato dallo Stato alla bilateralità è potenzialmente molto alto. La tutela di sostegno al reddito che la stessa riesce ad attivare è, da un lato, paragonabile se non addirittura superiore a quella prevista in ambito statale, ma non può rilevarsi come essa agisca in base ai diversi settori produttivi e risenta della maggiore o minore ricchezza di questi, oltre che delle regole legislative che ne determinano i vincoli di azione.

Sulla base di quanto sin qui argomentato, ci si chiede se la discrezionalità nell'erogazione dei livelli di tutela, via via introdotta dallo Stato nel sistema di *Welfare*, renda il sistema stesso meno universalistico.

I principi di solidarietà, uguaglianza e di universalità delle prestazioni, pur presentandosi quali principi indefettibili dell'ordinamento, non possono essere letti in modo atemporale e asistematico rispetto alle mutata realtà storica.

Anche in questo caso, i cambiamenti demografici, il passaggio da meccanismi produttivi fordisti a postfordisti e, non meno, la crisi economico-finanziaria globale

comportano una necessaria operazione ermeneutica per rendere attuale e concreto il significato dei principi sopra richiamati.

Guardando al principio solidaristico, deve rilevarsi come l'ordinamento abbia sempre inteso e fatto riferimento ad una solidarietà che prescindeva dalla universalità. Essa trova voce, ad esempio, nelle organizzazioni sindacali, enti che per primi si sono fatti carico di avanzare le richieste di tutela nelle condizioni di lavoro e di protezione sociale dei lavoratori.

Affidare la protezione dai bisogni sociali alla solidarietà di gruppi diversi dallo Stato, indubbiamente, espone gli appartenenti agli stessi a possibili disparità di trattamento (specie laddove dovessero mancare le risorse finanziarie), ma, allo stesso tempo, comporta una maggiore responsabilizzazione non solo dei lavoratori e delle società datrici, ma dell'intero tessuto imprenditoriale settoriale, cui viene demandato, implicitamente, di mantenere "il benessere" dell'economia sottostante il comparto produttivo e di contribuire, così, alla crescita economica nazionale.

Inoltre, devolvere l'erogazione della tutela alla solidarietà dei diversi settori produttivi significa, da un punto di vista finanziario, riservare allo Stato un ruolo di intervento prettamente sussidiario o residuale.

Ad ogni modo, non paiono rilevarsi profili di incostituzionalità rispetto alla scelta legislativa di affidare parte delle sue funzioni di protezione sociale alla solidarietà di soggetti differenti, per lo meno nel momento in cui se ne valuta la portata rispetto ai rischi sociali storicamente protetti, che vengono comunque garantiti.

Qualche problematica in più genera la valutazione dell'applicazione del principio di uguaglianza, specie laddove, come nel caso che ci occupa, deve essere valutata l'uguaglianza sostanziale che permea un sistema soggetto a tali cambiamenti.

Anche a prescindere dalla devoluzione o meno di parte della materia a soggetti terzi rispetto all'ordinamento pubblico, infatti, la disorganicità che connota il sistema genera indubbiamente delle disparità di trattamento.

La previsione di criteri e requisiti di accesso differenti, in ragione del tipo di sussidio erogato a protezione dello stesso rischio sociale, non garantisce una uniforme applicazione della tutela. Inoltre, sempre la disorganicità delle previsioni permette ai destinatari manovre elusive o comunque di aggiramento della normativa, che la limitata azione di controllo sui sussidi erogati non sempre riesce ad individuare con prontezza, minando la parità di trattamento sostanziale.

Sulla base di quanto appena visto, l'universalità posta alla base del sistema di protezione sociale pare essere sul punto di vacillare.

La presenza di canali di erogazione delle prestazioni paralleli, ampliano il bacino dei soggetti beneficiari delle prestazioni, ma ciò non significa, di per sé, che lo strumento di tutela possa ora essere definito universalistico e in grado di assicurare una uguaglianza sostanziale. Anzi, laddove la sua modalità di gestione non è stata istituzionalizzata, ma è "sorta" dal basso, la tutela offerta può portare a veri e propri conflitti sociali, a causa delle disuguaglianza generate.

Un nuovo possibile modello di *Welfare* dovrebbe vedere lo Stato e l'ordinamento pubblico quale attore impegnato principalmente su due diversi fronti.

Il primo è quello della predisposizione di un insieme di norme quadro da cui evincere i principi cardine su cui poggia il nuovo sistema. Ovviamente dovranno trovarvi posto i principi che storicamente hanno guidato le scelte in tema di *Welfare* poste in essere in questi anni, ma la portata della loro efficacia dovrà essere valutata alla stregua sia dei cambiamenti demografici intervenuti, che delle mutate modalità di lavoro, al fine di renderli più conferenti con le trasformazioni avvenute nella società.

In questo senso, la redistribuzione del rischio alla base del principio di solidarietà dovrà trovare applicazione all'interno di un gruppo più ampio di quello riferibile ai soli lavoratori subordinati.

Implicitamente, i lavoratori subordinati dovranno farsi in parte carico anche dei rischi che altre tipologie di lavoratori, in particolare quelli atipici, corrono.

Ciò perché, rispetto al passato, non è più possibile pensare ad un sistema economico che faccia a meno di forme di lavoro diverse da quelle subordinate *tout court*, e, quindi, anche i rischi sociali riconnessi alle stesse, sia durante il lavoro, che in caso di disoccupazione, dovranno essere ripensati e redistribuiti. Questo significa che, a pari modalità di contribuzione, non potrà più corrispondere un pari risultato assicurativo, perché altrimenti, la funzione sociale riconnessa alla richiesta di contribuire al sistema verrebbe disattesa.

L'applicazione del principio solidaristico, in uno scenario di questo tipo, dovrà necessariamente declinarsi in due diverse forme. La prima, elaborata in chiave universalistica, sarà rappresentata da prestazioni erogate dall'ordinamento pubblico, nell'ottica di assicurare una tutela minima, ma indifferenziata a tutti i cittadini che dimostrino di correre un rischio sociale o di avere un determinato bisogno degno di

protezione. In via secondaria, il sistema, nel complesso, potrà godere di una solidarietà "integrativa", lasciata alla libera iniziativa di soggetti terzi (che potranno essere, oltre alla bilateralità, anche le organizzazioni del Terzo Settore e le aziende stesse), che potranno decidere in prima persona come organizzare la raccolta delle risorse necessarie e come redistribuire il rischio tra tutti i consociati.

Tale nuovo modello di *Welfare* dovrà, poi, essere in grado di assicurare un'applicazione veramente concreta del principio di uguaglianza, permettendo al cittadino di scegliere tra un catalogo di prestazioni fruibili sulla base dei requisiti personali che si possiedono.

Per meglio chiarire è sufficiente pensare ad uno dei problemi che più affliggono l'attuale modello sociale italiano, il circolo vizioso che vede, da un lato, in ragione dell'allungarsi della speranza di vita, il permanere dei lavoratori più anziani nel proprio posto di lavoro in attesa della pensione e, di contro, la difficoltà di accesso al mercato del lavoro da parte di giovani che, con il passare del tempo, divengono sempre meno giovani.

Un sistema di protezione sociale veramente universalistico ed ugualitario non può limitarsi ad osservare, in attesa che il problema si risolva da sé con il passare del tempo. In questo caso, l'uguaglianza può essere raggiunta anche attraverso la previsione di percorsi di formazione effettivamente in grado di far entrare la persona nel mercato del lavoro, con la previsione, solo subordinata, di prestazioni economiche volte a combattere la povertà ed il rischio di esclusione sociale.

Ciò che si voleva rilevare con il superiore esempio è la necessità di prevedere un sistema organico di prestazioni, volte ad assicurare la pari opportunità di accesso al mercato del lavoro, che può voler significare, per persone differenti, strumenti differenti tra cui scegliere il proprio percorso personale di crescita e di partecipazione attiva alla società.

Allo stesso modo, sarebbe auspicabile che il nuovo modello di *Welfare* arrivasse a permettere una vera "personalizzazione" delle prestazioni erogate. Se nel passato, la vita lavorativa della maggior parte dei soggetti si svolgeva nel medesimo modo, attraverso un rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno nella stessa azienda, oggi questo non è più la norma. Alle persone viene richiesta una costante formazione, un continuo adeguamento tecnologico ed alle nuove forme di produzione, maggiore flessibilità nei tempi e nei luoghi di lavoro.

Perché, allora, questa flessibilità non può essere richiesta anche al sistema di protezione sociale, che li deve assistere durante questo percorso? La libertà di poter effettivamente scegliere di cambiare occupazione, con la garanzia dell'esistenza di efficaci misure di ricollocazione; la possibilità di scegliere quando lasciare il lavoro, specie con riferimento alle proprie condizioni di salute, potendo comunque usufruire di una prestazione pensionistica (ancorché in forma ridotta) o, al contrario, la possibilità di permanervi anche quando gravi malattie ci colpiscono dovrebbero essere tutti elementi incorporati in un modello differente di *Welfare* della persona.
Tutti questi aspetti, come ci apprestiamo a vedere, trovano un evidente ostacolo nella necessaria sostenibilità economica del sistema di *Welfare*.

1.2.2. La sostenibilità del sistema di *Welfare State*

La sostenibilità del sistema di *Welfare* può essere valutata rispetto a due accezioni differenti: la prima di tipo economico, la seconda di tipo organico.
Dal punto di vista finanziario è chiaro come il sistema di protezione sociale rappresenti, per i conti pubblici, esclusivamente un segno negativo rispetto alla spesa pubblica. Valutare la sostenibilità dell'intero sistema di *Welfare State* significa, quindi, valutare se nel lungo periodo le variabili di spesa che comportano i costi sociali continueranno ad essere sostenibili per i conti pubblici. La risposta, anche in questo caso, dipende dall'evoluzione del sistema e delle sue componenti.
Nell'ultimo decennio, lo Stato si è trovato in difficoltà nel far quadrare i bilanci di spesa per le differenti prestazioni di *Welfare*. Il sistema previdenziale, che da sempre assorbe la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili, riformato un ventennio fa, non è stato preparato a dare una risposta ai cambiamenti demografici intervenuti negli anni (a partire dall'allungamento della speranza di vita e dalla maggiore sopravvivenza a malattie croniche in passato non curabili).
Se a ciò aggiungiamo i problemi legati alla recessione causata dalla crisi economico-finanziaria, è facile intuire che i provvedimenti statali volti a inasprire i requisiti di eligibilità delle prestazioni, a ridurle nel loro ammontare (ad esempio completando il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo in campo pensionistico) e a

devolvere alcune funzioni di sostegno a soggetti terzi, più che libere decisioni, siano state scelte quasi obbligate.

Il problema è da ricondurre, in un'ottica di sistema, alla portata vincolante dell'art. 81 Cost., che, come è noto, pone limiti di spesa per raggiungere e mantenere la parità di bilancio.

L'applicazione di questo principio sposta, per così dire, il punto di equilibrio tra diritti e prestazioni erogate dal sistema di protezione sociale verso il basso. La forza e la portata attuali dell'art. 81 Cost. sono tali da essere preponderanti nell'individuare, o meglio delimitare, i nuovi spazi di tutela che lo Stato può impegnarsi ad offrire a titolo di *Welfare*.

La mancanza di risorse e la loro difficoltà di reperimento portano l'ordinamento, da un lato, a cedere verso derive occupazionalistiche o comunque assicurative e, dall'altro, a devolvere o lasciare spazio nell'erogazione della protezione sociale, in modo sussidiario, a soggetti terzi.

Di contro, guardando in particolare al sistema di sostegno al reddito, si riscontra un aumento delle istanze sociali, acuito ancora di più a seguito della crisi economico-finanziaria e dal venir meno della famiglia, quale primo supporto per far fronte ai problemi sociali.

La perdita di occupazione e la difficoltà di reinsersi nel tessuto produttivo hanno fatto mostrare i limiti di questo sottoinsieme delle prestazioni di *Welfare*, con un aumento vertiginoso della richiesta di tutela anche da parte di coloro che, a livello di sistema, non sono individuati quali soggetti da proteggere.

Se in passato la soluzione elaborata dalla prassi statale passava per una deroga rispetto a strumenti ordinariamente previsti per settori produttivi differenti (nello specifico, il riferimento è, ad esempio, agli ammortizzatori sociali in deroga), ad oggi, anche e soprattutto per rispettare i vincoli di bilancio di cui all'art. 81 Cost. la scelta del Legislatore è stata quella di richiedere l'attivazione di misure di protezione sociale ai diversi settori produttivi, in un'ottica di solidarietà sociale, provando così a elaborare un modello, differente rispetto al passato, in cui far convivere la tendenza all'universalità con i principi di solidarietà e parità di accesso alle prestazioni da parte dei cittadini.

Tale tentativo, pur positivo nella finalità, esprime però, implicitamente, sia il disagio dell'ordinamento nei confronti di coloro che reputano essere i possibili destinatari

delle norme di protezione, sia la limitatezza degli strumenti volti a garantire adeguata protezione[6], elementi che dovranno essere tenuti in debita considerazione nella teorizzazione di un nuovo e differente *Welfare* basato sull'investimento sociale e rivolto alla partecipazione universale delle persone al mercato del lavoro.

Il nuovo modello di protezione sociale, se vuole veramente aprirsi verso un'estensione universale delle sue prestazioni, dovrà probabilmente far diventare sistematica quella che, oggi, viene "spacciata" per una sperimentale scelta di compromesso dovuta alla contingenza del momento.

I vincoli di bilancio, stringenti in tempi di crisi, resteranno comunque un limite importante anche dopo che il sistema economico sarà tornato pienamente a regime. Infatti, se il sistema di protezione sociale vorrà muoversi nella direzione di una maggiore inclusività dei soggetti tutelati, nell'ottica di una protezione universalistica dei destinatari, le risorse economiche necessarie non potranno, ancora per diverso tempo, essere spostate dal sottosistema previdenziale (che come si è detto rappresenta l'uscita di cassa maggiore) verso quello di assistenza sociale o di istruzione. Pertanto, anche dal punto di vista della sostenibilità del sistema, sarà necessario che il nuovo modello di *Welfare* preveda uno stretto *corpus* di misure universalistiche, finanziate dalla fiscalità generale, in grado di assicurare i fini della maggiore inclusività sociale e della pari opportunità di partecipazione al mercato del lavoro, a cui faranno da contraltare misure finanziate a partire dall'iniziativa privata, integrative della protezione sociale offerta dall'ordinamento pubblico.

1.2.3. *Welfare* e nuovi principi emergenti?

Guardando all'evoluzione della realtà odierna, ci si domanda se i principi che regolano l'attuale sistema di *Welfare* siano mutati, sostituiti da altri e differenti o se,

[6] Va forse letto in quest'ottica l'introduzione, all'interno delle misure di sostegno al reddito, di una prestazione sperimentale di stampo universalistico, quale si propone di essere l'Assegno di disoccupazione, la cui portata di intervento viene, però, limitata, da un lato, da precisi requisiti selettivi di accesso e, dall'altro, dalla capienza dei finanziamenti. Come avremo modo di dire meglio nel prossimo capitolo, qui il carattere di universalità della tutela offerta è (e resta) solo sulla carta, come può facilmente dedursi dalla dettato legislativo, che pare fare riferimento alla formula veramente poco giuridica del "chi prima arriva, meglio alloggia", creando ulteriori motivi di disparità di trattamento.

più probabilmente, la portata di quelli esistenti sia stata modificata, per generare nuovi equilibri di sistema.

Richiamando qui quanto già osservato sopra, deve rilevarsi che, stante la mutevolezza della realtà, risulta poco credibile l'idea di una immutata ed immutabile interpretazione del contenuto e della portata dei principi sottostanti il sistema di *Welfare*.

Piuttosto, deve osservarsi come, con l'aumentare della rilevanza del principio di cui all'art. 81 Cost. già richiamato, l'intero sistema normativo sia oggetto di una "rilettura adeguatrice" da parte della giurisprudenza (italiana e europea), volta a ridefinire i limiti esterni della tutela che l'ordinamento è chiamato ad offrire.

Il riferimento è, ad esempio, alle sentenze che vedono protagoniste le Casse dei sistemi previdenziali dei professionisti e l'applicazione del principio del pro rata.

In particolare, nella più recente sentenza della Cassazione Sezione Unite n. 17742 dell' 8 settembre 2015, i giudici hanno scelto di avvallare l'interpretazione autentica, a suo tempo avanzata dal Legislatore nella Legge di Stabilità del 2014 (Legge n. 147/2013), per valutare la liceità delle deliberazioni in materia di criteri pensionistici rispetto al principio del pro rata pensionistico, di cui alla legge n. 335/1995, e a quello dell'equità intergenerazionale, cui i Regolamenti delle Casse devono tendere.

In altri termini, le ragioni economiche legate alla sostenibilità dei bilanci delle Casse previdenziali hanno prevalso, per così dire, sul diritto dei pensionati a vedersi liquidare il trattamento previdenziale calcolandolo pro rata, sulla base delle leggi e normative vigenti, di volta in volta, nei diversi periodi di contribuzione e hanno comportato, per i trattamenti di quiescenza successivi all'entrata in vigore della legge, l'applicazione del principio del pro rata in una forma c.d. attenuata (e non più nell'accezione piena).

In parte, le ragioni di questa scelta vengono ricondotte al c.d. principio di equità intergenerazionale, vale a dire alla necessità di non dover gravare oltremodo la contribuzione delle nuove generazioni al fine di poter erogare i trattamenti previdenziali allora promessi agli odierni pensionati.

Ugualmente può qui richiamarsi la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea sui contratti a termine nella pubblica amministrazione (cause riunite C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13, C-418/13 Raffaella Mascolo e a. / Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), dove il principio espresso non è quello di restrizione

rispetto all'utilizzo dell'istituto (cosa del resto mai auspicata dall'ordinamento europeo), ma della previsione di un adeguato strumento risarcitorio in caso di abuso dell'istituto. Pare, quindi, assistere ad un avvallo della posizione di chiusura assunta dall'ordinamento nazionale per dare man forte e sostegno alla politica di *austerity* che viene richiesta all'ordinamento stesso.

Pur prendendo atto dell'inversione di rotta compiuta nell'individuare la portata applicativa dei principi costituzionali storicamente sottesi al sistema di *Welfare*, come si è già detto, deve comunque escludersi che gli stessi possano venir meno nella teorizzazione di un diverso modello di protezione sociale. Gli stessi dovranno, però, essere affiancati e coordinati con i "nuovi" principi emersi e, probabilmente, con un corollario del principio di uguaglianza, il principio "di personalizzazione delle prestazione", sino ad oggi evitato e considerato l'antitesi del principio di universalizzazione.

Invero, il principio di universalizzazione delle prestazioni, sotteso all'ordinamento, comporta il diritto per tutti i cittadini di non vedersi discriminati nell'erogazione di un determinato beneficio, garantito dalla legge. Come abbiamo visto, nel nostro ordinamento, il principio in esame trova applicazione, ad esempio, al sistema sanitario, che è obbligato a garantire interventi di emergenza e cure mediche a qualsiasi cittadino, a prescindere dal reddito posseduto e, quindi, dall'aver o meno contribuito a sostenere il finanziamento del servizio stesso.

Guardando, però, al sottosistema rappresentato dai benefici di sostegno al reddito, deve registrarsi, come avremo modo di dire più avanti, un mutamento di rotta rispetto al passato. Le prestazioni di cui i lavoratori possono godere, invero, ora più che nel passato, tendono a non rappresentano più il semplice risultato della verifica di presupposti soggettivi posseduti dai possibili destinatari, ma vengono in qualche modo "calibrati" sulla base, ad esempio, della quantità di contribuzione versata, della lunghezza pregressa del rapporto, dell'età del destinatario.

Ciò che si è qui, arbitrariamente, deciso di definire come principio "di personalizzazione delle prestazioni" si presta, quindi, ad una doppia lettura.

Da un lato, rispetto alle "regole" che sottostanno all'odierno sistema di protezione sociale, questo principio rappresenta la leva che l'ordinamento pubblico ha per cercare di conciliare le risorse economiche con la tutela più ampia possibile della popolazione rispetto ai rischi sociali da cui questi chiedono protezione e, più in

generale, per garantire equità rispetto al raggiungimento degli obiettivi che ci si ripropone.

D'altro canto, invece, in un'ottica di riforma del modello di *Welfare*, il principio di personalizzazione potrebbe permettere il raggiungimento di una tutela sociale maggiormente efficiente ed efficace, facilitando il raggiungimento delle finalità ultime che il *Welfare* si pone, vale a dire il "benessere" dei cittadini, attraverso la possibilità di prevedere interventi puntuali e calibrati rispetto al soggetto destinatario e non formalisticamente uguali per tutti i destinatari.

1.3. *Welfare State* e criteri di analisi

La vastità della materia sottostante all'espressione *Welfare* si presta ad essere analizzata attraverso diversi punti di vista. In particolare, guardare al sistema sociale attraverso l'individuazione dei rischi che lo stesso intende affrontare, delle prestazioni che vengono approntate, dei beneficiari delle stesse, degli attori istituzionali (e non) che le pongono in essere, del finanziamento e della modalità di erogazione degli strumenti di tutela, permette, se possibile, di delimitarne i confini e metterne in luce criticità e vantaggi, anche se sempre rispetto a specifici approcci.

Questa operazione risulta, di fatto, indispensabile rispetto alla finalità ultima che ci si ripropone. Solo partendo da un'analisi delle condizioni odierne della tutela erogata, si può comprendere meglio quali vantaggi può portare il ragionare sulla base di un diverso paradigma concettuale.

1.3.1. *Welfare* e rischi protetti

Quali sono i rischi sociali che il sistema di protezione sociale si dovrebbe riproporre di tutelare? Sono gli stessi rischi che, agli inizi del Novecento, hanno rappresentato, sia il risultato delle battaglie operaie, che scelte coscienti del potere statale volte all'ottenimento del consenso politico e della pace sociale?

O piuttosto, viene da domandarsi, a questo primo nucleo di rischi, non se ne sono aggiunti altri, alcuni già riconosciuti dall'ordinamento e assunti al rango di elementi sociali degni di tutela ed altri, ancora in attesa di tale riconoscimento?

Guardando alla storia dell'odierno sistema di protezione sociale ed alle modalità della sua evoluzione, non sorprende il dover valutare l'ipotesi che il catalogo dei rischi sociali che lo Stato, o meglio il sistema di sicurezza sociale, tutela o dovrebbe tutelare non rappresenti un insieme finito a priori, ma, così come la realtà, risenta della mutevolezza dei tempi, e si evolva con essa.

Il primo rischio che trova tutela nel nostro ordinamento è quello legato all'incapacità di produrre reddito, quale stretta conseguenza dell'impossibilità a rendere la propria prestazione contrattuale nell'ambito del rapporto di lavoro. La tutela contro il rischio di malattia, di infortunio, di perdita di occupazione, a protezione della vecchiaia o a favore della maternità rappresentano il primo nucleo di diritti rivendicati e concessi dal potere statale ai lavoratori, in un'ottica strettamente assicurativa.

A questo primo rischio, poi, si è aggiunto quello legato alla lotta alla povertà e, in senso più ampio, al corretto sviluppo della persona umana. Troviamo, quindi, così la tutela del diritto all'abitazione, all'istruzione, all'assistenza sociale, alla salute (anche della persona non lavoratrice).

La protezione contro i rischi che abbiamo appena richiamato ha ormai trovato una posizione compiuta all'interno della Costituzione, che li tutela, ora in chiave assicurativa, ora in chiave assistenziale (ad esempio, agli artt. 31 e 38 per quel che riguarda il diritto all'assistenza, all'art. 32 per quel che concerne il diritto alla salute e all'art. 34 in materia di istruzione).

Ciò che muta, quindi, non è tanto l'importanza a livello ordinamentale del rischio da tutelare, quanto più le modalità concrete con cui lo stesso ha trovato protezione nel nostro ordinamento e l'ampiezza che tale tutela ha rispetto all'intera popolazione.

In particolare, generalizzando molto, la totalità della popolazione ha il diritto di vedersi curata dal sistema sanitario nazionale, anche se non ha le capacità economiche per contribuirvi, così come ha il diritto di ottenere un'istruzione accessibile, a prescindere dalla capacità reddituale. In questo senso, il sistema di *Welfare* si denota per un'applicazione piena del principio universalistico.

Scelte diverse sono, invece, state poste in essere rispetto al valore del lavoro, valore fondante del nostro ordinamento, dove a prevalere è la componente assicurativa di

protezione dal rischio. Se in passato tale scelta ha rappresentato un'innovazione lungimirante rispetto ad altri ordinamenti sociali, deve concordarsi con quanti ritengono che l'attuale sistema di previdenza sociale sia un coacervo di prestazioni in grado di garantire una tutela mirata solo a fasce o gruppi di lavoratori, individuati, da sempre, in quelli subordinati a tempo pieno.

Quindi, mentre misure minime di assistenza vengono poste in essere in modo universalistico in campo sanitario o in quello dell'istruzione, attraverso l'individuazione di un livello di tutela considerato essenziale ed imprescindibile, vi solo altre tipologie di prestazioni, quelle più in generale volte a combattere il rischio di povertà sociale, che esistono e sono garantite solo a specifiche categorie di soggetti o a soggetti con peculiari caratteristiche famigliari e reddituali, escludendo tutti gli altri.

La tutela contro la povertà e il sostegno al reddito, pertanto, rilevano, da un lato, se inseriti all'interno di un rapporto di lavoro subordinato, o altrimenti e in subordine, solo laddove si possiedano requisiti anagrafici e reddituali che permettono di accedere a prestazioni previdenziali di tipo assistenzialistico.

Diverso è, invece, il livello di "benessere" garantito a coloro che sono occupati con un rapporto di lavoro parasubordinato, a quanti svolgono attività di lavoro autonomo, a coloro che non sono mai entrati nel mercato del lavoro (gli inoccupati) o a coloro che ne sono usciti da lungo tempo per motivi indipendenti dalla loro volontà e riconducibili all'obsolescenza dei processi produttivi, all'incapacità e/o impossibilità di adeguare le proprie *skill* professionali o perché, ad esempio, vittime di malattia, che ne hanno compromesso le capacità produttive.

In linea di principio, il rischio corso da queste tipologie di persone non viene reputato sufficientemente degno di una tutela universalistica da parte dell'ordinamento, salva la previsione di misure sperimentali, la cui erogazione è vincolata al reperimento delle risorse e a tassativi requisiti personali o famigliari[7].

Un sistema di *Welfare* di questo tipo, quindi, seppur in grado di sostenere e proteggere larga parte della popolazione con misure sociali, non è totalmente in

[7] Il riferimento è, ad esempio, alle misure in tema di sostegno al reddito dei disoccupati contenute nel d.lgs. n. 22/2015, che prevede, in via sperimentale, l'estensione della prestazione di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria anche ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e l'introduzione dell'assegno di disoccupazione. Questo aspetto, relativo alle prestazioni erogate dal sistema di *Welfare* verrà meglio analizzato nel prosieguo.

grado di tutelare dal rischio di esclusione sociale e di offrire un miglioramento delle opportunità di vita, in chiave perequativa rispetto alla diversa difficoltà di accesso al mercato del lavoro, a tutti i cittadini.

Tale incapacità finisce per incidere sul sistema di *Welfare* stesso, sbilanciandolo rispetto all'erogazione di prestazioni, quali quelle previdenziali e di assistenza sociale ai lavoratori e finendo per creare una protezione sociale a più corsie.

In quest'ottica, il rischio "da esclusione" può essere anche individuato come la necessaria soluzione richiesta al sistema di protezione sociale rispetto ad un diverso equilibrio che con il tempo la società ha assunto.

Se, rispetto al passato, la popolazione è invecchiata (da dati ISTAT l'età media della popolazione ha raggiunto i 44,4 anni[8]), ai lavoratori occupati viene richiesto ora di restare più a lungo al lavoro per poter godere del trattamento pensionistico, il meccanismo di calcolo della pensione è calibrato esclusivamente sulla quantità di contribuzione versata. Le modalità di produzione e, quindi, le modalità con cui si rende la propria prestazione di lavoro sono mutate (anche grazie a processi tecnologici innovativi) e la crisi economica non ha permesso né l'aumento dei posti di lavoro, né un incremento del tasso di popolazione giovanile occupata. Sulla base di detti elementi, risulta difficile credere che un sistema di prestazioni non pensato per questi problemi possa essere, in futuro, in grado di risolverli.

Oltre a ciò, deve darsi conto del fatto che anche una parte dei lavoratori subordinati, categoria su cui il sistema di *Welfare* è stato disegnato, risente di quelli che la letteratura in materia definisce i c.d. "nuovi rischi sociali", vale a dire problemi di tipo economico, di breve e lungo periodo, che in passato colpivano "fette" diverse della popolazione, ma non i lavoratori subordinati.

Pensiamo a lavoratori occupati stabilmente in realtà di rilevanza nazionale, oggi soggette a ristrutturazione, che hanno difficoltà ad accedere al credito al consumo[9] per la mancanza di fiducia degli operatori, ma anche a coloro che, assunti con contratto di lavoro part time, sulla base delle retribuzioni attuali e del sistema di

[8] Cfr. http://www.istat.it/it/archivio/149003. La popolazione per grandi classi di età risulta, ad oggi, così distribuita: 13,8% fino a 14 anni di età, 64,4% da 15 a 64 anni, 21,7% da 65 anni in su.

[9] E' il caso, ad esempio, delle aziende del Gruppo Ilva, a seguito del D. M. 21 gennaio 2015 sottoposte ad amministrazione straordinaria, i cui lavoratori, pur stabilmente assunti quali lavoratori subordinati, si trovano coinvolti nel processo di riorganizzazione aziendale e produttivo dell'azienda, e risentono della poca fiducia del mercato nei confronti della stessa.

calcolo pensionistico, rischiano, nel lungo periodo, di avere diritto a trattamenti pensionistici insufficienti nell'ammontare per condurre una vita adeguata.

Questa parte di cittadini avanza nuove richieste di protezione sociale, la cui risposta può aumentare o meno il raggiungimento della maggiore inclusione sociale e della universale partecipazione al mercato del lavoro.

Un modello differente di *Welfare*, quindi, dovrebbe considerare che il rischio da combattere è, *in primis*, quello dell'esclusione sociale, con la conseguenza di cercare di offrire soluzioni che permettano una pari possibilità di accesso alle opportunità che la società offre e quindi, in ultimo, anche il diritto di pari partecipazione al mercato del lavoro da parte di tutti i cittadini, a prescindere dal loro *status* presente o passato di lavoratori.

Proprio la richiesta di maggiore equità e parità di trattamento porta a individuare i limiti dell'attuale sistema di protezione sociale che, nel dare risposta ad un unico rischio che accomuna tutti i cittadini, eroga prestazioni frammentarie e disorganiche sia nei destinatari (cittadini, uomini e donne, vecchi e giovani, lavoratori e non lavoratori, lavoratori subordinati e atipici) che nelle misure (alcune sistematiche di stampo assistenzialistico o di tipo assicurativo, altre sperimentali, reiterate o no nel tempo).

Se parte del problema è da ricondurre ai mutamenti sociali, deve rilevarsi come abbiano inciso sulla questione anche le politiche del lavoro, attive e passive, poste in essere dal Legislatore in questi anni. Tali scelte legislative non hanno tenuto in debita considerazione i possibili risvolti rispetto agli equilibri sottesi al rapporto di lavoro. Come si avrà modo di dire meglio più avanti e accennando qui solo brevemente, ai cambiamenti apportati alle regole in tema di mercato del lavoro, volte ad introdurre di una maggiore flessibilità all'interno del rapporto di lavoro, non è corrisposta una revisione ed armonizzazione degli equilibri sottesi al rapporto stesso.

Le attuali regole che disciplinano il rapporto di lavoro subordinato, infatti, hanno, in modo implicito, inciso anche sulle conseguenze intrinseche derivanti dallo stesso, vale a dire sull'equilibrio sinallagmatico creato dal contratto di lavoro.

Avere un rapporto di lavoro retribuito secondo standard contrattuali collettivi, non significa più, come in passato, essere al riparo da determinati rischi sociali.

A tal proposito, pare opportuna una esemplificazione. Se, in passato, uno dei presupposti necessari all'erogazione di un prestito personale era quello di essere

assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, dopo l'introduzione del contratto a tutele crescenti, il lavoratore assunto a tempo indeterminato con queste nuove regole continuerà ad essere ancora ritenuto soggetto più "affidabile", e quindi da preferire nell'erogazione di un prestito, rispetto ai restanti lavoratori, anche atipici?

Ciò perché, se è vero che l'erogazione di finanziamenti non rientra tra le prerogative del sistema di protezione sociale, è altrettanto vero che fanno parte di quest'ultimo sistema le politiche attive, vale a dire quelle politiche che permettono, se ben attuate, di considerare la perdita di occupazione come un male transitorio, cui si può facilmente porre rimedio formando e ricollocando il lavoratore.

Se il *Welfare* delle politiche attive viene ritenuto dagli operatori del mercato non adeguato per il fine che si ripropone, la perdita di fiducia in detti strumenti si tramuterà in perdita di fiducia rispetto ai destinatari dei medesimi e, quindi, in ultimo, inciderà sulla loro libertà di agire per la soddisfazione dei bisogni personali (quale, appunto, è la sottoscrizione di un contratto di finanziamento).

Infine, resta da osservare come, rispetto al passato, si tende sempre più a cercare di prevenire i possibili rischi sociali (prevenire la povertà, prevenire i disastri ambientali, prevenire il rischio di estromissione dal lavoro per i malati) e ad agire in un'ottica anticipatoria del bisogno, piuttosto che risarcitoria e ripristinatoria delle conseguenze che l'avveramento del rischio ha generato. Anche di tale aspetto dovrà necessariamente tenersi conto nella teorizzazione di un diverso modello di *Welfare*.

1.3.2. Le prestazioni di *Welfare*

Dalla letteratura in materia emerge come le prestazioni di *Welfare* possano essere classificate sia rispetto alla modalità di intervento, che alla forma che l'intervento stesso assume.

Dal punto di vista della modalità di intervento, le prestazioni di protezione sociale si suddividono in prestazioni assistenziali, assicurative e di sicurezza sociale.

Le prime sono, con il tempo, passate dall'essere mere elargizioni da ricondurre alla generosità dello Stato ed alla disponibilità delle sue risorse, a veri e propri emolumenti automatici dovuti ai beneficiari in possesso di specifici requisiti.

Le prestazioni di tipo assicurativo, invece, rappresentano una risposta predeterminata dell'ordinamento a precisi rischi sociali ritenuti rilevanti per lo stesso. In particolare, l'ordinamento ha, in questo caso, sia un ruolo coercitivo, che di garanzia rispetto al reperimento delle risorse finanziarie necessarie e all'erogazione della prestazione a seguito del verificarsi dell'evento assicurato. Pare quasi superfluo osservare che questo tipo di prestazioni trovano origine soprattutto dal rapporto di lavoro subordinato e nella necessità di tutelarsi nei casi in cui la propria capacità di produzione del reddito venga momentaneamente o totalmente compromessa. È questo il caso di prestazioni considerate storiche rispetto al sistema di sicurezza sociale, quali le indennità in caso di infortunio e malattia, di disoccupazione, di invalidità e vecchiaia e in caso di maternità.

Questa tipologia di benefici è quella che più si presta al rischio della "categorizzazione" rispetto allo *status* ricoperto dal destinatario e, quindi, è quella che più genera disuguaglianza all'interno del sistema di *Welfare* nel suo complesso. La maggiore disuguaglianza, infatti, è il risultato di due diversi fattori: il tempo e le regole che disciplinano il mercato del lavoro.

Rispetto al tempo, se in un primo momento, le prestazioni di *Welfare* rappresentarono una difficile conquista, in un secondo, il diritto a prestazioni più o meno benevole dipese, soprattutto, dalla forza dimostrata dalle diverse categorie di lavoratori nell'avanzare le proprie istanze. Tale circostanza ha portato a compromettere la possibile universalità della tutela offerta, creando un insieme asistematico di prestazioni che offrono una tutela differenziata (o addirittura non la offrono) al verificarsi di uno stesso evento sfavorevole. È questo il caso, ad esempio, dell'introduzione e sistematico ampliamento a macchia di leopardo degli strumenti di ammortizzazione sociale.

Il secondo elemento di disfunzione è rappresentato, poi, dalle regole che disciplinano il mercato del lavoro, il cui continuo mutamento può arrivare a compromettere sia l'equità nei confronti del lavoratore stesso rispetto alle aspettative che l'ordinamento aveva in precedenza prospettato, sia tra i lavoratori stessi, che si trovano ad essere destinatari di medesime prestazioni, ma erogate in misura differente o addirittura

privi di una protezione che in un momento precedente veniva invece garantita. Il riferimento può essere, ad esempio, all'istituto del prepensionamento, introdotto dal Legislatore per gestire i problemi legati all'esubero di personale, derivante, anche, ma non solo, da un utilizzo disinvolto delle misure di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, che ha comportato conseguenze, dirette ed indirette, per l'intera popolazione non solo nel breve, ma anche e soprattutto nel lungo periodo.

Allo stesso tempo, inoltre, si registrano i problemi derivanti dall'implementazione di riforme che hanno permesso di introdurre flessibilità nel mercato del lavoro, a cui non ha fatto ugualmente seguito la predisposizione ed implementazione di un sistema adeguato di protezione sociale, calibrato sui diversi rischi che il mutamento di norme sta generando. A questo tipo di disfunzioni, l'ordinamento sta provando, solo in tempi più recenti, a dare risposta, come nel caso dell'introduzione di una misura di sostegno in caso di perdita di occupazione, analoga all'indennità di disoccupazione, per i lavoratori che svolgono attività di collaborazione coordinata e continuativa, ancora di tipo sperimentale (c.d. DIS-COLL).

In casi di questo tipo, quindi, pur essendo il principio posto alla base dell'erogazione delle prestazioni di tipo assicurativo, la disuguaglianza di trattamento si verifica tra lavoratori tipici ed atipici, per cui il rischio sociale non è stato inizialmente assicurato, e la stessa, non solo genera una mancanza di equità nell'immediato, ma porta anche i lavoratori a fare scelte differenti in ordine al loro futuro lavorativo, inducendoli a "rifuggire" da una tipologia contrattuale considerata meno garantista e, quindi, meno appetibile. In definitiva, quindi, le regole del mercato del lavoro, la loro incertezza e, più ampiamente, le regole che attengono al modello sociale ordinamentale, non paiono sempre adeguate nel garantire la diversa finalità che le politiche sociali dovrebbero porsi, vale a dire quella di aiutare la popolazione a prevenire determinati rischi, sociali e economici, associati al cambiamento delle condizioni di impiego e ai mutamenti demografici e famigliari, nell'ottica ultima di garantire la pari opportunità di accesso al mercato del lavoro.

Tornando alla classificazione, poi, l'ultimo gruppo di prestazioni è quello di sicurezza sociale, in cui rientrano quelle erogate in modo universale e obbligatorio a tutti i cittadini, a prescindere da uno specifico finanziamento della misura su base individuale. Sono queste le misure finanziate dalla fiscalità in generale e vi rientrano sia le prestazioni di tipo sanitario, ma anche, ad esempio, le prestazioni previdenziali

slegate dalla contribuzione soggettiva dei destinatari, come l'indennità di accompagnamento. Proprio quest'ultima misura presta il fianco a critiche avanzate dalla letteratura in materia. In particolare, l'istituto, lungi dall'essere criticato nella sua finalità, si presta a creare disparità nel momento applicativo, laddove si osserva che la somma viene erogata a prescindere dalle condizioni economiche in cui versa di chi la deve ricevere e sulla base di una corrispondenza tabellare tra la patologia patita e le reali condizioni di salute in cui la persona versa. Il tutto, poi, viene lasciato all'arbitrio delle Commissioni mediche territoriali, con evidenti disuguaglianze nel trattare casi simili, ma localizzati in luoghi differenti.

In parte, questo aspetto rappresenta l'altra faccia della medaglia rispetto alla logica che regola gli interventi di sicurezza sociale, vale a dire quella solidaristica di tipo universale. Le prestazioni di questo tipo, infatti, sono quelle che più rispondono al bisogno di solidarietà, presupposto per ottenere la coesione tra i cittadini e, implicitamente, la pace sociale. La necessità di ricollegare l'erogazione di questo tipo di prestazioni ai tributi imposti alla fiscalità in generale e alla più generale sostenibilità del sistema di *Welfare* impedisce un loro ampliamento, se non rispetto a quei bisogni sociali, cui l'ordinamento non può sottrarsi, ma che non sempre corrispondono a quelli più sentiti e ritenuti maggiormente meritevoli da ampie parti della popolazione.

La difficoltà di implementare risposte ordinamentali di questo tipo porta a comprendere meglio i limiti che il sistema di protezione sociale incontra rispetto alla creazione di un *Welfare* totalmente universalistico, rendendo tangibile la necessità di pensare ad un modello che apra, in modo organico ed organizzato, verso le possibilità di integrazione delle prestazioni pubbliche con quelle offerte da soggetti privati e terzi.

Guardando, infine, alla forma che gli interventi di protezione sociale possono assumere, la più diffusa è sicuramente la corresponsione in denaro. In questo caso, l'intento è chiaro, sostenere il potere di spesa del soggetto destinatario. Con il passare dei decenni, però, si è sempre più compresa l'importanza e l'insostituibilità rappresentata dall'erogazione statale di prestazioni sotto forma di servizi in natura (si pensi all'istruzione, all'assistenza sanitaria, al diritto all'abitazione come forma di contrasto alla povertà) e di benefici fiscali (agevolazioni sono previste, ad esempio,

per carichi di famiglia, per l'acquisto o la ristrutturazione di un'abitazione, per favorire il diritto allo studio).

Proprio in relazione a quanto appena affermato, a livello ordinamentale, si osserva, altresì, la tendenza ad un affiancamento e sostituzione di prestazioni ed elargizioni puramente monetarie, con servizi, che richiedono una partecipazione attiva del lavoratore e che permettono allo stesso di maturare competenze o di sviluppare una maggiore capacità di autodeterminazione. In tale processo può ravvisarsi, anche, la presa di coscienza e la volontà dell'ordinamento di ridurre gli effetti relativi alla dipendenza economica, che prestazioni esclusivamente in denaro, sul lungo periodo, generano.

1.3.3. I beneficiari delle prestazioni di *Welfare*

La frammentarietà che è insita nella materia, poi, non permette neppure di ragionare "trasversalmente" tra le categorie di soggetti beneficiati. I destinatari delle misure di protezione sociale, invero, spaziano dai lavoratori, alle famiglie, dai cittadini agli stranieri, dai giovani ai pensionati. Non a caso, come si è già avuto modo di accennare, la categorizzazione delle risposte sociali rappresenta uno dei limiti che maggiormente sconta l'odierno sistema di protezione sociale.

La previsione di un *Welfare* organizzato in ragione delle singole categorie di destinatari ha pregi e difetti.

I pregi possono essere ricondotti, da un lato, al più facile raggiungimento di un livello di equità rispetto alla risposta approntata nel singolo gruppo sociale, come accade, ad esempio, nel caso delle assicurazioni sociali basate sul criterio contributivo. Inoltre, la previsione di un *Welfare* "di gruppo" permette ai beneficiari di trovare forza nella solidarietà all'interno del gruppo stesso, che diviene insieme luogo di redistribuzione del rischio e di presa di coscienza di eventuali nuovi rischi sociali che il gruppo stesso corre.

Di contro, la classificazione dei beneficiari sulla base di categorie contrapposte porta a disuguaglianze sociali tra i gruppi più numerosi nei confronti di quelli più esigui o tra gruppi economicamente più rilevanti a discapito di quelli più poveri, come nel

caso dello scontro intergenerazionale o tra *insiders* e *outsiders* del mercato del lavoro.

Inoltre, tale frammentazione complica il processo di universalizzazione delle tutele, che rischia di essere attuato esclusivamente all'interno del gruppo stesso o tra gruppi tra loro omogenei, ma non con l'intera società.

Come avremo modo di spiegare in maniera più compiuta avanti, tanto più le maglie del sistema sono strette nel prevedere specifici beneficiari della tutela, più questo genererà iniquità nell'erogazione della tutela stessa, aumentando il conflitto sociale. In particolare, tanto più i cittadini ritengono di trovarsi in condizione di precarietà, tanto più sono portati ad attuare meccanismi elusivi, al fine di poter godere di determinati benefici, sulla scorta del fatto che altre "categorie" di soggetti ricevono quel tipo o tipologie analoghe di tutela.

L'attuale paradigma sotteso al *Welfare*, di derivazione *bismarckiana*, non permette di approntare una tutela complessiva della persona e relativa all'intera cittadinanza, alternando a beneficiari "ipertutelati", soggetti privi di protezione sociale, se non rispetto ai rischi sociali storici, almeno rispetto a quelli che sono definibili come "nuovi" rischi.

1.3.4. Gli attori del sistema di protezione sociale

In ordine agli odierni attori del sistema, deve darsi necessariamente atto di come l'attuale sistema di protezione sociale abbia trovato, e trovi tutt'oggi, nell'ordinamento pubblico il suo più importante protagonista.

Tuttavia, il *Welfare* non è mai stata una prerogativa esclusivamente statale. In particolare, all'attore statale va riconosciuto un ruolo accentratore e fondamentale nella previsione di un nucleo indefettibile di rischi sociali contro cui proteggere i lavoratori. Con il passare dei decenni, come abbiamo già accennato, la tutela erogata dall'ordinamento è stata in parte integrata dal ruolo svolto da differenti e variegati soggetti privati, quali le associazioni datoriali e sindacali (anche organizzate in forma

bilaterale), la famiglia, il Terzo settore[10], ma anche le imprese singolarmente prese o organizzate in reti di impresa.

Il vantaggio riconducibile alla pluralizzazione dei soggetti eroganti è riscontrabile nelle concrete modalità di azione che questi enti sono in grado di approntare nell'erogazione della tutela, che risulta, di norma, più rapida e maggiormente aderente al soddisfacimento dei bisogni sociali avanzati dai cittadini.

Ciò, nonostante, l'affidamento del soddisfacimento della tutela a soggetti privati fa sorgere limiti sia rispetto alla piena esigibilità delle prestazioni sociali, che, comunque, restano una prerogativa pubblica, sia in ordine alla portata effettiva del principio di uguaglianza sostanziale.

Inoltre, la mancanza di un intervento di coordinamento da parte dell'attore pubblico rispetto alla tutela approntata dagli enti "terzi" non permette di eliminare la disorganicità che connota l'attuale sistema di protezione sociale e di porre in essere una efficiente lotta alla disuguaglianza sociale, fine che il nuovo modello di *Welfare* dovrebbe porsi per garantire pari opportunità di accesso al mercato del lavoro.

Anche in ragione di tale aspetto, si è portati ad escludere la possibilità che le funzioni di *Welfare*, in futuro, possano essere interamente devolute a enti "privati", dovendo sempre riconoscersi all'ordinamento pubblico un ruolo di coordinamento degli stessi, oltre che sussidiario, nell'assicurare i livelli essenziali di tutela.

1.3.5. Il finanziamento delle prestazioni sociali e le modalità di erogazione

L'evoluzione del contesto socio economico italiano, riconducibile alla diminuzione dello spazio coperto dalla grande impresa industriale, a favore della crescita del terziario e della piccola impresa, incide fortemente sulla tutela sociale approntabile

[10] Si veda in proposito il ddl "*Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*" approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014, ora in esame presso la Commissione Senato e reperibile all'indirizzo http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/912363/index.html. Tra le finalità che l'intervento si ripropone vi sono quelle di "*riconoscere e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo*" e di "*riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata, svolta senza finalità lucrative, diretta a realizzare in via principale la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale o d'interesse generale*".

nei confronti dei cittadini e sulla possibilità di diminuire le disuguaglianze sociali che permeano la società.

Di tale circostanza, però, l'ordinamento non ha tenuto debita considerazione, almeno sino agli anni più recenti, quando la crisi economica e finanziaria e il conseguente periodo di stagnazione che ne è derivato, non hanno più permesso di rinviare riforme tanto necessarie, quanto incapaci di generare consenso politico.

Il drastico bisogno di ridimensionamento della spesa sociale è dipeso, oltre che dalla crisi, dalla necessità di rispettare i vincoli di bilancio costituzionalmente previsti e i patti di stabilità tra istituzioni di diverso livello territoriale.

Da ciò è derivata una duplice incisione del sistema di *Welfare*.

Sotto un primo aspetto, infatti, l'ordinamento ha posto in essere una serie di interventi di riforma delle prestazioni sociali, volti a tenere sotto controllo la spesa pubblica. L'innalzamento dei requisiti necessari per l'ottenimento del trattamento di quiescenza, unito al definitivo passaggio del sistema di calcolo da retributivo a contributivo, ha ridisegnato il sistema previdenziale. Sotto un altro punto di vista, l''introduzione di ammortizzatori sociali endocategoriali, come i fondi bilaterali di solidarietà, ha permesso al Legislatore di dare risposta alla richiesta di un ampliamento, in chiave universalistica, della tutela di sostegno al reddito in costanza di rapporto, maggiormente sentita nell'ultimo periodo, a causa della crisi economica.

Se da un lato si è agito sulle prestazioni erogate e sulla loro eligibilità, sotto un differente aspetto, l'ordinamento ha posto in essere anche interventi volti ad una erogazione più razionale e controllata delle risorse disponibili, con il fine di rendere maggiormente efficiente la tutela erogabile. Nel caso delle misure di tipo universalistico, la scelta di non erogare liberamente (cioè alla sola constatazione dell'esistenza del bisogno) il sussidio, ma alla verifica concreta dei mezzi economici posseduti dai destinatari, ha comportato probabilmente l'ottenimento di un sistema più equo, ma anche ridotto il possibile numero di destinatari delle prestazioni, a parità di risorse erogabili. In particolare, l'erogazione di prestazioni agevolate per i meno abbienti in campo sanitario, per l'accesso ai servizi locali, per la protezione della maternità, per l'accesso all'università è valutata sulla base delle condizioni economico finanziarie in cui il soggetto si trova, rilette alla luce del contesto famigliare di riferimento.

In sostanza, il Legislatore ha inteso operare, prima di tutto, limitando e restringendo la spesa sociale, secondariamente, cercando di trovare ulteriori forme di finanziamento della spesa, alternative a quelle della fiscalità generale e del gettito derivante dalla previsione di misure assicurativo-contributivo, al fine di poter assicurare la tutela da erogare.

Rispetto alla ricerca di ulteriori risorse economiche, una parte delle stesse è stata richiesta a imprese e lavoratori, sia direttamente (ad esempio, con l'obbligo di contribuzione al fondo bilaterale residuale), sia indirettamente (ad esempio, chiedendo alla bilateralità di approntare prestazioni contro specifici rischi sociali e con correlativa previsione della necessaria contribuzione). Resta, invece, ancora da migliorare la capacità delle istituzioni pubbliche di sfruttare e mettere a sistema i finanziamenti messi a disposizione dall'Unione Europea[11].

Infine, deve registrarsi anche la tendenza dell'ordinamento verso la valorizzazione delle prestazioni "in servizi", erogabili, quindi, a partire da un minor incremento della spesa pubblica e da una maggior organizzazione della "macchina pubblica" e dai suoi dipendenti. Anche questo aspetto, in parte muta le logiche sottese al complessivo sistema di *Welfare*, dove la maggior responsabilizzazione viene equamente richiesta, sia alle imprese, sia ai lavoratori, che all'ordinamento medesimo.

1.4. *Welfare* e ordinamento europeo

A livello europeo non è ancora possibile parlare dell'esistenza di un vero e proprio *Welfare* "comunitario", condiviso tra tutti gli ordinamenti, così come non esiste una nozione di *Welfare* comune a livello sovra ordinamentale.

Tuttavia l'Unione ritiene di dover spingere i sistemi di protezione sociale nazionali verso il superamento di logiche maggiormente legate ad una organizzazione del lavoro di tipo fordista, agendo sulle politiche di protezione sociale in senso stretto, di

[11] Si veda a tal proposito, l'articolo pubblicato dal "Il Tempo" dal titolo "*Fondi europei: sprecati o spesi male*", reperibile all'indirizzo http://www.iltempo.it/economia/2015/05/03/fondi-europei-sprecati-o-spesi-male-1.1410805 del 03/05/2015.

stabilizzazione dell'economia e di investimento sociale, nell'ottica di una loro modernizzazione.

Invero, il modello sociale europeo pare essersi accorto della necessità economica, prima ancora che sociale, di modificare i presupposti posti alla base dell'erogazione delle tutele, puntando ad una diminuzione delle disuguaglianze sociali ed alla promozione della pari opportunità tra gli individui.

In particolare, l'Unione europea ha dimostrato di voler promuovere il c.d. "*Social Investment*"[12], al fine di convertire i meccanismi redistributivi del reddito in meccanismi redistributivi di opportunità tra i consociati e, nel farlo, ha scelto di utilizzare il c.d. approccio di "tutela *multilevel*" dei diritti fondamentali, in grado di meglio coordinare la complessità derivante dall'esistenza di più sistemi normativi, istituzionali e giurisdizionali capaci di incidere, in contemporanea, la materia.

La coesione sociale diviene, allo stesso tempo, sia il mezzo che il fine dell'integrazione europea, che, a questo preciso scopo, punta sempre più sulla predisposizione di strumenti collaborativi, creati sulla logica della premialità a fronte di precisi adempimenti, in grado di riconnettere tra loro i diversi livelli territoriali, limandone le asimmetrie sociali e economiche.

In quest'ottica, il valore della solidarietà, inizialmente solo presente a livello programmatico nell'ordinamento europeo, ottiene un rilievo centrale con il Trattato di Lisbona, quale valore universale da affiancare a dignità umana, libertà ed uguaglianza. Tali valori vengono indicati come fondamentali dalle istituzioni europee, al pari di quanto previsto dal nostro ordinamento.

Tuttavia, pur con i più buoni propositi, l'implementazione di misure direttamente stabilite a livello europeo in modo condiviso tra tutti i paesi si scontra con la difficoltà di previsione di uno scambio realmente solidaristico, in grado di bilanciare concretamente i bisogni economici, sociali e territoriali delle diverse realtà nazionali.

Ecco, quindi, che l'incisività europea nel determinare le politiche di sostegno sociale diviene, piuttosto che la (sola) imposizione di *standard* minimi di tutela, anche l'impegno nella promozione di una corresponsabilità dei diversi ordinamenti rispetto allo sviluppo della persona e dei suoi diritti fondamentali. Parte di questo obiettivo viene raggiunto attraverso la predisposizione di fondi pubblici (tipico il Fondo

[12] Comunicazione europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, 20 febbraio 2013, COM (2013) 83 (reperibile all'indirizzo http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/202419).

Sociale Europeo) per il finanziamento di quelle politiche sociali che, a prima vista, non trovano un diretto incentivo all'interno del processo economico. Sotto un diverso aspetto, inoltre, la risposta europea alle istanze sociali dei suoi cittadini arriva anche attraverso la spinta ad adottare specifiche politiche per destinatari ben individuati, così da superare, almeno in parte, il *gap* causato dalla categorizzazione della società in fasce di popolazione portatrici di interessi contrapposti (a questo proposito possono ricondursi, tra gli altri, i programmi come "*Youth Guarantee*", trasposto nel nostro ordinamento nella c.d. "Garanzia giovani").

In ultimo, resta da osservare come l'impatto delle istituzioni europee arrivi nel nostro ordinamento anche attraverso gli organi giudiziari, che utilizzano i valori tutelati dall'Unione europea per rileggere, limitare o ampliare la portata delle tutele sociali previste dall'ordinamento nazionale.

1.5. *Welfare* e sussidiarietà verticale: il processo federalista

Osservando l'odierno sistema di *Welfare*, non si può fare a meno di osservare l'intervenuto spostamento degli assi decisionali dal livello statale-nazionale a quello regionale-territoriale. Il processo, volto all'introduzione di caratteri federalistici negli equilibri istituzionali, trova evidentemente fonte e sostegno nella riforma del titolo V della Costituzione, di cui alla legge cost. n. 3/2001 e, in particolare, all'art. 117 Cost.

Con tale intervento riformatore, le istituzioni territoriali, individuate nei Comuni, nelle Città metropolitane, nelle Province e nelle Regioni, sono chiamati a farsi carico del soddisfacimento dei bisogni, anche sociali, presenti nella popolazione del proprio territorio di competenza.

In questo senso, il principio di sussidiarietà, nella specie c.d. verticale, permette all'istituzione sovra posizionata di interporsi solo laddove gli organismi inferiori dimostrano di non saper adeguatamente intervenire per il raggiungimento degli obiettivi riconnessi all'esercizio delle proprie funzioni.

Può facilmente osservarsi come l'applicazione corretta di detto principio permette di giungere ad una maggior responsabilizzazione e coinvolgimento delle istituzioni

gerarchicamente sottostanti e, contemporaneamente, di rispristinare il rapporto politico-istituzionale che lega le istituzioni ai cittadini.

Inoltre, i possibili vantaggi riconnessi a questo principio, in ordine al sistema di protezione dei diritti sociali, sono da ravvisarsi nella maggior prontezza dell'istituzione territoriale, rispetto a quella statale, nell'individuazione dei reali stati di bisogno sociale, spesso legati all'economia del singolo territorio, e la loro correlazione con altre problematiche territoriali. Tutto ciò permette di giungere alla predisposizione delle necessarie soluzioni, sotto forma di integrazione dei servizi territoriali o mediante l'erogazione di emolumenti all'uopo predisposti, agli istanti, favorendo così una maggiore coesione sociale territoriale.

Ugualmente, non si può fare a meno di condividere l'idea avanzata da larga parte della dottrina, secondo cui il principio di sussidiarietà verticale porta con sé anche conseguenze applicative non di poco conto e potenzialmente lesive di diritti costituzionalmente garantiti, come quello di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

In particolare, viene rilevato l'aspetto secondo cui, la devoluzione in chiave sussidiaria della tutela sociale potrebbe essere all'origine di parte delle disuguaglianze sociali che la stessa cerca di combattere, perché il bisogno sociale della popolazione, i rischi dalla stessa percepiti e la possibilità di dare efficienti risposte istituzionali passano necessariamente dalla capacità finanziaria del territorio stesso e, quindi, dalla sua capacità produttiva ed economica. Sotto questo specifico aspetto, invero, lo sviluppo "a diverse marce" del nostro territorio, con una netta contrapposizione secondo l'asse territoriale Nord-Sud, comporta l'impossibilità di individuare un unico modello sociale all'interno dell'ordinamento, con conseguenti sub-equilibri interni, che si ripercuotono in termini di equità e uguaglianza sostanziale della tutela sociale predisposta per i cittadini e che devono essere tenuti in considerazione nell'approntare una tutela uniforme.

Inoltre, la frammentazione territoriale e la predisposizione di misure e strumenti di tutela a livello federale acuisce la difficoltà nello stabilire *standard* comuni di riferimento a cui guardare per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza della protezione approntata, in chiave comparata tra i diversi territori.

Tali perplessità hanno portato, nel tempo, ad un continuo processo interpretativo, volto all'inquadramento dei diversi diritti sociali o di loro peculiari aspetti, anche di competenza esclusivamente regionale (si pensi, ad esempio alle prerogative delle

Regioni nella materia della formazione professionale), ora nelle materie di esclusiva competenza statale, ora in quelle concorrenti con le Regioni, al fine di poterne ricondurre la garanzia al livello istituzionale superiore, in nome dell'equità applicativa e di garanzie di finanziamento più solide[13].

Deve anche osservarsi come, alla costituzionalizzazione di ruoli e compiti differenziati per Stato e istituzioni territoriali decentrate, è conseguito, indirettamente, un maggior spazio di manovra anche per gli attori non governativi e, quindi, un maggior coinvolgimento della società civile, sia in termini di avanzamento di richieste di protezione da nuovi rischi sociali nei confronti delle istituzioni preposte, sia nell'auto organizzare strumenti di risposta e tutela.

L'ordinamento, invero, ha dimostrato una tendenza a lasciare aperti tali spazi, nell'ottica della devoluzione, in chiave sussidiaria, questa volta c.d. orizzontale, di parte dei suoi compiti e delle sue competenze rispetto ad enti ed organizzazioni di natura privata. In questo caso, la funzione sociale demandata resta nella titolarità dell'ente pubblico, che, però, lascia ampli margini di manovra all'iniziativa privata ed alla sua capacità di organizzarsi, in modo solidaristico e mutualistico, per elaborare risposte maggiormente rapide rispetto a quelle che la complessa macchina burocratica può predisporre, contribuendo così a creare il c.d. *Welfare Mix*.

[13] Non senza che questo abbia creato dubbi in ordine al reale soggetto chiamato a emanare i provvedimenti legislativi o regolamentari necessari. Si pensi, in ultimo, all'abrogazione del d.lgs. n. 181/2000 ad opera del d.lgs. n. 150/2015 ed al venir meno della definizione di perdita dello stato di disoccupazione, in attesa che venga emanato un apposito decreto ministeriale. La stessa nozione, ritenuta materia concorrente Stato-Regioni, nel tempo, era stata oggetto anche di legiferazione a livello regionale (si vedano, ad esempio, la Regione Emilia Romagna http://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it//crisi-occupazionale/approfondimenti/stato-di-disoccupazione/stato-di-disoccupazione; la Regione Friuli Venezia Giulia http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/Regolamenti/D_P_REG_0227-2006.pdf; la Regione Liguria file:///C:/Users/D/Downloads/Allegato_DGR_587_2014.pdf).

Capitolo II

WELFARE, BILATERALITA' E SOSTEGNO AL REDDITO

2.1. *Welfare,* bilateralità e relazioni industriali

Dall'analisi che abbiamo sin qui condotto, pare emergere come il sistema di *Welfare State* e quello di *Welfare*[14], pur essendo entità contigue, non siano perfettamente sovrapponibili e coincidenti.

Inoltre, altro dato da tenere presente è quello per cui, anche se nella percezione comune, il *Welfare* rappresenta una "questione di Stato", in realtà, larga parte della popolazione riceve benefici e vantaggi da prestazione di *Welfare* erogate da soggetti differenti dall'ordinamento pubblico strettamente inteso. Tra questi soggetti, un ruolo sempre più rilevante è ricoperto dalla bilateralità, sia attraverso l'implementazione di progetti che trovano spazio a livello territoriale, sia mediante l'elaborazione di soluzioni che sono rivolte alla generalità dei lavoratori.

Ma il ruolo che il fenomeno bilaterale è arrivato a ricoprire è solo "l'eccezione che conferma la regola" o, piuttosto, la testimonianza di una tendenza che ha coinvolto l'intero sistema di protezione sociale?

Se è vero che il *Welfare* non è (e pare non possa più essere) una prerogativa esclusivamente statale, deve comunque riconoscersi allo Stato un ruolo differente e predominante rispetto a quello che gli altri attori sociali coinvolti hanno o possono aspirare ad avere, almeno sulla base delle norme vigenti.

Lo Stato, infatti, oltre che soggetto deputato a erogare le prestazioni di protezione sociale, è anche l'unico soggetto a detenere il potere di incidere sulle norme che regolano la materia e che contribuiscono a creare il modello sociale di riferimento per l'ordinamento.

[14] Cfr. *supra* §1.1.1.

Il ruolo dello Stato, quindi, è duplice: da un lato, attraverso gli interventi di politica industriale e sociale, agisce in qualità di attore del mercato, intervenendo nel creare e limitare gli spazi di manovra per l'iniziativa privata, dall'altro, supplisce alle falle generate dal mercato stesso, in un'ottica di equità sociale, sostenendo e proteggendo coloro i quali, momentaneamente o in modo definitivo, non riescono ad entrare nel mercato ed a parteciparvi in modo attivo.

Nello svolgere questa duplice funzione, lo Stato, da sempre, implicitamente, interviene nel disegnare la società stessa (a partire dalla sua struttura basilare, la famiglia), guidandone le scelte.

Se nel passato, questo ha permesso alle istituzioni di governare i cambiamenti sociali, cercando di adeguare, di pari passo, la tutela che era necessario approntare, oggi, questo meccanismo non pare più essere sostenibile. Come avremo modo di dire più approfonditamente avanti, lo sfasamento tra bisogni sociali avvertiti e protetti risente sia dei mutamenti demografici che interessano la collettività negli ultimi decenni, sia della velocità con cui il cambiamento interviene, sia ancora delle istanze portate avanti a livello europeo per uno sviluppo più armonico ed inclusivo della società.

Ecco, quindi, che il sistema di *Welfare*, sempre più sguarnito di strumenti mirati rispetto ai bisogni sociali che via via sono venuti ad esistere, ha iniziato a fare maggiore affidamento sia su quello che viene definito, da più parti, il primo vero ammortizzatore, cioè la famiglia, sia su soggetti terzi in grado di realizzare tali finalità, come le reti sociali di sostegno e le associazioni di rappresentanza del lavoro.

Con tale devoluzione di competenze, che almeno in un primo tempo pare rientrare più nella delega implicita che in quella esplicita, pare potersi ravvisare una volontà dell'ordinamento di limitare i danni da emarginazione ed esclusione sociale.

Questa prima fase, iniziata a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, ha visto una crescita delle quantità di risorse destinate e della qualità di prestazioni erogate ai cittadini dal potere pubblico, nonché una crescita del ruolo degli attori privati, portando la letteratura ad iniziare a parlare del c.d. *Welfare Mix*.

Nei decenni seguenti, alcune istituzioni, come quelle bilaterali, hanno dimostrato di poter coadiuvare lo Stato nell'espletamento di alcune delle funzioni inerenti il sistema di protezione sociale, guadagnandone la fiducia. Il passaggio dal ricorso a

soggetti quali la famiglia e l'associazionismo a attori quali le organizzazioni del Terzo settore, le Fondazioni o le parti sociali è avvenuto con una progressività tale da permettere che l'ordinamento pubblico mantenesse, almeno formalisticamente, il ruolo di unico referente rispetto alle prestazoni di *Welfare*.

In particolare, la risposta ai bisogni sociali avanzata dalle associazioni di categoria e dal bilateralismo è arrivata, nel tempo, sotto forma di due diversi strumenti.

Da un lato, il mancato adeguamento del *Welfare* ai nuovi e diversi bisogni sociali ha spinto le parti sociali ad elaborare, attraverso la contrattazione collettiva, il c.d. *Welfare contrattuale*. Questo, pur rappresentando una misura non universalistica, ha comunque permesso di dare attuazione al principio di solidarietà tra gruppi sociali, attraverso la previsione di prestazioni, servizi ed erogazioni che permettono il soddisfacimento di bisogni socialmente sentiti dai lavoratori e dalle loro famiglie. Questa tipologia di *Welfare* ha, poi, come abbiamo già avuto modo di accennare, una funzione ulteriore, di tipo sistematico, quale quella di incidere sull'equilibrio sottostante al contratto di lavoro individuale. Lo scambio di prestazioni posto alla base del rapporto di lavoro non può più, invero, individuarsi esclusivamente nella prestazione resa contro la retribuzione percepita.

Ciò perché, in modo più o meno lucido, nella scelta (o volontà) di lavorare a favore di una certa parte datrice incide anche l'esistenza o meno di un pacchetto di *Welfare* aziendale o la previsione di benefici, economici e non, a livello settoriale. Questo tanto più se il *Welfare State* non rappresenta una valida alternativa al primo e se non risulta in grado di adeguarsi rapidamente, quanto il *Welfare* contrattuale (ma analogo ragionamento può essere svolto per altre tipologie di *Welfare*, a partire da quello c.d. aziendale), ai bisogni avanzati dai lavoratori.

Anche se forse non volontariamente, lo Stato, nel lasciare che le risposte ai bisogni sociali mostrati dai lavoratori (e dai cittadini) fossero avanzate dalle parti sociali, ha indotto due conseguenze correlate. La prima è quella di aver permesso il riconoscimento di un ruolo rilevante, e che ormai può dirsi strutturale, in capo alle parti sociali. L'altra è quella di aver perso (se mai lo aveva avuto) il ruolo di unico referente delle istanze di protezione avanzate dalla popolazione, contribuendo così a creare sfiducia nelle istruzioni.

Proprio questo spazio "abdicato" dallo Stato ha permesso la crescita del secondo strumento utilizzato dalle parti sociali, vale a dire la bilateralità.

Il fenomeno bilaterale, nato spontaneamente a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, si estrinseca nella creazione di enti con rappresentanza paritetica delle associazioni datoriali e sindacali, che hanno saputo rendersi interlocutori attenti e capaci dei bisogni e delle problematiche del settore rappresentato, nonché abili attori propositivi di soluzioni concrete e fattive degli stessi problemi.

A seguito della crisi sistematica che nei decenni passati ha coinvolto la sostenibilità del sistema di *Welfare State*, l'ordinamento ha guardato con sempre maggiore favore agli enti bilaterali, arrivando ad affidare loro, come vedremo tra poco, un ampio ventaglio di funzioni, in campi tra loro anche molto distanti.

Gli enti bilaterali si sono dimostrati abili nell'individuare soluzioni sostenibili nella protezione dei lavoratori, creando reti e meccanismi di sostegno, laddove il sistema di protezione sociale risulta assente o carente e assumendo un ruolo di primo piano, quindi, all'interno del processo di relazioni industriali.

Diversamente dal passato, infatti, anche agli organismi paritetici è stato richiesto di lavorare affinché fosse garantita maggiore equità e inclusione sociale nello sviluppo economico del Paese[15]. Questo si è tradotto, nella pratica, nella capacità dimostrata dagli enti bilaterali di assumere un ruolo di primo piano nel sistema italiano di relazioni industriali, assicurando una funzione di costante dialogo tra le parti coinvolte, su tutti i temi che riguardano il mercato del lavoro.

Il vantaggio apportato alle relazioni industriali dalla bilateralità consiste, soprattutto, nella visione di lungo periodo e di lungo raggio che la stessa riesce ad avere rispetto alle diverse funzioni che è chiamata a svolgere. Gli strumenti proposti dalla bilateralità, sia attraverso iniziative territoriali che nazionali, vanno dalla costituzione di fondi paritetici per il finanziamento della formazione degli addetti del settore al sostegno al reddito e non rappresentano esclusivamente soluzioni da adottare nell'immediato per alleggerire le conseguenze di un problema, ma progetti di lungo periodo e buone prassi, da cui può derivare l'efficienza e il futuro sviluppo del settore stesso.

Sotto questo aspetto, la bilateralità ha dimostrato di poter intervenire rispetto alle carenze dell'ordinamento, assicurando in modo sussidiario prestazioni che il sistema di *Welfare* pubblico non avrebbe potuto sostenere, a discapito dei soggetti destinatari.

[15] Cfr. il "*Patto per il Welfare del 2007*", reperibile all'indirizzo http://www.cnel.it/349.

2.2. Evoluzione del sistema degli enti bilaterali

La bilateralità trova spazio in modo organico, a partire dagli anni Ottanta dello scorso secolo, in settori con un tessuto produttivo frammentato rispetto alle singole realtà produttive, come sono quello edile e quello dell'artigianato. Il fenomeno bilaterale assume la forma di organismi misti, a costituzione paritetica, cui viene demandata, almeno inizialmente, una funzione di informazione e consultazione tra il settore produttivo e le istituzioni.

Con il passare degli anni, al canale bilaterale viene richiesto di dare risposta alle domande di maggiore equità sociale provenienti dagli addetti dei settori interessati.

Se, il settore industriale, a partire dagli anni Sessanta, grazie alla contrattazione collettiva, è riuscito a "spuntare" condizioni retributive e di sicurezza nei luoghi di lavoro migliori per i suoi occupati, lo stesso non è accaduto in settori differenti, quali quello dell'artigianato, connotato da un alto numero di piccole e medie imprese sparse sul territorio nazionale, che non avrebbero potuto sostenere i costi per soddisfare tali richieste.

Ugualmente, con lo sviluppo del sistema di protezione sociale, il settore industriale ha trovato non solo tutela legale nel campo del sostegno al reddito per perdita di occupazione, ma anche in caso di costanza di rapporto (attraverso gli strumenti della Cassa Integrazione Guadagni e dell'istituto della mobilità), mentre altri settori sono rimasti esclusi da questo tipo di tutele.

Sulla base di questi presupposti, la bilateralità si è ritagliata, a cavallo degli anni Novanta e Duemila, un proprio spazio nel sistema di relazioni industriali, assurgendone a vero e proprio sottosistema.

La definizione e i compiti affidati dall'ordinamento agli enti bilaterali, individuati, a partire dal 2003, all'art. 2 comma 1 lett. h del d.lgs. n. 276/2003[16] rappresentano, al contrario di altri istituti, non una devoluzione dall'alto di competenze, bensì la

[16] La norma testualmente definisce gli enti bilaterali quali "*organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento*".

razionalizzazione normativa di un fenomeno che già possedeva le molte sfaccettature ivi richiamate.

Istituiti a partire dalle parti sociali firmatarie dell'accordo collettivo che li crea, da quel momento, gli organismi bilaterali costituiscono soggetti giuridici autonomi e separati rispetto alle parti costituenti e la loro natura giuridica, così come lo stesso processo di creazione, risentono dei problemi legati ai poteri della rappresentatività sindacale.

La forma giuridica assunta dagli organismi paritetici è di norma quella dell'associazione non riconosciuta, ex art. 36 cod. civ. (salvo nel caso in cui si scelga di creare una Fondazione, con la possibilità di dotarla di personalità giuridica).

Il momento della loro istituzione, poi, non coincide esattamente con quello della loro costituzione. In maniera analoga a quanto succede con i contratti preliminari, con la sottoscrizione del contratto collettivo che stabilisce la volontà di creare un determinato organismo bilaterale, le parti sociali firmatarie si obbligano, reciprocamente, a compiere differenti obbligazioni: quella principale, vale a dire l'approvazione del successivo atto costitutivo dell'associazione/Fondazione, quello accessorio di iscriversi ed associarsi allo stesso e quello, ulteriormente, accessorio, di contribuirvi finanziariamente. In ragione di ciò, emerge nettamente la distanza che vi è tra le parti firmatarie e l'ente stesso, di cui le prime entrano a far parte non tanto quali soggetti costitutivi, quanto più come associati.

Le parti sociali, in questo modo, prendono le distanze dalle finalità che guida il loro ordinario operare, per assumere le vesti di promotrici del raggiungimento degli scopi sociali che l'ente bilaterale, in modo del tutto autonomo, si pone.

Questo elemento di "terzietà" rispetto agli interessi datoriali ed alle richieste dei lavoratori, tipici della contrattazione collettiva e della trattativa sindacale, ben si esplicita nell'attività e nei risultati raggiunti dalla bilateralità, che si è dimostrata in grado di mantenere un canale di comunicazione aperto tra i fronti opposti, favorendo il dialogo e la crescita costruttiva del dialogo sociale.

In realtà, pare potersi affermare come il fenomeno bilaterale sia andato oltre, facendo assumere a prestazioni nate e sviluppatesi a livello mutuale il rango di diritti esigibili a livello ordinamentale.

Il potere che la bilateralità ha dimostrato di avere sotto questo punto di vista è tale che, come avremo modo di vedere oltre, nel momento in cui la sostenibilità del

sistema di protezione sociale ha rischiato di scontrarsi con la richiesta di un ampliamento in chiave universalistica delle tutele già esistenti e di compromettere, quindi, la pace e la coesione sociale, l'ordinamento ha scelto di rivolgersi proprio ad essa, prendendo spunto dalla sua esperienza, per elaborare misure efficaci e percorribili anche nel lungo periodo.

La modalità di funzionamento di questa tipologia di enti permette, a partire dall'individuazione del bisogno cui dare risposta, l'erogazione di prestazioni e servizi rivolte ai lavoratori (ma anche a categorie diverse di destinatari), che vengono finanziati a partire dalla contribuzione privata. Tale contribuzione può derivare o solo da versamenti imposti alle imprese che scelgono di aderire all'ente bilaterale di riferimento o, in modo paritetico, dal cofinanziamento di imprese e lavoratori, in misura variabile e predeterminata. La ricerca delle risorse necessarie a porre in essere la tutela è direttamente ricollegabile ai compiti di informazione e consultazione storicamente riservati a questi enti. La rete di organismi, nata "dal basso" e sviluppatasi su base territoriale, permetteva di reperire ed organizzare i dati relativi ai diversi aspetti del mercato del lavoro a livello settoriale e di tradurli in istanze, soprattutto di finanziamento, da sottoporre all'ordinamento pubblico. In un momento successivo, poi, quando i compiti sono divenuti maggiormente istituzionalizzati ed il tasso di adesione è cresciuto, preso atto delle lacune di tutela lasciate dall'ordinamento pubblico, gli enti bilaterali hanno saputo costruire un *Welfare* categoriale autofinanziato, integrativo, oltre che complementare, rispetto a quello pubblico.

Anche per questa sua capacità di governare la sostenibilità finanziaria di breve e di lungo periodo, l'esperienza bilaterale è riuscita, nel corso degli anni, a divenire un punto di riferimento non solo per i lavoratori e le aziende del settore, ma anche per lo stesso ordinamento pubblico.

Da strumento di solidarietà mutualistica, la bilateralità è divenuta attore attivo, capace di incrementare, in chiave partecipativa, gli strumenti che costituiscono la rete di protezione e di sviluppo professionale dei singoli lavoratori. Non solo, se è vero che il primo destinatario delle prestazioni erogate dalla bilateralità è il lavoratore, in realtà i diversi organismi creati dalla bilateralità, che vanno dagli osservatori alle casse *extra legem*, dai fondi paritetici ai fondi di solidarietà bilaterali, riescono a prevedere prestazioni che danno supporto ai cittadini in modo trasversale.

Guardando a questi aspetti peculiari, l'attività portata avanti dagli enti bilaterali non può più dirsi esclusivamente categoriale.

L'essere "*sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro*", per riprendere le parole della legge, porta con sé ulteriori conseguenze. La finalità che l'organismo bilaterale si deve porre, in questo caso, è quella di coadiuvare il buon funzionamento del mercato del lavoro e tale finalità non potrebbe essere adeguatamente coltivata se i destinatari dei programmi di supporto fossero rivolti esclusivamente ai lavoratori addetti delle aziende che partecipano all'ente bilaterale stesso.

Per verificare tale assunto è sufficiente osservare come le azioni di sostegno e i programmi di supporto siano pensati e realizzati per tutti gli addetti del settore, a prescindere o meno dall'adesione all'organismo bilaterale. Nel momento in cui, poi, le azioni hanno la finalità di attuare principi costituzionali, come accade nel campo della formazione, dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'interesse esula da quello prettamente settoriale-categoriale per divenire, come avremo modo di ripetere più avanti, della generalità dei consociati.

Certamente l'ottica di intervento della bilateralità, anche se in alcuni settori rappresenta un sistema tanto consolidato da essere utilizzato quale parametro normativo[17], non può dirsi, per sua natura, universalistica. Ciò non toglie che essa agisce in modo trasversale rispetto alle diverse componenti della società, non limitandosi a prevedere esclusivamente reti di protezione e sviluppo per le persone già addette al settore, ma anche a favore di altre fasce di popolazione come giovani, donne, stranieri che possono beneficiarne, specie laddove la logica pubblicistica di tutela non arriva.

2.3. Le funzioni e le competenze del sistema bilaterale

Acquisite mano a mano nel corso degli anni, le funzioni oggi svolte dagli enti bilaterali spaziano in tutti i campi della materia.

Il fenomeno bilaterale ha così modo di esprimersi ed incidere sia sulle politiche attive, che su quelle passive, anche se non in modo omogeneo rispetto a tutte le realtà

[17] Il riferimento è all'art. 3, comma 14, L. n. 92/2012, per come interpretato dall'interpello del MLPS n. 3/2013 e, più recentemente, all'art. 27, D. lgs. n. 148/2015.

settoriali e territoriali in cui trova attuazione. Deve rilevarsi, infatti, come la possibilità di svolgere determinate funzioni, anche quelle più delicate perché solitamente individuate quali prerogative pubbliche (ad esempio, l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro o la certificazione dei contratti di lavoro), non dipende da una scelta unilateralmente posta in essere dalle parti sociali o esclusivamente da un atto impositivo del Legislatore, ma anche dalla presenza delle condizioni opportune a livello territoriale.

La funzione di sedi privilegiate di regolazione del mercato del lavoro, che gli enti bilaterali svolgono, si esplicita in innumerevoli prestazioni e servizi, erogati sia a livello nazionale, che più strettamente a quello locale o territoriale. Proprio la sommatoria di tutte queste attività permette a tali organismi di sentire il "polso" della realtà economica sottostante e di porre in essere le decisioni ritenute più appropriate.

La bilateralità è (e resta) un fenomeno di ambito privatistico, pur con rilevanza pubblicistica, e non è sufficiente che l'ordinamento decida di delegarle, in chiave sussidiaria, una propria prerogativa perché questa venga svolta. Il tipo di delega che in questo caso l'ordinamento pone in essere è, infatti, solo di tipo autorizzativo. La legge, sulla base dell'esperienza pregressa, ritiene che determinati compiti possano essere meglio portati avanti dagli organi paritetici e, con le norme, crea le condizioni affinché questo possa accedere.

Grazie a detta autorizzazione legale, infatti, gli organismi già esistenti o quelli creati *ad hoc* possono scegliere di svolgere una determinata funzione di politica sociale, obbligandosi al rispetto di requisiti o presupposti eventualmente previsti dallo stesso Legislatore. Si tratta, però, pur sempre di una scelta, non di un automatismo.

D'altro canto, pensare che gli enti bilaterali agiscano soltanto laddove indicato dall'ordinamento, significherebbe sottovalutare la portata dell'esperienza bilaterale e la sua capacità d'azione. Questi enti, grazie alla loro autonomia privatistica, sono in grado di promuovere risposte sociali variegate e calibrate rispetto al livello territoriale e settoriale di intervento, a partire dalla delega fornita dalla contrattazione collettiva.

Di seguito si proverà ad individuare una casistica delle prestazioni e dei servizi attivati dalle parti sociali, sulla base di macro competenze. Non riproponendosi il fine dell'esaustività, il presente lavoro prescinderà anche dall'indicare dove e in che

termini tali prestazioni vengono effettuate[18]. Sul punto preme rilevare come il bilateralismo, trovando origine da un'esperienza mutualistica e, per definizione, proveniente "dal basso", non ha trovato uguale sviluppo e fortuna in tutti i settori, nei suoi diversi livelli territoriali e rispetto a tutte le possibili competenze esplicabili.

Occorre, altresì, mettere in luce, piuttosto, la vastità dell'esperienza e l'alto grado di incisività rispetto ai destinatari, sia in termini di tutela sociale e di difesa dell'economia settoriale, sia di sviluppo professionale e, quindi, della persona umana.

Come si è già avuto modo di accennare, pur non rappresentando un esempio di perfetta applicazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., i risultati raggiunti dal bilateralismo paiono essere quelli che più si avvicinano alla finalità che il nuovo paradigma di protezione sociale dovrebbe porsi.

L'aspirazione, dimostrata dalle parti sociali, verso una partecipazione più inclusiva e sostenibile della persona nel mercato del lavoro, apre il campo alla possibile creazione di un *Welfare* sussidiario ed efficacemente integrativo delle prerogative pubbliche.

Come abbiano anticipato, gli enti bilaterali si attivano per svolgere sia compiti rientranti nelle c.d. politiche attive, sia nelle c.d. politiche passive e le funzioni svolte possono essere macroscopicamente suddivise in cinque ampi campi: formazione e orientamento professionale, intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, salute e sicurezza, certificazione, integrazione al reddito.

Una delle funzioni più rilevanti, anche se meno direttamente percepibile, vale a dire quella di osservazione del mercato del lavoro, è riconducibile al primo gruppo. Invero, gli osservatori, limitatamente ai settori in cui sono già attivi, permettono di ottenere dati e stilare rapporti riferibili sia allo specifico settore di interesse che al mercato in generale, su cui basare le successive scelte di azione nel campo delle attività formative o dei servizi per l'impiego.

Nel campo della formazione professionale, la bilateralità è attiva sotto diversi aspetti. Gli enti bilaterali si occupano della gestione degli enti di formazione, collaborando alla determinazione dei contenuti necessari per il conseguimento di una effettiva istruzione dei lavoratori. I destinatari di tali interventi sono sia i giovani nuovi

[18] Per approfondire tale aspetto è possibile fare riferimento ai risultati delle diverse ricerche condotte rispetto all'istituto che ci occupa, la cui bibliografia è reperibile nella *Literature Review* allegata al termine del presente lavoro.

addetti, privi di esperienza, che si accingono ad entrare nel mercato del lavoro, sia i lavoratori già qualificati ma che hanno necessità di aggiornare le proprie competenze per adeguarsi ai cambiamenti produttivi o, piuttosto, alla necessità di ricollocarsi.

Oltre a ciò, tali enti si occupano, tra l'altro, di studiare e monitorare le politiche formative a livello nazionale e regionale e, rispetto al contratto di apprendistato, per come disciplinato nel T.U. n. 167/2011, gli stessi sono chiamati ad esercitare una funzione di sviluppo della professionalità, sia predisponendo che rilasciando il parere di conformità rispetto al Piano Formativo Individuale.

Gli organismi paritetici, possono, inoltre, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e promuovere la valorizzazione professionale delle risorse umane, costituire i fondi a sostegno della formazione professionale a gestione bilaterale legalmente previsti, quali i Fondi interprofessionali per la formazione continua, indicati dall'art. 17, L. n. 196/1997 e disciplinati dall'art. 118, L. n. 388/2000 ed i Fondi bilaterali per la formazione dei lavoratori somministrati, di cui all'art. 12, D. Lgs. n. 276/2003.

In particolare, il D.lgs. n. 276/2003 conferisce agli organismi bilaterali proprio un ruolo rilevante nella gestione delle risorse di quest'ultimo fondo. Esse sono destinate a interventi in favore di lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo determinato, per promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione, oltre che per prevedere specifiche misure di carattere previdenziale. Mentre, nel caso di lavoratori somministrati assunti a tempo indeterminato, le risorse servono per finanziare prestazioni di integrazione al reddito, per la promozione di buone prassi volte all'emersione ed al contrasto del lavoro nero, per l'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, oltre che per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

Gli enti bilaterali sono, poi, autorizzati a svolgere attività di intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, previa verifica dell'esistenza dei necessari requisiti (ottenimento dell'apposita autorizzazione ministeriale e iscrizione all'albo). Tali attività possono essere svolte contemporaneamente ad altri soggetti privati, sempre previa autorizzazione. Deve osservarsi come l'attribuzione di questo compito alla bilateralità abbia diviso la dottrina e gli addetti del settore tra chi vi guarda con favore, confidando nel ruolo di terzietà rispetto alle singole parti sociali dimostrato dagli organi paritetici; e chi, di contro, ritiene che l'attribuzione, anche se

in via mediata, di questa funzione alle parti sociali, condizioni la libertà di adesione del singolo lavoratore all'organizzazione sindacale, forzandola.

Altro campo in cui trova spazio l'azione della bilateralità è quello della sicurezza nei luoghi di lavoro, dove questi enti svolgono attività di formazione, elaborano buone prassi nella prevenzione degli infortuni, assistono le imprese negli adempimenti legali, rappresentando una sede conciliativa di prima istanza rispetto alle controversie sorte in merito all'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione[19].

Va rilevato, poi, che nell'ambito della lotta al lavoro sommerso, una buona prassi elaborata dalla bilateralità, il "documento unico di regolarità contributiva" (DURC) è divenuta, stante la sua efficacia, uno strumento utilizzato a tutt'oggi nel campo delle politiche di contrasto al lavoro irregolare, per verificare idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare nelle lavorazioni appaltate.

Il D.Lgs. n. 276/2003, agli artt. 76 e ss., individua gli enti bilaterali quali soggetti idonei a certificare i contratti di lavoro e le rinunzie e transazioni, di cui all'art. 2113 Cod. Civ., previa istituzione di apposite commissioni di certificazione, con competenza ad operare riferita al livello territoriale dell'organismo.

Infine, uno dei compiti più rilevanti posti in essere dalla bilateralità è quello del sostegno al reddito dei lavoratori addetti al settore. Questa competenza, di c.d. politica passiva, si estrinseca attraverso due diverse tipologie di intervento.

Come vedremo in modo più dettagliato avanti, agli enti bilaterali viene riconosciuta dalla legge la possibilità di costituire, nei settori sprovvisti di ammortizzatori sociali, Fondi di solidarietà paritetici, con la funzione di supplire rispetto alla lacuna lasciata dall'intervento statale. Storicamente il primo avvallo legislativo a questo compito è avvenuto con l'art. 2, comma 28, L. n. 662/1996. Il modello, pur con delle modifiche, è divenuto una misura strutturale con la riforma Fornero, di cui alla legge n. 92/2012 (art. 3). Il Legislatore, di fronte ad una richiesta di universalizzazione delle tutele in materia di sostegno al reddito in costanza di rapporto, ha scelto di fare affidamento anche sulla consolidata esperienza degli enti bilaterali in alcuni settori, lasciando loro l'autonomia di decidere se creare ammortizzatori sociali autofinanziati

[19] Cfr. art. 51, comma 2, D. Lgs. n. 81/2008.

e prevedendo, solo in caso di inerzia degli stessi, un obbligo di contribuzione ad un fondo residuale appositamente predisposto.

Deve, inoltre, darsi conto di come, in passato, con l'emanazione dell'art. 19, comma 1, lett. *c*), D.L. n. 185/2008 e solo in via sperimentale per il biennio 2009-2011, il Legislatore assicurava un trattamento, analogo all'indennità di disoccupazione ordinaria, ai lavoratori apprendisti di settori in cui tale strumento di sostegno al reddito non era previsto, alla condizione che venisse garantito un intervento integrativo da parte della bilateralità, pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa.

Più recentemente, la legge n. 92/2012, in analogia con gli interventi appena visti, ha previsto, in misura sperimentale per gli anni 2013-2015, il riconoscimento dell'ASpI anche a quei lavoratori colpiti da crisi aziendale o occupazionale «*subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali di cui al comma 14, ovvero a carico dei fondi di solidarietà di cui al comma 4 del presente articolo*» (art. 3, comma 17, primo periodo, l. n. 92/2012).

Tale misura è venuta meno in occasione della recente entrata in vigore, il 24 settembre scorso, del Decreto Legislativo n. 148/2015 contenete "*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*". Il decreto, nel riscrivere la disciplina in materia di fondi di solidarietà, abroga la disciplina di cui sopra, sostituendola con quanto stabilito al comma 3 dell'art. 27, stabilendo che gli odierni fondi bilaterali alternativi dovranno assicurare «*almeno una delle seguenti prestazioni: a) un assegno ordinario di durata e misura pari all'assegno ordinario di cui al (successivo) art. 30 comma 1; b) l'assegno di solidarietà di cui al (successivo) art. 31*» e, al successivo comma 4, che, per effettuare tale adeguamento nelle prestazioni, i fondi avranno tempo sino al 31 dicembre 2015[20], cercando implicitamente di ricondurre a sistema una prestazione sino ad oggi di tipo sperimentale.

Passando al campo previdenziale, in ultimo, bisogna ricordare come la legge (in particolare gli artt. 3 e ss., D. Lgs. n. 252/2005), disciplini la creazione di fondi di

[20] Questa successione di norme nel tempo ha avuto ripercussioni, solo parzialmente risolte, sulla tutela del sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti, di cui si darà meglio conto, per linearità espositiva, nel prossimo capitolo.

previdenza integrativi, i cui organi di amministrazione e controllo devono rispettare il criterio della partecipazione paritetica.

In conclusione, da quanto sin qui rilevato, deve darsi atto di come il fenomeno bilaterale si sia dimostrato in grado di approcciarsi al mercato del lavoro, alle sue dinamiche ed alle sue problematiche in un'ottica globale, superando la netta contrapposizione tra strumenti di politica attiva e politica passiva, che normalmente caratterizza l'agire dell'ordinamento pubblico, in una chiave di maggiore efficientamento delle risorse (umane e finanziarie), i cui risultati, nei sistemi più consolidati, non sono tardati ad arrivare.

Probabilmente, anche per l'innata capacità di apertura al dialogo sociale, a cui va unita la concretezza delle misure poste in essere, la bilateralità è diventata uno degli attori sociali di riferimento per il potere pubblico.

2.4. Bilateralità e protezione sociale

Sin qui abbiamo dato atto dei compiti istituzionalmente assegnati alla bilateralità, dalla legge o dalla contrattazione, classificati a livello macroscopico. Il ruolo che la bilateralità si è ritagliata nella protezione sociale è, infatti, del tutto peculiare.

Gli enti bilaterali più attenti e attivi si propongono come attori sussidiari sia rispetto al *Welfare* State di origine pubblica, che al *Welfare* aziendale di origine privata, sia, ancora, rispetto ai diritti ed alle spettanze che la contrattazione collettiva riesce a raggiungere nella sua azione quotidiana.

Per raggiungere tale obiettivo, questi enti mettono in campo misure anche molto differenti tra loro, basando la protezione sociale non solo sull'erogazione di risorse, ma sull'attivazione di linee sinergiche con altri attori del sistema di *Welfare* stesso.

Esemplificativo è quanto accade rispetto al problema abitativo dove, a seconda del settore di riferimento e delle esigenze territoriali, la risposta messa in campo dalla bilateralità ricomprende l'attivazione di progetti di edilizia sociale, ma anche la stipula di convenzioni con gli istituti di credito per l'erogazione di mutui a condizioni agevolate per i destinatari.

Ancora, per migliorare le condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori immigrati vengono stipulati protocolli con le strutture territoriali del Sistema Sanitario Nazionale e quelle accreditate, al fine di tutelarne la salute, pur rispettandone i valori culturali e tradizionali di origine.

Sempre per favorire l'integrazione di questa categoria di lavoratori nel tessuto produttivo e nel mercato del lavoro vengono pensate misure quali la segnaletica di cantiere in lingue differenti e corsi di formazione volti all'alfabetizzazione o all'insegnamento della lingua italiana, quali aspetti complementari in tema di formazione professionale dei lavoratori.

Guardando ad un'altra categoria, quella dei lavoratori agricoli, deve rilevarsi come siano stati attivati enti paritetici, non direttamente previsti dalla legge, quali le casse *extra-legem*, oltre che fondi per prestazioni sanitarie integrative. Le *casse extra-legem*, in particolare, sono attive nell'erogare prestazioni anche molto distanti tra loro quali, a titolo esemplificativo, incentivi di ricollocazione dei lavoratori agricoli, pagamento dei tre giorni di carenza in caso di malattia, incentivi economici di sostegno per le lavoratrici madri, contributi per il rientro nel Paese d'origine della salma, indennità di morte, indennità per il lavoratore licenziato al termine del periodo di comporto di 180 giorni, integrazione dell'indennità di disoccupazione. Il sistema prevede, inoltre, l'erogazione di molte di queste prestazioni anche ai lavoratori apprendisti.

A prescindere, poi, dallo specifico settore di riferimento, la bilateralità ha dimostrato di potersi assumere ruoli di coordinamento rilevanti in materia di protezione sociale, nel senso più ampio del termine.

È sufficiente pensare al caso dell'EBNA – Ente Bilaterale Nazionale Artigianato – a cui è stato affidato il compito di coordinare gli eventuali interventi di solidarietà da porre in essere a fronte di eventi eccezionali o calamità naturali. Tale funzione prevede la costituzione di tre osservatori, rispettivamente nel campo degli ammortizzatori sociali, del funzionamento della bilateralità e della contrattazione e comporta un riconoscimento importante in ordine al ruolo che bilateralità e relazioni industriali possono avere nella gestione delle ricadute dei disastri naturali ed ambientali sulla popolazione.

Come si è provato a dimostrare, l'intervento della bilateralità rispetto alla protezione sociale si tratteggia rispetto a linee non perfettamente coincidenti con quella di

origine ordinamentale, rivolgendosi a destinatari che non sono sempre e solo i lavoratori subordinati *tout court* direttamente interessati, ma anche le loro famiglie e le comunità che queste formano.

Non si può ovviamente ignorare come larga parte degli interventi di sicurezza sociale posti in essere dalla bilateralità vengano approntati proprio nel campo del sostegno al reddito, ambito che pare utile approfondire nell'ottica della presente ricerca.

La bilateralità si occupa, ormai in modo consolidato, sia di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, che di sostegno della capacità reddituale in caso di perdita di occupazione. I due sottoinsiemi, però, si sviluppano sulla base di presupposti e contesti differenti.

Nel caso del sostegno al reddito in costanza di rapporto, il ruolo della bilateralità è suppletivo alla mancanza (ed alla volontà di non ampliamento) di strumenti predisposti dall'ordinamento pubblico.

In particolare, è l'ordinamento pubblico che, a partire dalla fine degli anni Novanta, con la legge n. 662/1996, chiede alla bilateralità di elaborare strumenti di tipo categoriale, da utilizzarsi quali ammortizzatori sociali, in settori che ne erano sprovvisti.

In particolare, la legge affida "in via sperimentale", alla contrattazione collettiva, il compito di disporre misure, finalizzate al perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e dei settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali.

La bilateralità, chiamata ad intervenire, non si tira indietro, ed elabora, sulla base dell'esperienza pregressa, uno strumento paritetico, i c.d. Fondi di solidarietà, con cui gestire la crisi occupazionale e i lavoratori in esubero.

I settori interessati (tra cui quello bancario, assicurativo, dei servizi postali e poligrafici dello Stato, delle Ferrovie dello Stato), a seguito del mutare di condizioni esogene del mercato di riferimento (si pensi, per il settore bancario, alla nascita dei c.d. gruppi bancari e alla volontà statale di procedere alla privatizzazione delle aziende pubbliche per le altre realtà), nonché dei cambiamenti tecnologici intervenuti nel corso del tempo sull'organizzazione del lavoro, hanno mostrato la necessità di

procedere a profonde riorganizzazioni, che hanno inciso, prima di tutto sul capitale umano e, quindi, sui livelli occupazionali.

In risposta a queste esigenze, sino ad allora sconosciute in detti settori, lo Stato, anziché decidere di ampliare la portata soggettiva del catalogo degli strumenti già previsti sistematicamente dall'ordinamento, ha preferito lasciare alle parti sociali la soluzione del problema.

Queste ultime hanno previsto l'attivazione di uno strumento in grado di erogare prestazioni, monetarie (ma non solo), volte a permettere sia l'accompagnamento alla pensione di una quota di lavoratori interessati, sia la riqualificazione professionale di quelli in esubero, così da agevolarne la ricollocazione. Tali misure, finanziate dal datore di lavoro con un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50%, ed eventualmente dai lavoratori, per una quota non superiore al 25% del contributo stesso, non generano spese a carico del sistema previdenziale obbligatorio e sono divenute, con l'introduzione della Legge n. 92/2012 (che ha abrogato l'art. 2, comma 28, Legge n. 662/1996) gestioni separate INPS.

Si inseriscono nella stessa scia, le misure per i lavoratori dipendenti di aziende non destinatarie di trattamenti di integrazioni salariali e sospesi per crisi aziendali o occupazionali del settore artigiano, di cui abbiamo già detto in precedenza[21]. Questa misura sperimentale, infatti, permetteva di giungere alla conservazione del posto di lavoro, e, contemporaneamente di reintegrare la perdita di reddito con una prestazione avente l'ammontare del trattamento di disoccupazione ASpI erogato dall'ordinamento pubblico, a fronte di un intervento integrativo, nella misura minima del 20%, dei relativi fondi di solidarietà bilaterali alternativi. Deve rilevarsi come, con solerzia, le parti sociali del settore artigiano abbiano già ottemperato alle previsioni di cui all'art. 27, comma 3, D. Lgs. n. 148/2015, sottoscrivendo in data 10 dicembre 2015, l' "*Accordo interconfederale per l'adeguamento delle fonti istitutive del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato (FSBA)*", con cui la misura sperimentale di cui si è dato conto in precedenza è divenuta ormai una misura sistematica dell'ordinamento[22].

---

[21] Cfr. *supra* §2.3.

[22] È possibile reperire il testo dell'accordo all'indirizzo http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/12/Accordo_FSBA_artigianto_10_12_15.pdf

Come abbiamo già accennato, la bilateralità è altresì in grado di elaborare strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori, nel momento in cui la loro capacità reddituale risulta totalmente compromessa dalla perdita di occupazione.

In questo caso il presupposto di partenza è differente rispetto al primo gruppo di misure che abbiamo analizzato e risponde ad una logica di tipo integrativo rispetto ai sussidi per perdita di occupazione erogati dall'ordinamento pubblico.

Peculiare a questo proposito, si dimostra essere la tutela approntata dall'ente territoriale Ebiterbo[23], che affianca agli "*interventi per il mantenimento occupazionale nelle aziende fino a 15 dipendenti*" e agli "*interventi per il mantenimento occupazionale nelle aziende con più di 15 dipendenti senza trattamento di integrazione salariale*", gli "*interventi di sostegno alla disoccupazione*" (integrazione del trattamento di mobilità in deroga o dell'indennità di disoccupazione ordinaria fino a 52 settimane; sostegno al reddito dei lavoratori con contratto a termine, privi dei requisiti di accesso alla disoccupazione ordinaria e ridotta, in caso di risoluzione del rapporto di lavoro al termine prefissato) e quelli "*in caso di licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo*" (in chiave residuale, qualora i lavoratori non abbiano potuto fruire di alcuna delle misure precedenti).

Il fenomeno bilaterale rappresenta, quindi, un chiaro esempio di come la società civile possa arrivare a predisporre prestazioni e servizi che rispondono a bisogni rilevanti e socialmente sentiti, a partire da una autorganizzazione di risorse economiche e umane.

I processi di terziarizzazione, globalizzazione, delocalizzazione hanno modificato le modalità dell'intervento statale, che agisce, in determinate circostanze, più come un soggetto regolatore indiretto, piuttosto che come erogatore diretto delle risorse e delle prestazioni di protezione sociale, lasciati anche alla gestione bilaterale.

L'assunzione di questi compiti da parte della pariteticità avviene in modo formale, attraverso un impegno contrattuale e trova presupposto nella carenza o limitata disposizione di risposte ordinamentali ai medesimi rischi sociali.

Il carattere che merita di essere messo in risalto nell'attività bilaterale è che la sussidiarietà orizzontale dalla stessa posta in essere, risulta efficacemente al passo

[23] Cfr. il contenuto del contratto provinciale integrativo Ebinter di Bologna del 23/03/2009.

con i tempi e con le istanze provenienti dal "basso", cioè dalle imprese e dai lavoratori addetti al settore.

Questa pare essere la logica opposta rispetto alla mano che ha sin qui guidato l'intervento e l'adeguamento nel *Welfare State*, in cui la risposta ai nuovi e diversi rischi sociali era pensata ed attuata in una logica ripristinatoria e suppletiva, piuttosto che preventiva e di coinvolgimento/responsabilizzazione dei destinatari, con tempi di reazione dilatati e conseguente perdita di efficacia della tutela.

La funzione svolta dalla bilateralità non rappresenta soltanto un fortunato esempio di delega sussidiaria, quindi. Piuttosto, individua una tendenza, presente nell'ordinamento, di passaggio da un *Welfare* di tipo prettamente assicurativo e legato a meccanismi paternalistici e risarcitori, ad uno di maggior responsabilizzazione non solo dei singoli destinatari, ma anche di quanti, in qualsiasi modo, hanno la possibilità di incidere sul sistema, migliorandolo e rendendolo maggiormente efficiente.

2.5. *Welfare* e sostegno al reddito

2.5.1. Il sistema degli ammortizzatori sociali

Alla luce di quanto sin qui rilevato, deve osservarsi come si stia assistendo ad un cambio di paradigma rispetto alle regole che, dalla sua nascita, hanno caratterizzato il sistema degli ammortizzatori sociali.

La serie di riforme che si sono susseguite nel campo del diritto del lavoro e, in particolare, in quello del sostegno al reddito e delle c.d. politiche passive, sin dalla c.d. Riforma Fornero (Legge n. 92/2012), lasciano intravedere un diverso ruolo per il potere statale.

Da un lato, invero, si è assistito alla sua retrocessione dalla posizione di mero soggetto assistenzialista, come dimostrano la richiesta di parametri e requisiti più stringenti per accedere alle prestazioni previdenziali e di assicurazione sociale. Il venir meno (o comunque il tentativo di porre un limite) ai prepensionamenti, l'introduzione del sistema contributivo per tutti i lavoratori a far data dal gennaio 2012, l'introduzione di strumenti volti a calcolare e determinare la capacità

economica dei singoli individui e dei loro famigliari quale presupposto indefettibile per l'erogazione di contributi e provvidenze rende l'idea che i tempi siano cambiati.

Più difficile, in realtà, è capire con certezza la direzione che il sistema ha assunto. Per farlo pare utile procedere con una breve disanima del sistema di ammortizzatori sociali, non tanto (o solo) per mettere in luce requisiti e ambiti di applicazione dei singoli strumenti, quanto più per verificare la logica sottostante alla loro previsione e l'integrazione sistematica tra le diverse misure previste.

Dal punto di vista oggettivo gli ammortizzatori sociali nascono per garantire il lavoro e non il reddito. Rientrano certamente nel sistema, quindi, tutti i meccanismi che intervengono nel caso di sospensione dell'attività lavorativa o che evitano l'espulsione dal lavoro, tramite la funzione sussidiaria di integrazione del reddito.

Gli stessi sono classificabili in due grandi gruppi sulla base della motivazione cui può essere riconnessa la "mancanza di lavoro".

Nel primo grande gruppo trovano spazio le misure applicabili in conseguenza della perdita di un lavoro esistente o dell'impossibilità di trovare una nuova occupazione nell'immediato, stante la temporanea mancanza di richiesta da parte del mercato.

La logica sottostante tale tipologia di interventi, di norma, è di tipo assicurativo. Il lavoratore subordinato, pur sperando di non doverne mai usufruire, contribuisce alla creazione di risorse comuni, cui poter attingere nel periodo immediatamente successivo alla perdita di occupazione, redistribuendo il successivo rischio sociale di perdita di reddito tra tutti i consociati.

A seguito delle ultime riforme legislative, sono state individuate come misure volte a proteggere dal rischio di perdita di occupazione la nuova prestazione dell'assicurazione sociale per l'impiego (NASpI), l'assegno di disoccupazione (ASDI), l'indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto (DIS-COLL), le indennità di disoccupazione speciale nel settore agricolo e in quello edile[24]. In realtà, va detto come le prestazioni di ASDI e DIS-COLL, erogabili a lavoratori disoccupati, siano guidate da una logica assistenzialistica,

[24] La misura, come previsto dalla Legge n. 92/2012, scomparirà a partire dal 1° gennaio 2017, sostituita dalla NASpI.

piuttosto che assicurativa[25]. Questo fattore, rappresenta uno degli elementi di rottura rispetto al passato dell'odierno sistema di *Welfare*.

Se, invece, la mancanza di lavoro deriva dalla sospensione dell'attività produttiva, la misura di sostegno viene erogata allo scopo di evitare che la conseguenza diretta di sospensione del sinallagma contrattuale si traduca nella successiva perdita di occupazione. Questa è l'area di applicazione della cassa integrazione guadagni, l'ammortizzatore sociale per antonomasia, a cui, da sempre, si rivolge la critica di possedere una portata settoriale e non universale.

In ragione di ciò, il Legislatore ha, nel corso degli anni, elaborato provvedimenti di deroga estensiva dell'istituto (sia dal punto di vista settoriale, che di dimensione aziendale), ma ha anche sviluppato forme di tutela alternative.

Proprio il fattore temporale permette di fare alcune osservazioni di sistema. Come è noto, il sistema degli ammortizzatori sociali, quale sottosistema del *Welfare State* si forma a partire da un nucleo ben preciso di prestazioni: da un lato, l'indennità di disoccupazione e, successivamente, dall'altro, la cassa integrazione guadagni ordinaria. Queste due prestazioni, entrambe di tipo assicurativo, hanno rappresentato il "modello" di riferimento sia per il Legislatore, allorquando si apprestava a mettere in atto delle modifiche legislative alla materia, sia per quanti, possibili destinatari della tutela, ne rimanevano esclusi.

Proprio perché incentrate sul principio assicurativo, le misure che abbiamo appena visto non potevano e non possono essere definite universalistiche, ma, tutt'al più, tendenti all'universalità, in ragione della loro possibile amplificazione rispetto ai requisiti soggettivi per l'erogazione ed al campo di applicazione.

L'evoluzione dell'odierno sistema di ammortizzatori sociali non è stata né lineare, né, tantomeno, equa. Come comunemente fatto osservare dalla dottrina, il sistema di misure integrative di sostegno al reddito è cresciuto in modo irregolare, sulla base dell'avvallo delle istanze di ampliamento della tutela, via via avanzate dal basso. Senza soffermarci troppo sui diversi motivi che hanno portato alla presa in carico (o meno) delle suddette istanze, è sufficiente osservare che il sistema degli ammortizzatori sociali ha conosciuto una stagione di forte ampliamento della tutela accordata.

---

[25] A tale conclusione si giunge guardando ai presupposti per l' erogazione della prima ed alle modalità di finanziamento, nonché alla non stabilità della misura (che dovrà continuare a trovare espresso finanziamento per poter essere prorogata) della seconda, di cui si dirà anche in seguito.

I due trattamenti cardine del sistema, la Cassa Integrazione Guadagni ordinaria[26] (CIGO) e la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria[27] (CIGS), dopo un susseguirsi di interventi che hanno inciso sulla loro portata applicativa, hanno conosciuto una prima revisione solo con la Legge n. 223/1991, momento in cui il sistema è stato completato con lo strumento dell'indennità di mobilità[28], da utilizzarsi quale ulteriore misura di sostegno in caso di cessazione del rapporto di lavoro. In ultimo, però, al fianco di questi strumenti, sono state predisposte dall'ordinamento misure, quali i fondi di solidarietà, che interrompono (o meglio, limitano) la costante estensione della portata degli strumenti appena visti e la previsione dei c.d. ammortizzatori sociali in deroga.

Guardando all'evoluzione della tutela in caso di perdita di occupazione, poi, si rileva come sia avvenuto un processo del tutto analogo.

In principio, vi è stata la previsione dell'indennità di disoccupazione nel settore industriale e limitatamente ai lavoratori subordinati. Con il passare del tempo e l'aumentare della richiesta sociale, l'applicazione è stata via via estesa rispetto ai possibili destinatari. La stessa, infatti, ha trovato specificazione in forme particolari per il settore agricolo e quello edile, è stata declinata in una versione "a requisiti ridotti" per dare la possibilità di ricevere il sussidio anche a coloro i quali, a seguito dell'introduzione nel mercato del lavoro di forme contrattuali quali il part-time o il contratto a tempo determinato, avrebbero avuto difficoltà a raggiungere i requisiti richiesti per l'accesso alla tutela.

Inoltre, la prestazione erogata è passata da un'iniziale somma fissa e predeterminata, ad una misura percentuale della retribuzione persa, in un'ottica di maggiore equità rispetto all'obiettivo che lo strumento si riproponeva.

---

[26] L'istituto trova spazio nei casi di riduzione o sospensione dell'attività produttiva, a causa di situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'imprenditore, ai dipendenti oppure a situazioni temporanee di mercato.

[27] Meccanismo di sostegno del reddito creato per consentire ai lavoratori la conservazione del posto di lavoro nell'evenienza di sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro generate da riorganizzazioni, conversioni, ristrutturazioni aziendali o crisi economiche settoriali.

[28] Le modifiche apportate dall'art. 2 comma 71 L. n. 92/2012, in riferimento all'indennità di mobilità ordinaria, dispongono l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, degli articoli da 6 a 9 della L. n. 223/1991, che disciplinano rispettivamente: la lista di mobilità, l'indennità di mobilità, il collocamento dei lavoratori in mobilità e la cancellazione del lavoratore dalle liste di mobilità. Pertanto, dal 1° gennaio 2017, l'indennità di mobilità è abrogata. La disciplina del periodo transitorio, dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2016, è dettata dall'articolo 2 comma 46 L. n. 92/2012, al fine di garantire un passaggio graduale, a partire dal 1° gennaio 2017, all'unica prestazione di disoccupazione: l'allora ASpI, ora NASpI.

In ultimo, poi, il Legislatore è tornato sui suoi passi, cercando di ricondurre a sistema le diverse forme del sussidio nella NASpI, pur armonizzando i requisiti per la sua percezione, così da interrompere sul nascere possibili "derive" verso un'estensione del trattamento anche a soggetti non prettamente subordinati.

Proviamo, quindi, ad analizzare più da vicino gli interventi riformatori del sistema degli ammortizzatori sociali, posti in essere negli ultimi anni, cercando di comprendere se la disorganicità, la disomogeneità e la mancanza di universalità di cui lo stesso era connotato siano, infine, venuti meno.

La riforma organica del sistema degli ammortizzatori sociali è iniziata con la legge n. 92/2012 (c.d. Riforma Fornero), ma è solo con i più recenti DD.Lgs. n. 22/2015, concernente "*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*" e n. 148/2015, avente ad oggetto "*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*" che la stessa può dirsi (almeno parzialmente) completata.

Alla luce di detti interventi, il sistema degli ammortizzatori sociali ha, infatti, assunto contorni nettamente differenti rispetto a quello *ante* 2012, non tanto e solo rispetto alle misure messe a disposizione dei cittadini, quanto più rispetto ai principi sottesi agli interventi stessi ed al ruolo che l'ordinamento pubblico intende riservare a sé e agli altri attori del sistema di protezione sociale.

Accennando solo brevemente agli interventi riformatori, deve osservarsi come la riforma che più muta il precedente assetto del sistema degli ammortizzatori è la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Tale intervento nasce con l'obiettivo di rendere più efficiente, coerente ed equo l'assetto delle misure di sostegno al reddito e delle politiche attive del lavoro, in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone.

In particolare, la Riforma interviene nell'ambito delle tutele, sia in caso di cessazione del rapporto di lavoro, creando l'ASpI e la mini ASpI, che in caso di sospensione o riduzione temporanea della prestazione lavorativa, ridisegnando il sistema degli

ammortizzatori sociali[29] e introducendo in modo sperimentale nel sistema, la misura dei fondi di solidarietà.

Il riscritto sistema di tutele, non ancora pienamente andato a regime, è stato, infine, ulteriormente innovato dalla successiva riforma giuslavoristica attuata dai decreti legislativi della legge delega n. 183/2014.

L'assetto generale del sistema non è stato stravolto, ma, rispetto alle misure previste in caso di cessazione del rapporto di lavoro, è intervenuta la sostituzione delle misure di ASpI e MiniAspi, con quella della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI), l'introduzione di una misura sperimentale, ad accesso limitato e con limiti di finanziamento, per coloro i quali, terminato il periodo di percezione della NASpI, si trovino ancora disoccupati (ASDI) e la stabilizzazione della misura sperimentale di sostegno al reddito per gli assunti con collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL), in attesa del superamento di tale tipologia contrattuale[30].

Per coerenza sistematica e per una più facile lettura, si tracceranno ora i contorni delle misure relative alla perdita di occupazione (ASpI, Mini ASpI, NASpI) e, a seguire, quelle di sostegno al reddito in costanza di rapporto.

La misura dell'ASpI, antesignana dell'odierna NASpI, si caratterizza per un ampliamento della platea dei soggetti tutelati, per l'aumento della misura e della durata delle indennità erogabili e per un sistema di finanziamento alimentato da un contributo ordinario e da maggiorazioni contributive a carico dei datori di lavoro che ne generano l'utilizzo. La stessa continua ad essere erogata per coloro i quali hanno maturato il diritto al sussidio prima del 1 maggio 2015, data di entrata in vigore della NASpI.

Destinatari dell'ASpI sono tutti i lavoratori dipendenti. La nuova forma di sostegno al reddito viene estesa agli apprendisti; ai soci lavoratori di cooperativa che abbiano stabilito, in ragione del rapporto associativo, un rapporto di lavoro in forma

[29] In sintesi, le linee di intervento in caso di sospensione del rapporto di lavoro sono le seguenti:
1. l'istituzione o adeguamento dei fondi di solidarietà per la tutela dei lavoratori appartenenti a settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale;
2. la possibilità, per il triennio 2013-2016, di concedere o prorogare trattamenti di integrazione salariale e di mobilità in deroga alla normativa vigente in base a specifici accordi governativi e per periodi non superiori a 12 mesi;
3. estensione dell'ambito di efficacia delle disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale.

[30] Cfr. D. Lgs. n. 22/2015.

subordinata; al personale artistico, teatrale e cinematografico, con rapporto di lavoro subordinato.

Restano esclusi dalla nuova assicurazione i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato, ai quali continua ad applicarsi la relativa disciplina speciale. Restano, altresì, esclusi i lavoratori cessati per dimissioni volontarie e per risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, salvo che la risoluzione consensuale sia intervenuta in esito alla procedura di conciliazione prevista dall'art. 7 legge n. 604/1966, con riferimento ai licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo.

I requisiti di accesso all'indennità ASpI sono lo stato di disoccupazione involontaria ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del D. Lgs. n. 181/2000; due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione.

La misura erogabile della nuova indennità ASpI viene rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali dell'ultimo biennio, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive.

L'indennità viene calcolata sulla retribuzione media mensile utile ai fini contributivi degli ultimi due anni. Se la retribuzione media mensile non supera l'importo, annualmente rivalutato, di 1.180 euro, l'Aspi è pari al 75% della retribuzione. Nel caso in cui la retribuzione media mensile risulti di importo superiore a 1.180 euro, l'ASpI è pari al 75% della retribuzione media mensile, maggiorata di una quota pari al 25% della differenza tra la retribuzione media mensile e il limite dei 1.180 euro.

All'importo determinato secondo le modalità innanzi indicate viene applicata una riduzione nella misura del 15% dopo i primi sei mesi di fruizione e di un ulteriore 15% dopo il dodicesimo mese di fruizione.

L'indennità mensile non può in ogni caso superare l'importo mensile massimo di cui all'articolo unico, secondo comma, lettera b), della l. n. 427/1980. Per i periodi di fruizione dell'ASpI vengono riconosciuti i contributi figurativi nella misura settimanale pari alla media delle retribuzioni dell'ultimo biennio. La contribuzione figurativa è utile ai fini del diritto e della misura dei trattamenti pensionistici. La

durata dell'indennità Aspi è, inoltre, collegata all'età anagrafica del lavoratore al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

Per il finanziamento dell'assicurazione ASpI (e mini-ASpI), la L. n. 92/2012 dispone l'obbligo di versamento, a carico del datore di lavoro, dei seguenti contributi: a) ordinario (art. 2, commi 25-27 e comma 36); b) addizionale per i rapporti di lavoro non a tempo indeterminato (art. 2 commi 28-30); c) contributo dovuto in caso di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni (art. 2, commi 31-35) (c.d. contributo di licenziamento), dovuto anche per le interruzioni dei rapporti di apprendistato.

L'articolo 2 comma 40 della L. n. 92/2012 stabilisce che il beneficiario decade dalla fruizione delle indennità ASpI (e mini-ASpI) in caso di: perdita dello stato di disoccupazione; avvio di un'attività di lavoro in forma autonoma senza aver effettuato la necessaria comunicazione all'INPS in relazione ai redditi che si prevede di percepire; raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, sempre che il lavoratore non opti per l'indennità ASpI.

In questo caso, il beneficiario è tenuto a restituire l'indennità eventualmente percepita in assenza dei requisiti di legge. L'art. 2 comma 19, L. n. 92/2012 dispone che, in via sperimentale, per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, il lavoratore avente diritto alla corresponsione dell'indennità Aspi (o mini-ASpI) può richiedere la liquidazione degli importi del relativo trattamento non ancora percepiti al fine di intraprendere un'attività di lavoro autonomo, ovvero per avviare un'attività in forma di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa.

L'articolo 2 della L. n. 92/2012 introduce, una ulteriore nuova misura di sostegno al reddito in caso di perdita involontaria del lavoro: la Mini-ASpI, destinata ad assicurare trattamenti brevi in sostituzione della indennità di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti.

La Mini-ASpI spetta, a decorrere dal 1° gennaio 2013, ai lavoratori che possono far valere almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi, a prescindere dall'anzianità assicurativa.

L'importo della Mini-ASpI è pari a quello previsto per l'indennità ASpI. La Mini-ASpI viene calcolata in maniera analoga a quella prevista per l'ASpI e viene corrisposta (mensilmente) per un numero di settimane pari alla metà delle settimane

di contribuzione che si possono far vale nell'ultimo anno, detratti i periodi di contribuzione che hanno già dato luogo all'erogazione dell'indennità.

Parte delle regole relative al finanziamento della misura, alle possibili alternative nella percezione del sussidio e alla perdita dei requisiti di eligibilità sono comuni con la misura dell'ASpI.

Infine, istituita con il decreto legislativo n. 22 del 4 marzo 2015, la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, NASpI, sostituisce, a partire dal 01 maggio 2015, le precedenti misure previste in materia, vale dire l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) e la sua versione a requisiti ridotti (Mini ASpI), già introdotte dall'art. 2 della legge n. 92/2012.

Il Legislatore, con questo intervento ha inteso dare attuazione ai principi delega contenuti all'art. 1 comma 2 della legge n. 183/2014, dove viene testualmente prevista la "*rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego, con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore*".

Questa scelta risente, probabilmente, da un lato, della necessità di dare applicazione concreta al principio contributivo, anche in riferimento alle misure di sostegno al reddito per perdita dell'occupazione, principio già esteso in modo generalizzato al sistema previdenziale dal decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, al fine di tenere sotto controllo la spesa degli ammortizzatori sociali e rispettare i vincoli di bilancio previsti dall'art. 81 Cost.

Sotto un altro punto di vista, il tasso non elevato di occupazione del nostro Paese e l'evoluzione delle regole sottese al mercato del lavoro, con l'introduzione di una maggiore flessibilità non solo in entrata (si pensi, ad esempio, alla possibilità di ricorrere al contratto a tempo determinato senza necessità di una specifica causale), ma anche durante (si veda in proposito il nuovo testo dell'art. 2103 Cod. Civ.[31]) e in uscita dal rapporto di lavoro (con l'introduzione del costo di separazione in caso di licenziamento illegittimo[32]), hanno mutato la finalità stessa dell'indennità di disoccupazione, rendendo la sua richiesta da parte del lavoratore non più (e solo) un

[31] Cfr. D. Lgs. n. 81/2015.
[32] Cfr. D. Lgs. n. 23/2015.

evento possibile, quanto più un accadimento (altamente) probabile, con una maggior necessità, quindi, di contabilizzazione del rischio assicurato da parte dello Stato.

L'ambito di applicazione soggettivo della nuova indennità viene individuato, per esclusione, dall'art. 2 del citato decreto, laddove si specifica che possono essere destinatari della misura tutti "*i lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni e dei lavoratori agricoli a tempo determinato ed indeterminato*", al pari di quanto già previsto per le precedenti misure.

L'art. 3 del d.lgs. n. 22/2015 si occupa di identificare le condizioni imprescindibili che il lavoratore deve possedere per poter aver diritto all'erogazione dell'indennità NASpI. Infatti, oltre ad aver perso involontariamente il proprio posto di lavoro, è necessario che il lavoratore:

1) si trovi in stato di disoccupazione;

2) possa far valere, nell'arco di tempo dei 4 anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, almeno 13 settimane di contribuzione;

3) possa far valere almeno 30 giorni di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti l'inizio dello stato di disoccupazione.

Circa la perdita involontaria del posto di lavoro, deve escludersi in via generale che il lavoratore possa percepire l'indennità NASpI in caso di dimissioni volontarie o di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. Tuttavia, come precisato dalla normativa (art. 3 comma 2), la misura può essere erogata anche nei confronti dei dimissionari per giusta causa e nei casi di risoluzione consensuale del rapporto seguite da procedura di conciliazione ai sensi dell'art. 7 Legge n. 604/1966.

Lo stato di disoccupazione in cui il lavoratore deve trovarsi è quello oggi previsto dall'art. 19 D. Lgs. n. 150/2015 che, al comma 1, prevede espressamente che "*sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego*"[33].

[33] Sino al 24 settembre 2015, data in cui è entrato in vigore il D. Lgs. n. 150/2015, lo stato di disoccupazione era definito all'art. 1, comma 2, lettera f), D. Lgs. n. 181/2000.

Tale requisito, già previsto per l'ottenimento dell'indennità ASpI, enfatizza lo stretto collegamento che si è voluto creare tra fruizione del trattamento di disoccupazione, perdita della condizione di disoccupato e politiche di attivazione per la riqualificazione e riallocazione lavorativa. Se il fine resta quello di promuovere il reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, anche alla luce della riforma introdotta con il D. Lgs. n. 22/2015, si rende indispensabile trovare un punto di equilibrio tra godimento dei sussidi e abusi distorsivi da parte dei percettori, perché effettivamente il meccanismo possa trovare un corretto funzionamento.

Questo bilanciamento pare essere, forse, più che nel passato, concreto ed attuabile poiché i due interventi normativi (D. Lgs. n. 22/2015 e successivo D. Lgs. n. 150/2015) paiono perfettamente sovrapponibili in ordine alle modalità con cui raggiungere le finalità che si ripropongono. In particolare, si può osservare come l'art. 21 del D.lgs. n. 150/2015, intitolato "*Rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito*" ponga specifici e stringenti obblighi di *facere* in capo ai percettori dei sussidi, a cui consegue uno specifico catalogo di sanzioni in caso di inottemperanza[34] ai medesimi.

La nuova disciplina di disoccupazione, poi, prevede requisiti contributivi (13 settimane nell'arco dei 4 anni precedenti) e di prestazione dell'attività (30 giorni di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti l'inizio dello stato di disoccupazione) differenti rispetto alle misure introdotte nel 2012.

Infatti, l'esigenza di omogeneizzare le discipline relative ai sussidi di disoccupazione precedentemente previsti con gli attuali, ha determinato la necessità di individuare requisiti contributivi minimi che tenessero conto di quelli più bassi precedentemente previsti per la Mini ASpI.

I nuovi requisiti, che risultano meno restrittivi rispetto al passato, permettono sia di ampliare il numero di possibili percettori, andando nella direzione dell'universalizzazione di questa prestazione, sia di realizzare uno degli obiettivi

[34] Accennando appena i termini del problema, ciò che allo stato pare mancare è, invece, una definizione di perdita dello stato di disoccupazione (che probabilmente sarà oggetto di un successivo D.M.), a cui ricollegare eventuali sanzioni per coloro i quali, pur trovandosi in stato di disoccupazione, ma non percependo le elargizioni economiche indicate dalla norma, non rispettino il patto di servizio.

della legge delega, vale a dire l'unificazione dei trattamenti ordinari con quelli a breve della precedente normativa.

Deve darsi conto, però, che tale armonizzazione ha impedito al Legislatore di individuare una quota contributiva minima giornaliera, identica per lavoratori a tempo pieno e part-time, nel pieno rispetto del principio contributivo che regge l'istituto. Questo, implicitamente, impone, ai lavoratori *part-time*, un numero di settimane proporzionalmente superiore per il raggiungimento del requisito richiesto per l'accesso alla misura. La decisione presa è stata quella di non apportare alcuna modifica ad un sistema, già definito di vantaggio per questi lavoratori, dalla Corte Costituzionale[35].

Per quanto riguarda le modalità di calcolo della prestazione, la legge dispone che la NASpI è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi 4 anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33. L'operazione matematica sottesa al calcolo non è cambiata rispetto al calcolo dell'indennità ASpI, adeguandosi soltanto al fatto che il periodo temporale di riferimento è ora di 4 anni, anziché 2.

L'art. 4, comma 3, D. Lgs. n. 22/2015, poi, prevede che la NASpI sia ridotta progressivamente nella misura del 3% al mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione.

A differenza di quanto stabilito nel 2012 per l'Aspi, si è optato per una riduzione non "a scaglioni" dell'importo, ma graduale e costante. Tale scelta, da un punto di vista psicologico (ma non solo), contribuisce a "spingere" il lavoratore verso un più veloce ritorno nel mercato del lavoro e si inserisce all'interno del nuovo paradigma, meno paternalistico e di maggiore responsabilizzazione del percettore, posto alla base dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali. Infatti, la decurtazione agisce in modo inversamente proporzionale rispetto alla durata di fruizione della prestazione.

Se la NASpI rappresenta lo strumento cardine per la gestione della disoccupazione nel nostro Paese, deve darsi atto di come la stessa sia stata affianca da altri due strumenti previsti sempre dal D. Lgs. n. 22/2015.

[35] Il riferimento è alla sentenza della Consulta n. 36 del 23 febbraio 2012.

Il primo è l'assegno di disoccupazione (ASDI), espressamente destinato a coloro che, avendo una situazione economica di bisogno, hanno esaurito il periodo di godimento della NASpI e sono ancora alla ricerca di occupazione.

La seconda misura è l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, denominata DIS-COLL, destinata a fornire supporto a una categoria di lavoratori diversa da quella subordinata. Il comma 2 elenca i requisiti in base ai quali ai collaboratori è riconosciuta la DIS-COLL, vale a dire:

a) stato di disoccupazione al momento della domanda di prestazione;

b) almeno tre mesi di contribuzione nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio dell'anno solare precedente la cessazione dell'attività lavorativa e la cessazione dell'attività stessa;

c) nell'anno solare in cui si verifica la cessazione dall'attività lavorativa, un mese di contribuzione oppure un rapporto di collaborazione di durata almeno pari a 1 mese, dal quale sia derivato un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di 1 mese di contribuzione.

Diversamente da quanto previsto nella precedente formulazione dell'istituto, contenuta nella Legge n. 92/2012, sono stati eliminati i requisiti legati alla condizione di monocommittenza del lavoratore co.co.co. ed i limiti di reddito in riferimento all'anno precedente, risultandone una portata maggiormente ampia dell'istituto.

Accennando appena agli strumenti approntati dall'ordinamento a sostegno del reddito in costanza di rapporto, attraverso il D. Lgs. n. 148/2015 il Legislatore ha portato avanti il riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, avente ad oggetto la disciplina delle integrazioni salariali e dei fondi di solidarietà, di cui si avrà modo di parlare tra poco.

Tra le novità apportate alla disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (CIG), si registra un ampliamento della portata soggettiva dell'istituto, in particolare, con l'apertura della tutela nei confronti dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, nonché un'estensione del campo di applicazione a settori in precedenza esclusi (art. 20, D. Lgs. n. 148/2015).

Il trattamento di integrazione salariale è stabilito nell'80% della retribuzione globale spettante al lavoratore, mentre la durata massima complessiva di ricorso alla CIG ordinaria e straordinaria, per ciascuna unità produttiva, non può superare i 24 mesi in un quinquennio mobile.

L'art. 8 dello stesso decreto, poi, introduce la condizionalità rispetto al diritto di percepire le indennità di integrazione salariale, vincolandole al rispetto dell'art. 22, D. Lgs. n. 150/2015[36], vale a dire alla disponibilità del lavoratore a partecipare ad un percorso di riqualificazione professionale, volto a migliorare la sua eventuale (perché il rapporto di lavoro potrebbe anche continuare regolarmente, al termine del periodo di sospensione dell'attività) ricollocazione.

La CIGS potrà trovare applicazione nei casi di ristrutturazione aziendale, di crisi aziendale e di adozione del contratto di solidarietà all'interno dell'azienda (che può portare ad un allungamento fino a 36 mesi del periodo integrabile).

In attuazione dei criteri di cui alla legge delega n. 183/2014, quindi, la normativa dispone che l'autorizzazione alle integrazioni salariali avvenga solo dopo l'esperimento di tutte le possibilità di riduzione dell'orario di lavoro. Inoltre, viene contestualmente prevista impossibilità di utilizzo della CIGS nel caso di cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo di essa, facendo così venire meno una delle causali di integrazione prima previste.

Anche i fondi di solidarietà, che rappresentano l'ulteriore strumento posto a protezione del reddito dei lavoratori coinvolti in crisi o sospensioni aziendali, hanno subito alcune modifiche rispetto alla disciplina in precedenza prevista dalla L. n. 92/2012, che li ha introdotti nell'ordinamento.

Sin è sin qui cercato di dare una lettura, soprattutto descrittiva, delle misure approntate dall'ordinamento pubblico per la tutela del sostegno al reddito.

Senza voler saltare a conclusioni affrettate, deve osservarsi come l'attuale sistema di protezione sociale di presenti ancora in larga parte basato su di un meccanismo di

---

[36] L'art. 22, comma 1, di detto decreto, espressamente prevede che "*1. I lavoratori dipendenti per i quali la riduzione di orario connessa all'attivazione di una procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per integrazione salariale, contratto di solidarietà, o intervento dei fondi di solidarietà di cui agli articoli 26 e 28 del decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge n. 183 del 2014, sia superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi, devono essere convocati in orario compatibile con la prestazione lavorativa, dal centro per l'impiego con le modalità ed i termini stabiliti con il decreto di cui all'articolo 2, comma 1, per stipulare il patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20, ad esclusione degli elementi di cui al comma 2, lettere c) ed e) del predetto articolo*."

tipo assicurativo-previdenziale, anche se con un occhio maggiormente attento alla razionalizzazione delle risorse ed ai vincoli di spesa.

Manca ancora, però, la previsione di strumenti sistematici (e non sperimentalmente legati alla disponibilità di risorse) volti alla tutela di fasce di persone differenti dal lavoratore subordinato.

La tutela offerta dall'ordinamento non appare, infatti, pienamente in grado di incidere sulle difficoltà, economiche, ma non solo, che derivano dall'applicazione di contratti di lavoro atipici, così come di tutelare in modo concreto i lavoratori portatori di particolari criticità (giovani, donne, malati in modo cronico).

Lasciando ulteriori commenti al capitolo che segue, viene da rilevare come, per provare a risolvere anche parte di queste criticità, il Legislatore abbia deciso di ricorrere alla bilateralità, introducendo in modo sistematico nell'ordinamento lo strumento dei fondi di solidarietà.

2.5.2. I Fondi di solidarietà: da misura sperimentale a elemento strutturale

Lo strumento dei Fondi di solidarietà, introdotti dall'art. 3. L. n. 92/2012, come abbiamo già visto, non rappresenta una vera novità legislativa per il nostro ordinamento. Già la legge n. 662/1996, invero, aveva previsto la possibilità di creare ammortizzatori sociali categoriali autofinanziati ad opera della bilateralità, per i settori sprovvisti delle ordinarie misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto.

La vera innovazione introdotta dalla Legge Fornero, piuttosto, è ravvisabile nella decisione di utilizzare una misura, che necessità della volontà bilaterale e, quindi, non nella piena disponibilità dell'ordinamento pubblico, per dare una risposta di sistema ad una richiesta di ampliamento della tutela in chiave universalistica.

La Legge n. 92/2012, nel ripensare e ridisegnare parte del modello di *Welfare*, ha affidato, infatti, in modo strutturale, anche a soggetti privati, l'istituzione e la gestione di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto. Tali misure hanno la peculiarità di possedere un carattere, per così dire, "misto", connotato da elementi privatistici, rispetto alla provenienza delle risorse finanziarie ed al

finanziamento della misura, e da elementi pubblicistici, rispetto alle regole di costituzione, gestione e erogazione della prestazione.

Per chiarezza espositiva si passerà a delineare brevemente prima i fondi creati *ex* art. 3, L. n. 92/2012 e, successivamente, le novità introdotte in ordine agli stessi dal D. Lgs. n. 148/2015.

La Riforma Fornero, in un'ottica di razionalizzazione ed estensione in senso universalistico della tutela, ha strutturalmente introdotto nell'ordinamento tre diversi modelli di Fondo di solidarietà, rivolti alle aziende ed ai settori in cui l'ordinaria disciplina della Cassa Integrazioni Guadagni non trova applicazione.

Il primo modello, quello del Fondo di solidarietà bilaterale, prevede, in estrema sintesi, la possibilità, attraverso accordi collettivi, di costituire fondi di solidarietà bilaterali, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

I suddetti fondi vengono successivamente istituiti, con decreto del Ministro del lavoro, presso l'Inps (art. 3 comma 4 e 5 L. n. 92/2012), non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni separate INPS (art. 3 comma 8 L. n. 92/2012). Come già accennato, la legge prevede che l'istituzione di tali fondi sia "*obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti*" (art. 3 comma 10 L. n. 92/2012).

Questo obbligo diviene cogente attraverso la successiva previsione di dover obbligatoriamente contribuire ad un fondo residuale, nel caso in cui questa prima tipologia di Fondi non venga approntata. Per questo, detto obbligo può essere inquadrato più come un onere, che come un vero ordine imperativo, lasciando il Legislatore dello spazio decisionale alle imprese.

Quanto alle prestazioni, i fondi assicurano almeno l'erogazione di un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale, con riferimento alle stesse causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria. Inoltre, i fondi possono erogare le seguenti tipologie di prestazioni: a) prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto a quanto garantito dall'Aspi; b) assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il

pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; c) contributi al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione Europea (art. 3 comma 11, 31 e 33 L. n. 92/2012).

Il sistema delineato dalla normativa del 2012 tende comunque a salvaguardare e a far sopravvivere le precedenti esperienze della bilateralità, relative alla tutela del reddito dei lavoratori. A tal fine, in formale "alternativa" al modello precedente, nei settori in cui sono operanti consolidati sistemi di bilateralità (come quello, ad esempio, artigiano), le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale possono adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle nuove finalità perseguite dal Legislatore, descritte poco sopra (art. 3 comma 14 L. n. 92/2012).

Infine, come anticipato, per i settori in cui i suddetti accordi non vengono stipulati, è stato istituito, con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, un fondo di solidarietà residuale, cui contribuiscono i datori di lavoro (con più di quindici dipendenti) dei settori in questione (art. 3 comma 19 L. n. 92/2012).

Sempre mediante decreto sono determinate le aliquote di contribuzione ordinaria ai fondi, ripartita tra datori di lavoro e lavoratori, nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo, in maniera tale da garantire la precostituzione di risorse adeguate, sia per l'avvio dell'attività, sia per la sua entrata a regime[37].

Il D. Lgs. n. 148/2015, nell'ottica di riordinare e coordinare in modo sistematico tutti gli strumenti previsti per il sostegno al reddito in costanza di rapporto, mette mano alla materia appena poco prima riformata. Nel farlo, riscrive parte della disciplina. con pochi gesti, ma dalle conseguenze rilevanti rispetto alla connotazione sussidiaria sottesa al sistema stesso.

All'art. 26 del decreto in esame viene delineato il modello del fondo di solidarietà bilaterale, costituito a partire dall'azione collettiva degli organismi bilaterali e istituito, mediante decreto del MLPS, presso l'INPS. I fondi attuati sulla base di

[37] La legge stabilisce che "*i fondi istituiti ai sensi dei commi 4, 14 e 19 hanno obbligo di bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità*" (art. 3 comma 26 L. n. 92/2012) e che "*gli interventi a carico dei fondi di cui ai commi 4, 14 e 19 sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite*» (art. 3 comma 27 L. n. 92/2012).

questo modello, infatti, rappresentano una gestione separata dell'ente previdenziale e, conseguentemente, sono privi di personalità giuridica, come espressamente previsto dalla legge (art. 26 comma 5). La legge prevede che siano delimitati, tramite decreto ministeriale, l'ambito di applicazione rispetto al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro, nonché le prestazioni erogabili (obbligatorie e facoltative) ed i livelli di contribuzione. Di contro, spetterà ad un regolamento INPS individuare gli oneri di amministrazione.

Viene, poi, riconfermata la previsione per cui i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme in materia di Cassa Integrazione non possano esimersi dal prevedere una tutela del sostegno al reddito per i loro addetti, sia mediante l'istituzione *ex novo* di questa tipologia di fondi, sia mediante l'adesione a fondi già esistenti, sia attraverso l'obbligo di contribuzione al fondo residuale, nell'ottica del rispetto del principio di uguaglianza.

Infatti, all'art. 28 e all'art. 29 del decreto in esame, vengono disciplinati, rispettivamente, la transizione dal fondo di solidarietà residuale a quello, sostitutivo, di integrazione salariale. In questo caso, il fondo rappresenta non l'espressione della bilateralità, ma del potere statale. Questa tipologia di fondo, infatti, altro non è che la "norma di chiusura" di un sistema che si propone, comunque, quale finalità ultima, quella di garantire la previsione, per tutti i lavoratori, di uno strumento di tutela in caso di sospensione dell'attività di lavoro.

Pertanto, nei settori non coperti dagli ordinari strumenti di Cassa Integrazione Guadagni, laddove l'iniziativa sussidiaria lasciata alla bilateralità non si sia concretizzata, le imprese hanno l'obbligo di aderire e contribuire al fondo residuale, individuato proprio all'art. 29. Anch'esso rappresenta, per espressa previsione normativa, una gestione separata INPS, con tutte le conseguenze appena sopra richiamate.

Infine, all'art. 27 del decreto, il Legislatore si occupa dei c.d. fondi di solidarietà alternativi, già previsti dall'art. 3 comma 14 della legge n. 92/2012. Tali fondi possiedono una disciplina peculiare rispetto ai due precedenti e rappresentano, probabilmente, il più vero esempio di come e quanto la bilateralità e le relazioni industriali possano assolvere alle funzioni loro attribuite dall'ordinamento.

Deve rilevarsi, infatti, come questa tipologia di strumenti sia l'unica ad essere costituita in settori in cui la bilateralità rappresenta un sistema consolidato di

gestione delle relazioni industriali e a partire dall'adeguamento dei fondi bilaterali preesistenti alle nuove finalità stabilite dalla legge. Essi divengono efficaci senza la necessità di ulteriore decretazione da parte del MLPS, che si limita a determinare, come previsto dalla norma, solo i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla loro gestione, nonché i criteri e i requisiti necessari per gestire la contabilità. Stante la mancanza di espressa previsione al riguardo, gli stessi non rappresentano una gestione separata INPS.

In ottemperanza al dettato normativo, tuttavia, in futuro non potranno più essere costituiti fondi basati su questo modello. Il tenore letterale dell'art. 27 comma 1, secondo cui la norma è applicabile esclusivamente ai fondi bilaterali che risultano già adeguati alla disciplina vigente alla data di entrata in vigore del decreto n. 148/2015 (vale a dire il 24 settembre 2015) lascia spazio a pochi dubbi.

Sulla base di quanto previsto all'art. 27 comma 3 del decreto, i fondi in oggetto, dovranno adeguare, entro il 31 dicembre 2015, il loro regolamento, introducendo almeno una delle seguenti prestazioni. O, come previsto per il modello generale di Fondo di solidarietà (art. 26 D. Lgs. n. 148/2015), un assegno ordinario, almeno pari nell'ammontare all'integrazione salariale, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie o straordinarie, stabilendone la durata massima (minimo 13 settimane in un biennio mobile e massimo 24 mesi). O, una prestazione equivalente all'assegno di solidarietà, di cui al successivo art. 31 della stessa norma. Qualora tale adeguamento non dovesse essere posto in essere, è previsto, al successivo comma 4, il transito automatico, a partire dal 1° gennaio 2016, dei datori di lavoro aderenti che occupano più di 5 dipendenti al fondo residuale (di cui all'art. 29), con diritto a richiedere a detto fondo l'erogazione di prestazioni a partire da eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatesi dal successivo 1° luglio 2016.

Come abbiamo già visto in precedenza, tale potenziale rischio è stato evitato per il Fondo Bilaterale di Solidarietà dell'Artigianato, che lo scorso 10 dicembre 2015 ha provveduto a sottoscrivere l' "*Accordo interconfederale per l'adeguamento delle fonti istitutive del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato*

(FSBA)", al fine di dare completa attuazione all'art. 27, comma 3, D. Lgs. n. 148/2015[38].

Premesso quanto previsto dalla normativa, si rileva come la "rivoluzione" verso la sussidiarietà, introdotta dalla legge Fornero, sia stata in parte ridimensionata dalla successiva riforma del c.d. *Jobs Act*, di cui alla legge delega n. 183/2014, specie rispetto alla natura giuridica degli odierni fondi di solidarietà.

Invero, i fondi basati sul modello generale e su quello di tipo residuale, per dettato legislativo, rappresentano gestioni separate INPS. Ciò comporta, automaticamente, la loro assimilabilità alle altre gestioni previdenziali e il riconoscimento, in via indiretta, di una loro natura pubblicistica, da cui deriva l'obbligatorietà *erga omnes* e la capacità di costituire ed intrattenere rapporti giuridici, rispetto sia alla raccolta dei contributi di finanziamento, che alla successiva fase di erogazione dei sussidi, anche se per il tramite dell'ente previdenziale.

Differentemente, i fondi di solidarietà bilaterali alternativi nascono a partire dalla contrattazione collettiva e si estrinsecano nell'adeguamento dell'atto costitutivo dell'associazione alle finalità perseguite dalla legge. Pertanto, tali fondi, giuridicamente, sono inquadrabili nella categoria delle associazioni di fatto, ex art. 36 cod. civ., di per sé prive di personalità giuridica.

Tuttavia, è indubbio che la finalità perseguita da questo tipo di fondo sia del tutto analoga a quella ricercata dagli altri fondi di solidarietà e da ricondursi all'art. 38, comma 2, Cost. Questo dato fa propendere verso il riconoscimento, nei confronti dell'ente, dello svolgimento di una funzione pubblicistica, ad esso devoluta dallo Stato.

La questione non è di secondaria importanza. Se i fondi di solidarietà siano dotati o meno di personalità giuridica e, nel caso se essa sia di tipo pubblico o privato, è questione dibattuta, soprattutto per le possibili implicazioni e conseguenze pratiche che ne derivano. In particolare, se ci si basa sul solo dato testuale, i fondi alternativi sono associazioni non riconosciute, prive di personalità giuridica, che, quindi, non godono di un'autonomia patrimoniale perfetta, cioè, sono prive di una separazione assoluta tra patrimonio dei membri e patrimonio dell'ente. Inoltre, l'obbligo di contribuzione al fondo e quello di erogazione delle prestazioni, con questo presupposto, rientrano nel campo dei rapporti privatistici tra associazione e associati,

[38] Cfr. *supra* §2.4.

con limiti di esigibilità ben precisi per e nei confronti dei terzi. Tuttavia, questa natura giuridica permette anche di conservare un'ampia autonomia decisionale e di autodeterminazione, fattori che, da sempre, hanno connotato il fenomeno bilaterale.

Di contro, guardando al dato funzionale, ai fondi viene demandata la tutela di diritti riservati, in prima battuta, allo Stato. L'art. 38, comma 2, Cost. non solo connota le funzioni assicurate dai fondi come di tipo pubblicistico, ma le riserva, in via di principio, alla sola competenza statale.

Arrivare al riconoscimento di una natura giuridica pubblica per i fondi alternativi, ragionando per analogia a partire da quella che possiedono, per via interposta, le altre tipologie di fondo, significa, prima di tutto, garantire l'obbligatorietà *erga omnes* delle sue statuizioni e, quindi, tutelare la certezza dei rapporti giuridici che tale ente intrattiene. Tale ricostruzione comporta necessariamente dei vincoli maggiori per la bilateralità, cui corrisponde una perdita di autonomia decisionale e operativa.

Così facendo, però, il modello di sostegno al reddito in costanza di rapporto sembra finire per essere falsamente sussidiario. Alla sussidiarietà orizzontale non vengono demandate scelte concrete in ordine alle modalità con cui attuare la tutela di diritti costituzionalmente garantiti, ma più semplicemente il ruolo di "esattore" rispetto alle risorse finanziarie necessarie per erogare i sussidi, in un momento di scarsità per le casse erariali.

Con l'ultimo intervento legislativo pare essere passati dall'introduzione di misure sperimentali, che chiedevano alla bilateralità di attivarsi per garantire, in settori produttivi in cui non erano ancora presenti, le tutele già offerte dall'ordinamento a parte dei lavoratori, ad una misura sistematica e stabile, che permette una sorta di "deresponsabilizzazione" dell'ordinamento pubblico.

In particolare, con questo *escamotage*, l'obiettivo di estendere la tutela in un'ottica universalistica, è formalisticamente raggiunto e lasciato nell'orbita statale, anche se le risorse economiche che ne permettono il finanziamento hanno matrice esclusivamente privata, con netto risparmio delle risorse economiche pubbliche che sarebbero servite per assicurare, in modo uniforme, tali diritti a nuove fasce di lavoratori.

Probabilmente, la scelta di ricondurre gli strumenti pensati dalla bilateralità sotto lo "scudo" dell'ordinamento previdenziale ordinario è stata anche dettata dalla storica mancata attuazione dell'art. 39 comma 4 Cost. Tutto ciò, però, piuttosto che una

valorizzazione, sembra comportare una svalutazione del ruolo riservato alla bilateralità rispetto alla funzione di sostegno al reddito, alla sua capacità di valutare la "salute" del settore di riferimento e, ancor più, di intervenire con scelte in grado di incidere sul presente, ma soprattutto sullo sviluppo futuro, della realtà produttiva.

Detto ciò, l'art. 118 Cost. non pare, allo stato, aver trovato una attuazione costituzionalmente orientata, a meno di non voler rileggere il contenuto del principio di sussidiarietà esclusivamente in combinato disposto con l'art. 81 Cost., che impone il vincolo di pareggio di bilancio della spesa pubblica.

Ugualmente dibattute sono altre due questioni legate all'applicazione, all'istituto, di principi cardine sottesi all'ordinamento, quali quello di automaticità delle prestazioni e quello dell'effettività della tutela.

Rispetto al primo, deve in effetti darsi atto di come la normativa vincoli tutte e tre le tipologie di fondo al pareggio di bilancio, subordinando l'erogazione delle prestazioni alla concreta presenza delle risorse finanziarie necessarie. Questo accade anche nel fondo di tipo residuale, istituito e gestito dall'INPS, non essendo ammessi, almeno sulla carta, pagamenti di prestazione a partire da capitoli di spesa di altre gestioni, né la possibilità di un finanziamento straordinario da parte dell'ordinamento pubblico, neppure in caso eccezionale.

La critica che viene mossa è, quindi, quella di non poter applicare il principio previdenziale dell'automaticità delle prestazioni, in modo paritario, nei confronti di tutti i lavoratori. Invero, coloro che sono destinatari di questo tipo di misure, in mancanza di risorse, potrebbero trovarsi sguarniti di tutela, a discapito di quanto, invece, è garantito ai lavoratori in cui sono attivi ammortizzatori sociali ordinari. L'applicazione di detto principio, calibrato sinora sul sistema pubblico, va probabilmente coordinato con le peculiarità che connota, ad oggi, il sistema del sostegno al reddito. Appare, infatti, non credibile l'elaborazione di un sistema che vede, da un lato, la richiesta di attivazione della forza bilaterale nella predisposizione e gestione degli strumenti volti a tutelare, in prima battuta, gli addetti del settore e, dall'altro, la possibilità che tale ente non possa deliberare l'erogazione di misure, per mancanza delle necessarie risorse finanziarie, lasciando così privi di tutela i possibili destinatari (anche se solo nelle more di reperire il montante finanziario che serve).

La ricerca di supporto delle parti sociali e di responsabilizzazione di imprese e lavoratori, avanzata dall'ordinamento pubblico, infatti, mal si concilia con la mancata

di previsione di un “paracadute” sussidiario pubblico, da attivare in caso di eccezionale gravità, anche facendone ricadere le successive conseguenze economiche sugli attori “privati” coinvolti.

In coerenza con quanto appena osservato, il sistema dei fondi mostra il fianco, anche, rispetto al principio di effettività delle prestazioni. La critica che viene mossa è quella secondo cui l’impossibilità per la solidarietà in generale di integrare le risorse finanziarie eventualmente necessarie a permettere una erogazione generalizzata e illimitata delle prestazioni dei fondi, tramuta il diritto al sostegno reddituale di tali lavoratori in aspettative di mero fatto, generando discriminazione tra i destinatari dei due canali di integrazione, quello pubblico e quello bilaterale, e mancanza di equità nel loro trattamento.

Tale critica, in verità, è più riconducibile, a modesto parere di scrive, alla disorganicità del sistema di *Welfare*, piuttosto che ad una carenza dello strumento bilaterale progettato. Il canale bilaterale, pur efficiente, non è esente da limiti strutturali, che ne contingentano la capacità.

È compito dell’ordinamento, piuttosto, prevedere misure organiche a contrastare e risolvere gli eventuali problemi sistematici, creati dalla coesistenza di tutti gli strumenti volti al sostegno del reddito, senza che questo comporti il dover fare a meno delle capacità che la bilateralità ha saputo e può ancora esprimere.

2.6. Bilateralità e questioni aperte

Guardando al fenomeno bilaterale, appare del tutto evidente la funzione di supporto del potere statale che lo stesso ha in molte delle funzioni e delle politiche relative al mercato del lavoro.

La tutela che gli enti bilaterali approntano risulta, inoltre, maggiormente “trasversale” rispetto alle diverse categorie secondo cui possono essere classificati i lavoratori. È sufficiente, a questo proposito, pensare all’attività di formazione dei lavoratori, rivolta allo stesso tempo agli apprendisti, ai lavoratori già inseriti a pieno titolo nelle diverse realtà produttive e ai lavoratori coinvolti da crisi congiunturali o processi di riorganizzazione aziendale. Ugualmente, vi sono realtà territoriali e

settoriali in cui la funzione di *job matching* messa in atto dalla bilateralità risulta ben più efficiente rispetto a quella ordinariamente posta in essere dai Centri per l'impiego provinciali.

In casi di questo tipo, gli enti bilaterali rappresentano un interlocutore competente e di fiducia, cui l'imprenditore si rivolge in chiave sostitutiva rispetto agli organi pubblicistici e a cui, in maniera del tutto specchiata, pare rivolgersi anche lo Stato, in chiave integrativa e sussidiaria (piuttosto che sostitutiva), oltre che in chiave delegatoria di alcune delle sue funzioni.

Ciò nonostante, il fenomeno bilaterale, sia rispetto al sostegno al reddito, che negli altri sottosistemi di *Welfare* in cui è attivo, è connaturato da specifiche peculiarità.

Gli enti bilaterali (così come i Fondi), anche se nascono su autorizzazione della legge, appartengono alla sfera degli enti privatistici. La loro costituzione deriva, per definizione, dal basso e non può essere "forzata" dall'ordinamento pubblico, a pena di non vedere l'intero fenomeno snaturato. La bilateralità non si può imporre dall'esterno, si può suggerire e coltivare, creandone le condizioni.

Nel nostro ordinamento, però, le condizioni a partire da cui questi enti sorgono sono, sempre più spesso, da ricondurre ad una carenza di tutela da parte dell'ordinamento pubblico. Questa può essere alternativamente dovuta o ad una incapacità dell'ordinamento pubblico di erogare in modo tempestivo risposte sociali, o alla maggior capacità della bilateralità di avere "il polso della situazione" rispetto alla realtà che ci circonda.

Laddove, però, la bilateralità viene "incardinata" in regole troppo strette, si corre il rischio di un suo svilimento. La perdita di autonomia decisionale, infatti, comporta, di pari passo, la burocratizzazione degli enti e la presa di distanza, rispetto ai progetti e alle prestazioni erogate, da parte dei destinatari finali (datori di lavoro e lavoratori), per i quali il dovere di contribuzione finisce per assumere un carattere impositivo e surrogatorio rispetto a quello statale, piuttosto che quello di opportunità di sviluppo del settore.

Proprio la problematica dell'obbligo di contribuzione agli enti bilaterali da parte di imprese (e lavoratori) rappresenta uno degli aspetti più controversi e dibattuti. Individuare l'ampiezza della portata delle statuizioni presenti nella contrattazione collettiva legate all'adesione ed al versamento della contribuzione bilaterale da parte delle imprese del settore di riferimento, oltre che il diritto all'esigibilità delle

prestazioni da parte dei lavoratori del settore, a prescindere dall'adesione o meno dell'impresa datrice, non è stata cosa semplice.

Il problema è direttamente collegato all'applicabilità, alla fattispecie, del principio di libertà sindacale negativa, di cui all'art. 39 Cost., ed ai meccanismi mediante cui le pattuizioni della contrattazione collettiva giungono ad avere efficacia *erga omnes*.

In virtù del principio costituzionale della libertà associativa (art. 39 comma 1 Cost.), parte della dottrina e della giurisprudenza considerano l'adesione agli enti bilaterali quale conseguenza della libera volontà del datore di lavoro, soggetta soltanto al vincolo endoassociativo che scaturisce dalla parte obbligatoria del contratto collettivo. Per altri, invece, la necessità di assicurare pari diritti, anch'essi costituzionali, di solidarietà sociale (art. 2 e 38 Cost.), comporta l'obbligo di assumere e rispettare in modo unitario il contratto collettivo, con il conseguente dovere, per il datore, di contribuire ai fondi paritetici, affinché i lavoratori possano usufruire delle loro prestazioni.

I termini del problema, quindi, attengono anche alle conseguenze che la mancata adesione ed il mancato versamento della contribuzione all'ente bilaterale generano.

Il risultato di tale comportamento è, invero, una chiara disparità di trattamento per i lavoratori, poiché alla non adesione del datore di lavoro consegue una minor disponibilità di risorse e, quindi, una non certezza in ordine all'erogazione delle medesime sotto forma di prestazioni alla generalità degli addetti al settore.

Con la circolare n. 43/2010, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha aderito alla soluzione elaborata dalla bilateralità del settore artigiano, in ordine alla previsione del versamento al lavoratore di un importo forfettizzato, da parte dell'impresa, in caso di mancata adesione al sistema paritetico. Tale meccanismo regolatorio, laddove previsto, trova spazio nella parte normativa del contratto collettivo di categoria[39] e rappresenta un contemperamento del diritto di libertà

---

[39] Così è, ad esempio per l'art. 18 CCNL Gomma e Plastica, che testualmente prevede che «*in relazione a quanto previsto dalla delibera del Comitato esecutivo EBNA del 12 maggio 2010 e dall'atto di indirizzo sulla bilateralità sottoscritto al livello confederale il 30 giugno 2010 le parti stabiliscono che:*

1) la bilateralità prevista dagli accordi e dai contratti collettivi dell'artigianato è un sistema che coinvolge tutte le imprese aderenti e non aderenti alle Associazioni di categoria in quanto eroga prestazioni di "welfare" contrattuale che sono indispensabili a completare il trattamento economico e normativo del lavoratore previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria;

2) le prestazioni presenti nei sistemi di bilateralità nazionale e regionale rappresentano un diritto contrattuale di ogni singolo lavoratore, il quale matura, esclusivamente nei confronti delle imprese non aderenti e non versanti al sistema bilaterale, il diritto alla erogazione diretta da parte

sindacale negativa dell'impresa (di cui all'art. 39 comma 1 Cost.) con quello di parità di trattamento e diritto alla retribuzione del prestatore di lavoro.

La circolare amministrativa, infatti, precisa come ogni singolo lavoratore maturi un diritto contrattuale di natura retributiva nei confronti dei datori di lavoro non aderenti al sistema bilaterale, diritto qualificato quale elemento aggiuntivo della retribuzione e, pertanto, direttamente esigibile dall'impresa. Tale emolumento, più che una natura retributiva, ha un valore di deterrenza rispetto alla non contribuzione aziendale, poiché rende maggiormente allettante, per l'impresa, l'adesione ed il versamento all'ente bilaterale, da cui può ottenere prestazione e servizi in chiave solidaristica, piuttosto che l'erogazione in busta paga del *quantum* dovuto al lavoratore.

In realtà, in alcuni settori la bilateralità è andata oltre, arrivando a prevedere, nella contrattazione collettiva, specifici obblighi nei confronti delle imprese non aderenti e non versanti al sistema bilaterale. Queste, infatti, in un'ottica di parità di trattamento tra lavoratori destinatari dello stesso CCNL, possono avere il dovere di erogazione "*di prestazioni equivalenti a quelle erogate dagli Enti Bilaterali*"[40].

La soluzione adottata dalle parti sociali può, comunque, far sorgere profili di illegittimità rispetto alla legge. Viene, infatti, da chiedersi se tale rinvio ampio e non predeterminato rispetto alle possibili obbligazioni cui il datore di lavoro non aderente potrebbe essere chiamato ad ottemperare sulla base del testo contrattuale sia pienamente lecito.

Se è vero che nulla impedisce alla contrattazione collettiva di affidare agli enti bilaterali la gestione di istituti contrattuali, di carattere economico e normativo, in origine di competenza del datore di lavoro, deve, però, rilevarsi che, con la richiamata superiore previsione, il datore di lavoro viene chiamato a gestire istituti

---

dell'impresa datrice di lavoro di prestazioni equivalenti a quelle erogate dagli Enti bilaterali nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano;

3) l'impresa, aderendo alla bilateralità ed ottemperando ai relativi obblighi contributivi, assolve ogni suo obbligo in materia nei confronti dei lavoratori; le prestazioni erogate dagli Enti bilaterali saranno fruibili fino a concorrenza delle risorse disponibili specificamente dedicate ad ogni singola prestazione;

4) a decorrere dal 1º luglio 2010, le imprese non aderenti alla bilateralità e che non versano il relativo contributo dovranno erogare a ciascun lavoratore un importo forfetario pari a € 25 lordi mensili per tredici mensilità. Tale importo, non è assorbibile e rappresenta un Elemento aggiuntivo della retribuzione (E.a.r.) che incide su tutti gli istituti retributivi di legge e contrattuali, compresi quelli indiretti o differiti, escluso il t.f.r. Tale importo dovrà essere erogato con cadenza mensile. In caso di lavoratori assunti con contratto part-time, tale importo è corrisposto proporzionalmente all'orario di lavoro e, in tal caso, il frazionamento si ottiene utilizzando il divisore previsto dal c.c.n.l. Per gli apprendisti, l'importo andrà riproporzionato alla percentuale di retribuzione riconosciuta».

[40] Cfr. *supra*, il testo della nota precedente.

contrattuali inizialmente di competenza degli organismi bilaterali e ciò rappresenta una chiara inversione di tendenza rispetto al passato.

In questo caso, le obbligazioni "*equivalenti*" che il datore di lavoro assume su di sé decidendo di vincolarsi al CCNL stesso (anche solo richiamandolo nei contratti individuali di lavoro), senza aderire, poi, al sistema paritetico, sono esponenzialmente indeterminate. Questo perché, almeno in ipotesi, le stesse possono mutare nel tempo ed essere individuate in piena libertà e autonomia dai soli enti bilaterali.

Tale incertezza incide, in un certo qual modo, sulla determinabilità a priori delle prestazioni oggetto dello scambio contrattuale, e lascia qualche perplessità rispetto al fatto che il datore di lavoro possa essere chiamato ad erogare al lavoratore, che ne matura i presupposti, non soltanto provvidenze squisitamente economiche in busta paga, ma altresì anche i medesimi servizi (ad esempio in tema di formazione o ricollocazione) che l'ente paritetico si obbliga, nel tempo, a fornire.

Inoltre, mentre le imprese che aderiscono alla bilateralità hanno modo di tutelare e far valere i propri interessi attraverso il meccanismo di rappresentanza che in modo paritetico gestisce l'organismo bilaterale, chi sceglie di non farlo (e di optare per quello che, ad oggi, è il solo versamento dell'importo forfettario direttamente al lavoratore), non ha in alcun modo voce per limitare, o contenere o scegliere le possibili ed ulteriori prestazioni di *Welfare* da garantire contrattualmente ai lavoratori.

Come facilmente desumibile da queste poche osservazioni, la bilateralità, laddove il potere pubblico gliene lascia l'occasione, si presta a divenire un fenomeno ampio e complesso, con implicazioni non sempre facilmente riconducibili a sistema.

Proprio per questo, il ruolo che se ne auspica non può e non deve in alcun modo essere sostitutivo delle prerogative pubbliche, ma integrativo delle stesse, nell'ottica del raggiungimento della migliore tutela possibile per tutti i destinatari del sistema di *Welfare*, nessuno escluso.

Capitolo III

WELFARE STATE TRA CRISI E NUOVE TENDENZE

3.1. Le spinte esterne al sistema di *Welfare* italiano

L'attuale sistema di *Welfare*, come più volte accennato, si presenta non omogeneo in ordine alla tutela accordata ai diversi *stakeholder*.

Il sistema di protezione sociale risulta, infatti, connotato da un'alta frammentazione della risposta offerta ai cittadini. Questa è in parte dovuta alle difficoltà insite nella stessa materia, che presenta limiti e margini non sempre facilmente individuabili, in parte da ricondurre alla storica mancanza di un'origine sistematica e di un'evoluzione pienamente rispettosa del principio di eguaglianza sostanziale della tutela offerta.

Se la dottrina, già in passato, ha avanzato l'idea che l'evoluzione del sistema di *Welfare* debba muoversi verso linee più marcatamente universalistiche riguardo ai diritti fondamentali della persona, allontanandosi dalla logica più squisitamente mutualistica e assicurativa e allargando la platea degli aventi diritto in ragione delle mutate norme regolatrici dei rapporti di lavoro, pare che, oggi, gli interventi legislativi a tener conto di tali necessità.

Il nuovo punto di vista assunto dall'ordinamento, però, non pare rappresentare una "libera" presa di coscienza da parte dello stesso, piuttosto la conseguenza ineluttabile derivante dal rapido mutamento occorso al sistema economico-sociale nell'ultimo periodo ad opera di differenti fattori.

Il *Welfare*, ma soprattutto la risposta che ci si aspetta da esso, deve oggi confrontarsi con le spinte esterne generate da fenomeni esogeni di portata mondiale. Essi possono essere ricompresi in due grandi gruppi.

Il primo, di cui fanno parte la globalizzazione, la terziarizzazione, le esternalizzazioni, la modernizzazione dei processi produttivi e la nascita di nuove modalità di organizzazione del lavoro, incidono sui processi produttivi,

accelerandoli, e permettendo a imprese distanti, non solo fisicamente, ma anche a livello organizzativo e dimensionale, di entrare in concorrenza tra loro, con ripercussioni più o meno rilevanti sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro degli addetti.

Il secondo gruppo di fenomeni in grado di influenzare il sistema di protezione sociale è, invece, riconducibile ai mutamenti che interessano la forza lavoro. Negli ultimi decenni, infatti, hanno assunto sempre più rilievo i cambiamenti demografici che hanno inciso sulla popolazione come l'aumento della speranza di vita, l'invecchiamento, la denatalità, la scoperta di cure più efficaci per le malattie croniche e degenerative.

Allo stesso modo, anche i cambiamenti economico - sociali nel tempo intervenuti, quali il ridimensionamento del ruolo e della posizione primaria della famiglia tradizionale, la nascita dei nuclei famigliari monogenitoriali o delle famiglie di fatto, l'importanza del c.d. invecchiamento attivo, sono fenomeni che, letti in modo sistemico, portano a avanzare richieste di protezione sociale nuove e differenti.

Oltre a queste due tipologie di dinamiche vi è, poi, un ulteriore fattore transitorio da considerare, quello della crisi economico-finanziaria che ha colpito il sistema economico-produttivo, un processo scatenante e in grado di aumentare e, semmai, velocizzare le conseguenze generate dai fattori esogeni che abbiamo appena visto.

Ulteriori e diverse spinte al sistema di *Welfare* giungono, infine, anche dall'ordinamento europeo, sia rispetto alla sempre maggior presa di coscienza e riconoscimento dei diritti sociali, sia con riferimento alla concreta richiesta di implementazione di misure rivolte a specifiche categorie di cittadini, sia, ancora, attraverso la previsione di limiti di spesa da rispettare, che in contropartita vincolano la capacità di finanziamento degli strumenti di protezione sociale da parte dei singoli stati membri.

Il sistema di protezione sociale, per sua natura, rappresenta un mondo in costante e continuo adattamento rispetto alla realtà che cambia e deve essere in grado di dare risposte non solo adeguate, nei tempi e nelle misure, ma anche rispettose dei principi costituzionali che regolano il sistema stesso.

Le spinte esogene che abbiamo appena elencato comportano il sorgere di problemi e questioni che l'ordinamento deve essere in grado di rilevare e di affrontare, affinché possa dirsi garantita una protezione sociale effettiva.

Proviamo di seguito a mettere in luce alcune delle sfide che le norme che regolano il sistema di *Welfare* sono destinate a dover affrontare.

I fenomeni in grado di modificare l'organizzazione del tessuto produttivo, come la globalizzazione e le esternalizzazioni, hanno intensificato le richieste delle imprese relative alla rimozione di vincoli alla produzione, a suo tempo posti a protezione del prestatore, ed alla riduzione del costo del lavoro, generando un mutamento delle regole sottostanti il rapporto di lavoro stesso.

È sufficiente pensare alla riforma posta in essere nel 2015 per rendersi conto che il sistema di regole introdotto dal Legislatore, con i decreti attuativi del c.d. *Jobs Act*, tenendo in debita considerazione anche i *desiderata* imprenditoriali, ridisegna un mondo del lavoro differente rispetto al passato, dove flessibilità del lavoro e sicurezza sociale dovranno necessariamente raggiungere un nuovo punto di equilibrio per poter funzionare adeguatamente.

Alcuni elementi di novità introdotti nel sistema delle regole sul mercato del lavoro, quali la previsione dell'acausalità del primo triennio di lavoro per il contratto a tempo determinato, il venir meno del lavoro a progetto o la previsione di un'indennità risarcitoria determinata nel massimo, in caso di licenziamento illegittimo, pongono pochi dubbi rispetto al fatto che anche le regole relative al nuovo sistema di protezione sociale sono destinate a mutare in futuro. Queste ultime, invero, dovranno essere riscritte tenendo presente i vantaggi ed i rischi derivanti, in modo complessivo e sistemico, dal mutato insieme di norme e dalla loro effettiva implementazione, rispetto non solo ai lavoratori direttamente interessati, ma anche all'intera società che si andrà formando in base alle stesse.

Proprio il periodo di crisi economica (durante cui il numero di istanti è aumentato notevolmente, in un momento in cui le risorse necessarie per erogare le prestazioni erano più carenti), rende evidenti i limiti di esercizio del sistema di *Welfare*, desumibili anche guardando il livello di povertà raggiunto dal Paese[41]. Infatti, se è vero che la crisi congiunturale rappresenta un momento di *stress* fisiologico per il sistema di protezione sociale di una nazione, deve rilevarsi come, in questo caso, la

[41] È sufficiente guardare ai dati sulla povertà diffusi dall'Istat lo scorso 15 luglio 2015, secondo cui "nel 2014, 1 milione e 470 mila famiglie (5,7% di quelle residenti) è in condizione di povertà assoluta, per un totale di 4 milioni 102 mila persone (6,8% della popolazione residente). Dopo due anni di aumento, l'incidenza della povertà assoluta si mantiene sostanzialmente stabile" (dati tratti dal Report ISTAT 2014 "*Povertà in Italia*", pubblicati il 15 luglio 2015 e reperibili all'indirizzo http://www.istat.it/it/archivio/164869.

stessa ha il pregio di rendere concretamente e tangibilmente evidente il concetto di sostenibilità del *Welfare*, portandolo a conoscenza di tutti i consociati.

Negli ultimi anni, infatti, i cittadini si sono resi maggiormente conto del fatto che le prestazioni di protezione sociale non possono più essere erogate in modo illimitato dall'ordinamento, poiché ciò genererebbe l'insostenibilità e l'implosione del sistema stesso. Al pari di ciò, più recentemente, sono emerse le iniquità che lo Stato sociale, attraverso la discrezionalità lasciata al Legislatore, è in grado di causare, in caso di mancanza delle risorse finanziarie necessarie[42].

La stessa crisi economica, inoltre, mette in luce come sia ormai sotto gli occhi di tutti il fenomeno del c.d. *Welfare Mix*, vale a dire il meccanismo per cui parte delle risposte ai bisogni sociali arrivano non dall'ordinamento, sguarnito di strumenti o in penuria di risorse, ma da soggetti terzi e differenti dalle istituzioni pubbliche, come il c.d. Terzo settore, la bilateralità, le reti di impresa, le aziende stesse (quest'ultime attraverso il c.d. *Welfare* aziendale). La questione, qui, non è tanto o solo se sia giusto o meno che soggetti privati, diversi dallo Stato e dalle sue articolazioni eroghino prestazioni di protezione e aiuto sociale, quanto più come sia possibile, per l'ordinamento, intervenire e coordinare questa collaborazione solidaristica, tanto più utile quanto più in grado di raggiungere i destinatari più bisognosi, così da renderla uno strumento equamente usufruibile da tutti i cittadini.

Altra problematica che l'ordinamento dovrà essere in grado di affrontare è legata al discrimine tra diritti meritevoli di tutela e diritti che, pur sentiti e percepiti come tali, dovranno restare (o tornare a stare) nel campo delle mere aspettative, questione strettamente riconnessa al termine "bisogno" ed all'ampiezza della sua portata.

Come già accennato, il catalogo dei diritti sociali è, con il passare del tempo, mutato.

I bisogni socialmente sentiti sono passati dall'essere un elenco ben preciso e limitato all'inizio del Novecento, ad un elenco aperto e potenzialmente ampliabile a dismisura, in tempi più recenti. Si pensi, ad esempio, al diritto alla prevenzione, alla

---

[42] Il riferimento è alla sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2015 relativa alla questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «*In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento*», in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma, della Costituzione.

riabilitazione e all'assistenza personale, alla ricreazione, alla riqualificazione professionale, al re-inserimento sociale, all'igiene ambientale e alimentare. Oggi, infatti, alle istanze "storiche" provenienti dai cittadini in tema di sostegno al reddito, tutela contro la vecchiaia o la malattia, diritto all'istruzione, diritto all'abitazione si è si è aggiunta una declinazione differente degli stessi bisogni, maggiormente estesa nella sua portata. I cambiamenti in atto hanno posto l'attenzione del Legislatore rispetto a esigenze, quali la copertura dei bisogni di cura di anziani, minori, invalidi, così come la conciliazione dei compiti di cura e di vita con il lavoro e il miglioramento dei processi di transizione dal sistema educativo al mercato del lavoro, in passato sempre auspicate, ma solo più recentemente assunte al rango di diritti sociali.

In modo del tutto analogo, è sufficiente a questo proposito ricordare come, con il passare degli anni, sia stato predisposto un fondo volto ad aiutare le famiglie in stato di bisogno ad affrontare il pagamento del mutuo per l'acquisto della prima casa, ma anche come, oggi, in nome della pluralità e del diritto all'istruzione, sia possibile detrarre parte dei costi sostenuti per l'iscrizione a corsi di qualsiasi livello di istruzione, senza discrimine fra istituti statali e paritari/privati.

Non tutti i bisogni hanno, però, trovato pieno ed uguale accoglimento da parte dell'ordinamento. Così, ad esempio, se è vero che l'articolo 4, comma 24, lettera b) della legge 28 giugno 2012, n.92, ha introdotto in via sperimentale, per il triennio 2013 – 2015, la possibilità per la madre lavoratrice di richiedere, al termine del congedo di maternità ed entro gli undici mesi successivi, in alternativa al congedo parentale, *voucher* per l'acquisto di servizi di *baby sitting*, è altrettanto vero che non tutte le madri sono state ritenute "bisognose" di questa possibilità, restando, ad esempio, escluse le lavoratrici autonome iscritte a gestioni differenti da quella separata INPS.

L'ordinamento, quindi, potrà ridisegnare la portata e gli strumenti di un "nuovo" sistema di tutele sociali soltanto se avrà prima chiarito l'oggetto della stessa tutela, se avrà, cioè, individuato i bisogni ed i rischi che intende tutelare e nei confronti di chi.

Perché la tutela non appaia nuovamente frammentata e iniqua, l'ordinamento sarà chiamato a valutare, in un'ottica di giustizia sociale, i potenziali diritti sociali alla luce della finalità ultima che il sistema di protezione sociale dovrebbe porsi, vale a dire l'inclusione sociale, giungendo a delineare un catalogo minimo di diritti

“essenziali”, che dovranno essere assicurati, in un’ottica solidaristica, a tutti i consociati.

Dalle spinte esogene deriva, infine, un’ultima considerazione in ordine alla capacità ed alla velocità di adattamento del modello di protezione sociale. Come abbiamo accennato, la crisi, ma anche la globalizzazione ed i cambiamenti demografici hanno richiesto all’attuale sistema di protezione sociale notevoli adeguamenti, pena la mancata erogazione di un’equa tutela sociale. Non sempre l’ordinamento si è dimostrato, però, pronto sotto questo aspetto e non sempre il lento e continuo adeguamento dello *standard* di tutela è giunto, infine, a proteggere realmente i destinatari. In questo senso, esemplificativa è la vicenda legata al sostegno al reddito ed alle tutele riconnesse al rapporto di lavoro dei collaboratori coordinati e continuativi, alla perenne ricerca di una sistematicità delle prestazioni che non è ancora totalmente pervenuta.

Se una lezione si può imparare, quindi, è che il nuovo modello di *Welfare* deve essere in grado di reagire in modo più pronto ai cambiamenti esogeni al sistema, attraverso la previsione di misure maggiormente organiche e più facilmente adeguabili, a livello sistematico, rispetto ai bisogni sociali mutevoli dei cittadini, ma comunque predefinibili nei loro livelli essenziali.

Rispetto al passato sono mutati sia la società, che la realtà che ci circonda e, probabilmente, la continua “lotta” portata avanti dall’ordinamento per adattare l’odierna tutela erogata ai nuovi bisogni sentiti non può più ritenersi una misura sufficiente a raggiungere i risultati sperati.

3.2. Le critiche all’attuale modello di *Welfare State*

Le critiche che vengono mosse all’odierno sistema di *Welfare* appartengono a due diversi macro ordini. Il primo è quello che vede mettere in luce gli aspetti negativi che connotano il sistema di protezione nella sua interezza, a livello sistematico; il secondo racchiude, invece, tutte quelle osservazioni che mettono in luce i limiti della singola misura o del singolo sottosistema di riferimento, rendendo i meccanismi di

protezione non del tutto efficaci, o per lo meno, non percepiti come tali dai destinatari.

Analogamente a quanto accaduto per il sotto sistema degli ammortizzatori sociali, la prima e più diffusa critica che viene mossa al sistema di *Welfare* complessivamente inteso è quella di rappresentare un coacervo disorganico di misure. Invero, le prestazioni genericamente riconducibili al sistema di protezione sociale spaziano da quelle prettamente sistematiche a quelle sperimentali. Spesso, poi, la sperimentalità, attraverso i meccanismi della proroga e del rifinanziamento reiterato nel tempo, finisce per divenire sistematicità. La conseguenza di tale mancanza di razionalità si traduce non solo nella difficoltà di individuazione dell'esistenza/permanenza o meno della tutela, ma anche e soprattutto nella mancanza di una vera equità nell'erogazione della stessa a tutti i possibili destinatari.

L'iniquità raggiunta nell'individuazione dei soggetti destinatari della protezione, le zone "grigie" relative ai rischi sociali che il sistema non riesce adeguatamente a combattere portano, inevitabilmente, al generarsi di conflitti sociali tra le fasce più deboli della popolazione. È opinione condivisa da parte degli studiosi che l'esclusione e la precarizzazione sociale siano direttamente riconducibili alla mancanza di piena adozione e mantenimento, da parte del sistema, dei valori costituzionali fondanti il sistema stesso, *in primis* di una piena effettività del principio di solidarietà.

L'attuale sistema di *Welfare* si è, infatti, formato a partire da valori, quali la solidarietà, l'universalismo e l'uguaglianza. Tali valori permettevano di regolare i rapporti tra i consociati in termini di dare-avere, vale a dire di contribuzione al sostentamento del bene comune e di ottenimento, dalla comunità, di quanto necessario. Questo "legame", con il tempo, è venuto meno, svuotando di significato anche la portata del diritto sociale conquistato, che è finito per diventare soltanto la pretesa del singolo di un'erogazione pubblica, al verificarsi di determinati presupposti.

La mancanza di una vera universalizzazione delle tutele è, inoltre, un altro elemento negativo che viene evidenziato. Se è vero che rispondono a tale criterio il sistema sanitario e quello educativo, è altrettanto vero che solo nelle ultime riforme relative al sostegno al reddito (si pensi alla legge n. 92/2012 ed alla legge delega n. 183/2014

e successivi decreti attuativi) il Legislatore ha iniziato a “auto imporsi”, in maniera più decisa, l’attuazione di interventi dalla portata universalistica.

Tuttavia, gli interventi sono stati pur sempre collegati con le tutele tipiche del lavoro subordinato, che, come è noto, sono calibrate su di un criterio assicurativo-contributivo e connotate da un’elevata categorizzazione.

Anche l’ultima riforma posta in essere dal Legislatore, infatti, presta il fianco a critiche sotto questo aspetto. Il motivo è da ricondurre, principalmente, all’incapacità dimostrata nel superare i limiti del vecchio sistema, evidenziabili nella categorizzazione delle prestazioni di *Welfare* rispetto a precisi destinatari, siano essi i lavoratori subordinati contrapposti a quelli autonomi o parasubordinati, piuttosto che le lavoratrici rispetto ai lavoratori. Appare, quindi, quasi superfluo osservare come i provvedimenti sinora messi in atto continuano a rivolgersi a precisi e specifici destinatari, individuati sulla base della “categoria” di appartenenza (ad esempio i giovani o gli *over* 55) e come non sia stato ancora superato e risolto il problema relativo alle tutele differenziate dei cittadini sulla base del loro appartenere o meno ad uno *status* specifico. In parte, la previsione di specifiche misure e progetti va ricondotta alle richieste provenienti dalle istituzioni europee, la cui pronta attuazione, però, non è sempre indice dell’efficacia dello strumento rispetto alle finalità che questo si pone.

La soluzione adottata dal Legislatore sembra essere, in particolare, quella di emanare una misura specifica per ogni “gruppo sociale” in cui la società si può suddividere, piuttosto che quella di ottimizzare, in modo organico, le previsioni a livello sistematico. In quest’ottica, può essere letta l’intenzione del Legislatore di tornare a valutare come centrale e bisognosa di tutela l’istituzione della famiglia e, all’uopo, di approntare misure specifiche, anche se sperimentali, per una sua maggiore inclusione sociale. Accennando appena alla critica da sempre mossa all’ordinamento dalla dottrina rispetto al “posizionamento” delle politiche famigliari (ora ricomprese all’interno delle politiche dei lavoratori - è il caso dell’ASDI, ad esempio, ora nelle politiche contro la povertà - è quanto dovrebbe accadere con il “Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale”, la cui costituzione è oggetto di approvazione nella Legge di stabilità 2016), in termini generali, va osservato come la preferenza accordata dall’ordinamento ad uno piuttosto che ad un altro dei possibili gruppi destinatari della tutela, non viene disapprovata nel suo specifico intervento di

sostegno, ma rispetto alla più ampia capacità dell'azione posta in essere di raggiungere efficacemente lo scopo che la misura stessa si proponeva.

Tale censura viene avanzata, a maggior ragione, nei periodi in cui le risorse sono poche e le scelte in ordine alla loro allocazione diviene strategica, specie in un ordinamento in cui l'esclusione di larga parte della popolazione dagli schemi di protezione sociale è via via aumentata a causa di interventi che hanno ristretto le regole di eligibilità.

Proprio quest'ultimo atteggiamento, posto in essere dal Legislatore per contenere gli abusi derivanti dal ricorso alle prestazioni da parte dei non aventi diritto, da un lato, e per rispettare i limiti di spesa, dall'altro, ha generato una serie di reazioni a catena. Coloro che, pur trovandosi in stato di bisogno, non possiedono totalmente i requisiti per l'ottenimento di una determinata prestazione sociale, cercano, laddove possibile, di ottenere uno *status* sociale differente, in cui poter rientrare, per soddisfare, almeno in parte, il bisogno sentito, stravolgendo così la funzione per cui quella prestazione o altra analoga era nata originariamente. Di contro, il Legislatore, per poter limitare i danni ed evitare gli intenti fraudolenti, stringe e precisa sempre più i presupposti per la tutela, delineando un sistema connotato da maglie sempre più rigide, arrivando a negare l'erogazione della tutela o a elargirla in misura ridotta e spingendo il cittadino alla proposizione di ricorsi e istanze all'ordinamento, volte ad ottenere la revisione della propria posizione personale. L'effetto ultimo di questo circolo vizioso, che in prima battuta potrebbe sembrare il risparmio economico, è, più probabilmente, il venir meno della fiducia nelle istituzioni e la nascita di un sentimento di antagonismo rispetto al dovere di contribuzione che il singolo ha verso la società.

Guardando ai singoli sottosistemi di *Welfare*, molte e diverse sono le critiche mosse al sistema previdenziale.

Connotato da schemi categoriali frammentati, a cui si è successivamente aggiunta la previsione di strumenti di previdenza integrativa, il sistema pensionistico viene indicato come uno dei più chiari esempi di meccanismo generatore di disuguaglianza sociale. In parte, ciò viene ricondotto allo sbilanciamento del rapporto tra spesa pensionistica e totale della spesa per la protezione sociale, alla luce dei cambiamenti demografici che attraversano la società, in parte, al rischio di perdita di effettività del principio di solidarietà, che, in questo caso, assume soprattutto un'ottica di equità intergenerazionale.

Altro tasto dolente è rappresentato dal sottosistema di sostegno al reddito ed alle diverse incongruenze che vi si possono rilevare.

L'universalismo che connota l'odierno sistema di sostegno al reddito, in costanza di rapporto o in caso di perdita di occupazione, sembra essersi limitato a dare attuazione al principio di uguaglianza formale, piuttosto che a quello di equità sostanziale. Sia le misure previste in caso di disoccupazione, sia quelle stabilite in caso di crisi aziendali, invero, hanno ampliato, a seguito dell'ultima riforma, la platea dei possibili destinatari. Questo, però, non significa che la tutela effettiva e sostanziale garantita ai lavoratori, sulla base delle nuove regole, possa dirsi automaticamente universalistica. Qui, la critica che viene mossa all'ordinamento è quella di aver, contemporaneamente, posto in essere una riforma complessiva che ridisegna la materia e le tutele derivanti dal rapporto di lavoro (si pensi all'introduzione del contratto a tutele crescenti, ai cambiamenti introdotte per il contratto a tempo determinato o alla modifica dello *ius variandi* di cui all'art. 2103 cod. civ.) senza aver adeguato le norme in materia di sostegno al reddito ai nuovi rischi sociali che i lavoratori possono correre.

È vero che il nuovo sussidio di disoccupazione è più equo in termini di corrispettività tra la partecipazione contributiva al sistema stesso e la prestazione che si ha il diritto a percepire, ma, viene da domandarsi, lo stesso sistema tiene in debita considerazione la fisiologica maggiore flessibilità occupazionale che il nuovo sistema di regole del lavoro creerà e, quindi, la correlativa maggiore difficoltà a contribuire al sistema stesso e a possederne i requisiti per l'accesso alla tutela?

In modo del tutto analogo, perplessità ha suscitato la misura sperimentale dell'ASDI, la cui erogabilità non è solo vincolata al possesso dei requisiti, ma anche alla presenza di risorse da erogare. In questo caso, non solo la tutela non è universale, ma è del tutto slegata dai criteri di eligibilità, tornando ad appartenere al gruppo delle misure puramente assistenzialistiche, di *beveridgiana* memoria.

L'assenza di perfezione del sistema di sostegno al reddito, poi, emerge con chiarezza guardando alla tutela offerta, sia alle persone in cerca di prima occupazione, sia ai lavoratori autonomi. In particolare, rispetto ai primi, la mancata introduzione di un reddito minimo garantito, volto all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro, diritto contemplato – come espressione del principio della solidarietà - dall'articolo 34 comma 3 della carta di Nizza, mina alle fondamenta l'effettiva

possibilità di garantire un pari diritto di accesso al mercato del lavoro. Ciò, a meno di non voler ridurre tale tipo di tutela soltanto a quella riconducibile esclusivamente alle politiche attive ed alla formazione della persona, con evidenti limiti, però, rispetto alla necessaria emancipazione dal bisogno economico del singolo.

In ultimo, va osservato come dalla costante successione di norme nel tempo, pur con i più buoni propositi, possono derivare vuoti di tutela, come accaduto in occasione della recente entrata in vigore, il 24 settembre scorso, del Decreto Legislativo n. 148/2015, che, come abbiamo ampiamente visto[43], ha abrogato e riscritto, attraverso le previsioni di cui all'art. 27, comma 3, quanto a suo tempo previsto dall'art. 3, comma 17, primo periodo, l. n. 92/2012. Qui il problema rilevato, pur contingente e ridotto sotto l'aspetto temporale nel caso di specie (si tratta auspicabilmente di pochi mesi), dà lo spunto per guardare alla stabilità delle misure approntate dall'ordinamento, alla loro (poca) velocità di adattamento rispetto ai nuovi bisogni sociali che vengono in rilievo ed alla (alta) velocità con cui i diversi tipi di provvedimento si susseguono nell'approntare la tutela, con una conseguente possibile lesione delle aspettative dei consociati che intendevano farvi riferimento nel lungo periodo.

3.3. Le tendenze del sistema degli ammortizzatori sociali quali tendenze dell'intero sistema di *Welfare*?

Il presente lavoro, come si è già più volte accennato trova spunto dalle tendenze riformistiche approntare dall'ordinamento nella materia degli ammortizzatori sociali. In particolare, si ritiene che il percorso svolto dalla bilateralità, rispetto al sottosistema degli ammortizzatori sociali, possa rappresentare una tendenza destinata a ripetersi e susseguirsi anche in altri sottosistemi appartenenti nel campo della protezione sociale.

Su questo assunto, l'ordinamento potrebbe decidere, in futuro, di farsi maggiormente coadiuvare nell'erogazione della tutela sociale anche da enti ed organismi privati, affidando agli stessi compiti di integrazione della protezione. Come avremo modo di

[43] Cfr. *supra* §2.5.2.

spiegare più dettagliatamente avanti, tutto ciò permetterebbe di giungere all'elaborazione di un nuovo e diverso modello di *Welfare*, che vede al centro "la persona" e che permette di superare, ad esempio, le dicotomie di garanzia tra lavoratore e inoccupato; tra uomo e donna; tra sano e malato, nell'ottica di una tutela sociale complessivamente più efficiente e maggiormente personalizzabile rispetto al singolo cittadino, diventando non tanto (o non solo) sostegno al reddito quanto, piuttosto, sostegno alla partecipazione universale della persona al mercato del lavoro, a prescindere dal possedere o meno lo "*status* di lavoratore".

Osservando l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali, deve rilevarsi come lo stesso sia sorto e si sia evoluto a partire dalle concrete esigenze della realtà economico-sociale in cui è inserito. Il percorso evolutivo non è mai stato portato avanti in un'ottica di predisposizione aprioristica della tutela, quanto più quale risposta successiva a istanze sociali, nel momento in cui i numeri e la portata del fenomeno non potevano più ignorarsi.

Nell'ultimo ventennio, poi, la funzione di sostegno al reddito è stata, con sempre maggior rilievo, portata avanti e condivisa nelle sua finalità attraverso il ricorso a soggetti privati, come nel caso della bilateralità.

Inizialmente, tale scelta è stata posta in essere dall'ordinamento per due ordini di ragioni. La prima è da ricondurre alla capacità, propria di specifici settori produttivi, di autoregolarsi e di autogestirsi, condividendo oneri ed onori del compito, mediante la predisposizione di organismi a conduzione paritetica. La seconda è, probabilmente, da ricondurre alla volontà ordinamentale di rispondere alle istanze sociali provenienti dai lavoratori di specifici settori senza, da un lato, aumentare gli esborsi per l'Erario e, dall'altro, senza incidere direttamente sulle imprese e sulle realtà produttive, i cui lavoratori chiedevano sostegno, imponendo loro ulteriori sacrifici economici.

Gli spazi di manovra offerti alla bilateralità, in passato più che oggi, erano ampi, sia nella predisposizione dei possibili strumenti, sia nello stabilire la loro portata, essendo soprattutto mossi dal fine dell'allargamento delle risposte sociali ai gruppi che ne risultavano sprovvisti.

Di pari passo, l'ordinario sistema degli ammortizzatori sociali adeguava gli strumenti già presenti alle nuove necessità, predisponeva nuove misure, cercando di divenire

maggiormente inclusivo riguardo alla platea dei destinatari, attraverso la previsione di strumenti di sostegno in deroga.

Anche al fine di superare la continua reiterazione nel tempo di strumenti nati e considerati come sperimentali, il Legislatore del 2012, come più volte ricordato, decideva di coinvolgere gli enti bilaterali nella predisposizione di una misura sistematica di sostegno al reddito.

Lo spazio di manovra lasciato alla bilateralità si è, in parte, ridotto con l'emanazione del D. Lgs. n. 148/2015, ma ciò nonostante l'evoluzione avvenuta nel sistema degli ammortizzatori sociali, per come descritta, è connotata da elementi che permettono di indicarla ed individuarla come esemplificativa rispetto a quanto accade (e probabilmente è destinato ad accadere) nel più generale sistema di protezione sociale.

Al pari del sottosistema di sostegno al reddito, anche altri sottosistemi del *Welfare* hanno dato spazio e un riconoscimento sempre maggiore a soggetti privati, quali Fondazioni, Onlus e c.d. Terzo settore, in ragione della loro funzione di promozione sociale. Allo stesso tempo, l'ordinamento ha dimostrato di voler aprire anche alle nuove forme di organizzazione di impresa, (reti di impresa, associazioni temporanee di impresa) e di guardare con favore al *Welfare* contrattuale e a quello aziendale.

Questi elementi paiono portare alla conclusione che quanto accaduto nel campo degli ammortizzatori sociali, sia destinato ad avvenire, anche se forse non con identica forma esteriore, anche in altri campi del *Welfare* diversi dal sostegno al reddito.

Si è fin qui dato atto della tendenza presente nell'ordinamento di una devoluzione "controllata" da parte del potere statale, o meglio pubblico, delle sue competenze istituzionali, a favore di soggetti privati e, come tali, rispondenti a logiche di funzionamento e controllo da parte dei consociati del tutto differenti.

Il limite negativo che si suole individuare nella devoluzione di una prerogativa statale alle parti sociali, ancorché di tipo bilaterale, è legata al rischio di discrezionalità nell'erogazione della tutela, alla possibilità che la stessa sia inidonea a trattare in modo uguale situazioni di bisogno originariamente uguali (quale è, ad esempio, la richiesta di sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività produttiva o di crisi aziendale). La risposta che è possibile avanzare a questa osservazione è rinvenibile nel dettato del D. Lgs. n. 148/2015.

Il disegno seguito dall'ordinamento, infatti, è stato quello di lasciare maggior spazio nella predisposizione delle misure ai fondi bilaterali derivanti da "consolidati sistemi di bilateralità", vale a dire a quei settori che, già in passato, hanno dimostrato di poter porre in essere un sistema di tutele valido ed adeguato alle esigenze degli addetti al settore. Al contrario, si è deciso di imporre limiti più stringenti in ordine alla tipologia di prestazioni, alla loro modalità di erogazione, al loro finanziamento mediante la contribuzione di imprese e lavoratori, oltre che rispetto alla loro costituzione e riconoscimento per tutti quei settori in cui la bilateralità non ha ancora raggiunto uno sviluppo così avanzato.

L'ordinamento, però, nel dimostrare la sua capacità di devolvere competenze, controllandone strettamente le modalità attuative, ha, implicitamente, confermato come una delle ragioni preponderanti della sua scelta di rivolgersi alla bilateralità sia da ricondurre (semmai se ne fosse avuto il dubbio) anche alla necessità di reperire risorse, altrimenti difficilmente individuabili rispetto ad altri canali.

Infine, senza voler entrare nello specifico di un intervento legislativo che risulta, in parte, ancora in fase di "rodaggio", dalla legge delega n. 183/2014 emergono almeno tre propensioni che connotano l'intervento pubblico. La prima corrisponde all'idea che le misure prettamente assistenzialistiche debbano trovare quale destinataria la famiglia e non il singolo; la seconda è riconducibile all'introduzione di un maggiore universalismo, anche se con i limiti di cui si è già detto; ed, infine, con la terza viene ribadita l'idea che lo sviluppo ed il sostegno sociale passino da una migliore sinergia tra politiche passive e politiche attive.

Anche di questi elementi dovrà necessariamente tenersi conto nell'elaborazione di un sistema di *Welfare* che, nel voler garantire il benessere dei suoi cittadini, non potrà più limitarsi a garantire un reddito da lavoro, ma dovrà iniziare a garantire lo sviluppo della persona umana, migliorando le sue opportunità di vita, oltre che di accesso al mercato del lavoro.

3.4. Nuova realtà, nuovo *Welfare*?

Partendo dal presupposto che ci ha sinora condotto, per cui il *Welfare* non può essere limitato alle sole specifiche tutele approntate per i rischi riconnessi all'attività lavorativa (in particolare per quella subordinata), restano, comunque, da delineare i limiti di un nuovo modello di tutela sociale.

Ciò non è possibile, se non attraverso una riformulazione dell'intero sistema di protezione sociale, che si ponga quale scopo ultimo il benessere della persona, attraverso la protezione del diritto all'inclusione sociale e all'uguale partecipazione al mercato del lavoro.

Se è vero che il nuovo modello di *Welfare* dovrebbe essere in grado di adeguarsi rapidamente alle mutevoli condizioni economico-sociali in cui l'individuo può venire a trovarsi, è altrettanto vero che lo Stato non può permettersi un continuo innalzamento della soglia di benessere minimo, vale a dire quella che esso ha comunque il dovere di garantire in modo universale a tutti i cittadini. Questo a meno di non voler fare un passo indietro rispetto all'efficacia del principio di sostenibilità del sistema di *Welfare*, in funzione dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli di spesa.

D'altro canto, l'ordinamento non può neanche pensare di non adeguare i meccanismi di sicurezza sociale ai reali e cangianti bisogni della popolazione.

Il nuovo modello di *Welfare* si pone quale meccanismo di attuazione di un paradigma differente da quello attuale, basato sulla maggiore inclusività sociale del singolo. Secondo tale paradigma, l'ordinamento pubblico è chiamato a predisporre gli strumenti che servono a garantire al cittadino la possibilità di accedere al mercato del lavoro, ma anche di potervi fuoriuscire in caso di necessità, senza per questo rischiare di non potervi far ritorno.

Tuttavia lo stesso modello, volto all'universalità della tutela, non potrà prescindere dal dare attuazione ai principi ed al dettato costituzionale, volti a garantire al sistema non solo equità e giustizia sociale tra gli individui e le generazioni, ma anche uguaglianza sostanziale, oltre che formale e il valore della solidarietà.

Le critiche mosse al sistema di *Welfare*, come abbiamo visto, sottolineano soprattutto la mancanza di pari accesso alle misure di sostegno per mancanza dei requisiti necessari, previsti sulla base della categorizzazione del rischio e della netta

contrapposizione tra fasce della popolazione portatrici di interessi contrapposti e a prima vista confliggenti.

La realtà che ci circonda porta a rilevare come parte di queste contrapposizioni, invero, possono dirsi ormai superate – *è più tutelato un lavoratore subordinato assunto a tempo determinato o uno assunto a tempo indeterminato con il c.d. contratto a tutele crescenti?* – e come altre debbano necessariamente essere superate, a pena di non veder mai decollare il sistema economico, delineato dalle scelte di politica industriale e sociale, e auspicato per il nostro Paese – *è ugualmente conveniente versare la propria contribuzione previdenziale a gestioni previdenziali differenti, rispetto a versarle nella medesima durante tutta la propria vita lavorativa? Perché se così non è, la conseguenza primaria è la completa inutilità di strumenti approntati dal Legislatore e messi a disposizione dei cittadini disoccupati, volti a favorire un reinserimento nel mercato del lavoro mediante il lavoro autonomo*.

In particolare, la predisposizione e la possibile implementazione di un nuovo modello di *Welfare* passano anche (e soprattutto) dalla previsione di un "accordo" tra ordinamento e cittadini e dalla condivisione tra gli stessi di valori comuni, che comportano l'impegno a sviluppare e raggiungere la maggiore inclusione e coesione sociale possibile.

Questa espressione, così ampia e inflazionata nell'uso, altro non vuol significare se non che deve mutare la logica che muove gli interessi e l'azione dell'ordinamento pubblico e dei soggetti privati, rispetto ad un passato ed a un presente in cui le chiavi di lettura sistematica delle prestazioni di *Welfare* sono alternativamente due: o meramente assistenzialistiche per i più indigenti, o contributivo-assicurative, laddove vi è la ripartizione di un rischio sociale tra i consociati appartenenti al medesimo gruppo.

Perché l'implementazione del nuovo modello sia possibile, Stato e cittadini si devono impegnare a individuare e condividere nuovi valori comuni basati sull'inclusività della persona, dapprima nel mercato del lavoro e, quindi, anche nella società, luogo che i singoli aiutano a comporre, anche grazie alla dignità del lavoro. Chi scrive sa che non deve commettersi l'errore di pensare che questo impegno sia di poco conto o facilmente sottoscrivibile.

Per capirne la portata risulta utile il ricorso ad un esempio. Si pensi ad una persona colpita da una malattia cronica che, però, ritiene di poter affrontare meglio la sua patologia restando al lavoro. La possibilità per il datore di lavoro di prevedere un piano orario pienamente compatibile con l'esigenza del lavoratore espone, indirettamente, gli altri lavoratori al rischio di doversi adattare alla nuova organizzazione del lavoro, magari senza che ciò dia luogo alla dazione di emolumenti particolari nei loro confronti. Qui, la misura di *Welfare* che viene richiesta dal lavoratore malato non è più e solo fornita dall'ordinamento, mediante l'erogazione di emolumenti per le ore di assenza, la previsione legale del diritto alla conservazione del posto o la dazione di servizi di prestazioni sanitarie necessarie, ma anche dall'azienda datrice e dai lavoratori consociati. Ciò perché, alla base di questa misura, vi è, in primo luogo, la solidarietà sociale, che non assume più e solo la forma della solidarietà economica, ma anche del privarsi di qualcosa (in questo caso, ipoteticamente, del proprio tempo o dell'emolumento per lavoro straordinario) nell'ottica di una migliore condizione sociale comune.

In un caso come quello prospettato, il datore di lavoro dovrebbe essere spinto ad agire nella direzione proposta sulla base di un dovere di solidarietà contrapposto a quello che, di norma, lo spinge a chiedere lavoro straordinario alle sue risorse umane.

I lavoratori, d'altro canto, potrebbero vedere nella superiore richiesta, non solo un fatto negativo, ma anche un esempio delle possibili misure, volte a conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative, attivabili anche nei loro confronti, a partire da un catalogo di prestazioni aperto e non tassativamente guidato dal possesso di requisiti specifici, nell'ottica di una solidarietà tra tutti i consociati, piuttosto che di quella "di classe".

L'"accordo" che, quindi, viene chiesto di sancire a ordinamento e cittadini prevede un netto cambiamento dei valori con cui la società guarda al *Welfare*. Pertanto, l'uguaglianza di trattamento viene valutata non sulla base della singola prestazione o emolumento ricevuto dal sistema, quanto, piuttosto, rispetto all'uguaglianza sostanziale ravvisabile nell'efficacia della misura predisposta per rispondere al rischio o al bisogno sociale espresso dal singolo.

Altro aspetto che è opportuno porre in luce rispetto a detto "accordo" riguarda il fatto che non si tratta di un contratto "a due" (istituzioni-cittadino), ma di un patto sociale "multilaterale" tra le diverse componenti della società, chiamate a "fare un passo

indietro" e, implicitamente, ad impegnarsi a partecipare alle logiche del sistema. Il buon funzionamento di questo differente modello di *Welfare* potrà essere valutato, anche dalla società, solo rispetto ai risultati raggiunti in ordine all'inclusività sociale, anche nel mercato del lavoro, e non al "*quantum*" di tutela economica accordata ai singoli gruppi o categorie di persone.

Il presupposto perché ciò possa attuarsi e perché possa essere richiesto ai cittadini di essere maggiormente responsabili in riferimento agli aiuti che ricevono per il loro benessere, è direttamente riconnesso ad un onere, da parte dell'ordinamento, di predeterminare i principi e le logiche di funzionamento del nuovo sistema, rendendole chiare e conosciute per tempo ai destinatari, impegnandosi, con coerenza, a non mutarle nel loro fondamento giuridico, quanto più, semmai, a modularne la portata nel tempo, agendo sul *quantum* o sul *quommodo* della misura, affinché la risposta sociale erogata sia maggiormente efficace.

Passando ad analizzare più da vicino il modello di *Welfare* immaginato sulla base dei presupposti sopra delineati, deve rilevarsi come già ad oggi molte sono le proposte avanzate dalla dottrina rispetto ad una revisione, in chiave maggiormente universalistica, degli strumenti di protezione sociale. Molte di queste, però, presentano la caratteristica di essere ancorate all'attuale modello di *Welfare* ed alla sua logica sottostante di contrapposizione tra gruppi sociali (i lavoratori, le famiglie, i malati, i pensionati).

Tra le molte proposte, per alcuni, lo Stato dovrebbe assumere soltanto il ruolo di garante dell'equità nella distribuzione dei benefici, operata concretamente da soggetti privati e differenti rispetto a quello pubblico; per altri, invece, ai lavoratori dovrebbe essere garantita l'opportunità di scelta tra diversi "panieri" di *Welfare*, tra loro economicamente comparabili. Vi è, poi, ancora chi rileva come rispetto ad alcune categorie di persone, come i lavoratori coinvolti in disastri naturali ed ambientali o le persone con malattie croniche, la tutela sia, allo stato, incorporea e come essa debba essere maggiormente organica e preventivamente predisposta dall'ordinamento; a questi, si aggiunge chi auspica il miglioramento del livello di equità del sistema di protezione complessivamente considerato, con eliminazione di situazioni di ingiustificato privilegio. Non manca, infine, chi guarda allo Stato sociale come ad un produttore di "*capability*", intese allo stesso tempo come opportunità e come diritto all'autosufficienza, per cui la solidarietà diviene uno strumento di sviluppo della

persona umana, ma anche di promozione dell'economia e del mercato, così come chi pensa sia possibile garantire maggiore equità attraverso la c.d. "globalizzazione del *Welfare*"[44].

In particolare, dagli studi condotti in materia, emerge sempre più chiaramente l'idea che l'ampliamento della tutela sociale rispetto ai nuovi rischi e ai nuovi soggetti portatori di tali bisogni passi, necessariamente, dal superamento delle norme specificamente predisposte per la tutela di singole situazioni di precarietà, i cui titolari sono solitamente "la parte debole del contratto". Ciò significa, ad esempio, il superamento di norme quali quelle legate alla conciliazione vita-lavoro, alla malattia, alla disabilità, al fine di predisporre una tutela "unificata" del lavoratore e, prima ancora, della persona.

Il presente lavoro, come anticipato nelle premesse, non si pone l'obiettivo di individuare le singole prestazioni che un *Welfare* creato sulla base del modello delineato dovrebbe avere. Tuttavia, il provare a individuare la portata del sistema immaginato, nelle sue macro dimensioni, pur con la limitatezza e le difficoltà legate ad una previsione sistematica del tutto teorica, potrebbe avere il vantaggio di mettere meglio in evidenza i pericoli e i vantaggi che un simile modello potrebbe possedere.

Dal punto di vista delle prestazioni erogate, in accordo con la tendenza che l'attuale *Welfare* inizia a mostrare, il modello teorizzato dovrebbe essere in grado di prevedere sia misure economiche, sia l'erogazione di servizi, valutabili sulla base di un livello essenziale di prestazione. Tali prestazioni dovrebbero essere previste ed erogate dall'ordinamento pubblico, universalmente, in una misura minima, ma comunque sufficiente, a garantire lo sviluppo e il sostegno delle capacità del singolo di trovare una soluzione rispetto al bisogno rilevato o al rischio corso, limitando così l'esclusione sociale. Lo Stato e le Regioni dovrebbero essere individuati come i soli soggetti abilitati ad erogare il livello di tutela essenziale appena prospettato, a prescindere, pertanto, dalla verifica della capacità contributiva del singolo al sistema-Paese o allo specifico tipo di prestazione richiesta, in analogia con quanto accade già oggi per il sistema sanitario nazionale.

---

[44] Quelle qui appena accennate sono solo alcune delle teorie proposte per migliorare e rendere maggiormente efficiente e sostenibile il sistema di protezione sociale. Per una disanima più approfondita e per i relativi riferimenti bibliografici si rimanda alla *Literature Review* in calce al presente lavoro.

Al loro fianco, i diversi soggetti privati, che già oggi si sono dimostrati abili nel sopperire o affiancare lo Stato nell'erogazione di misure di protezione sociale, potranno continuare a pensare e predisporre un sistema di misure integrative rispetto a quelle minime erogate dall'ordinamento pubblico, oltre che suppletive rispetto al soddisfacimento di quei "*desiderata*" che non hanno acquisito il rilievo di diritto sociale a livello ordinamentale.

In questo caso, il ruolo riservato ai soggetti privati, in analogia, ad esempio, con quanto accade per la bilateralità, sarà individuato a partire da una normazione quadro che ne specificherà finalità e limiti, ma che permetterà agli strumenti privati di protezione sociale di svilupparsi in modo autonomo e di essere maggiormente rispondenti agli interessi ed alle aspettative avanzate dai diretti destinatari.

Tali soggetti potranno coordinarsi tra loro e con le istituzioni pubbliche, al fine di offrire una maggiore omogeneità di tutela a livello territoriale e settoriale. La mutualità e la solidarietà che già oggi guidano l'operato di questi organismi, permetterà agli stessi di calibrare le misure e le risposte di *Welfare* rispetto agli specifici *stakeholders*, senza il pericolo di creare vuoti di tutela, proprio perché la misura si pone in un'ottica di integrazione.

In questo senso, probabilmente, l'intervento posto in essere dagli enti privati potrebbe anche essere organizzato, come in parte accade oggi, su criteri categoriali, settoriali o aziendali. Questo, però, lungi dal creare una disparità di trattamento tra i cittadini, stante il livello minimo di prestazione garantito dall'ordinamento pubblico, dovrebbe essere in grado, al contrario, di generare una serie di buone prassi, in grado di autoevolvere verso un miglioramento generalizzato delle condizioni sociali di tutti i cittadini.

Guardando ai rischi sociali che il nuovo modello dovrebbe porsi, gli stessi non possono prescindere da quelli storicamente considerati il nucleo centrale del sistema di *Welfare*. Questi, però, non sono più i soli a dover essere garantiti, come abbiamo già avuto modo di dire.

Riguardo alla determinazione dei medesimi, due paiono essere i punti di vista da tenere in considerazione. Il primo è dato dalla necessità, da parte del Legislatore, di operare un vaglio delle diverse istanze sociali avanzate dai cittadini, in chiave di giustizia sociale, così da determinare il benessere minimo che intende garantire agli stessi. Tale scelta, però, non potrà essere riferita esclusivamente, come accaduto in

passato, alla maggiore o minore capacità dei gruppi istanti di far sentire la propria voce, in termini di peso sociale e peso economico. Affinché la selezione tra i rischi sia efficace, la stessa dovrà essere affrontata tenendo presente due importanti punti fermi, vale a dire la finalità che il nuovo *Welfare* si pone (ed il diverso paradigma su cui si fonda), così come il rispetto dei principi costituzionali previsti dall'ordinamento, quali valori fondanti del sistema di protezione sociale, riletti alla luce della loro odierna portata, per come emersa dall'attività ermeneutica compiuta nei decenni dalla Consulta e dalla giurisprudenza italiana ed europea.

Il secondo punto di vista è dato dalla necessità di agire nella determinazione dei rischi in un'ottica preventiva, individuando le possibili conseguenze negative derivanti dal bisogno sociale represso non solo in quelle più dirette ed immediate, ma anche in quelle che, mediate e relative al lungo periodo, possono portare ad una compromissione della capacità del singolo di restare socialmente incluso e di partecipare in modo attivo al mercato del lavoro.

Tale processo, oltre che limitare e meglio delimitare la portata del sistema di protezione sociale, permetterebbe di elaborare in modo più adeguato il catalogo delle possibili misure di contrasto ai rischi sociali, predeterminandole nella misura e migliorandone, quindi, l'efficacia complessiva.

Guardando al finanziamento del modello di c.d. "*Welfare* della persona" è chiaro come lo stesso dovrà essere incentrato su canali non esclusivamente riconnessi alla posizione lavorativa, pena la mancanza di accesso alle prestazione per una parte dei destinatari. Già oggi l'ordinamento ha dimostrato di voler ampliare la portata delle tutele, si pensi alle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto, ma anche di essere conscio della necessità del coinvolgimento dei soggetti privati nel portare avanti questo progetto.

Il problema del finanziamento delle misure, infatti, è direttamente collegato a quello della sostenibilità del sistema di protezione sociale e degli stretti vincoli di bilancio imposti dalla Costituzione e dall'Unione Europea. In questo senso, il Legislatore, nel ripensare il modello di *Welfare*, stante i stringenti limiti di spesa e l'alto assorbimento di risorse che il sistema previdenziale avrà ancora per diverso tempo rispetto al sistema nel suo complesso, almeno in principio, dovrà dare la prevalenza alla predisposizione di un catalogo di servizi di politica attiva, in grado di potenziare

le capacità del singolo e di aumentare le sue *chances* di partecipare al mercato del lavoro ed alla società, piuttosto che al mero incremento di misure economiche,.

La prima tipologia di misure sociali, infatti, pur non essendo totalmente a costo zero, possono essere implementate anche solo a partire da una miglior allocazione delle risorse pubbliche già disponibili, oltre che mediante l'apertura ad altri organismi privatistici. In particolare, attraverso il coinvolgimento di imprese e parti sociali, la predisposizione di tali prestazioni di *Welfare* potrebbe risultare non solo più economicamente vantaggiosa, ma anche più efficiente in termini di spendibilità delle capacità sviluppate dai singoli.

Come si è già visto, il differente modello di *Welfare* proposto si fonda su di una necessaria inclusione dei principi costituzionali storicamente posti alla base del sistema di protezione sociale, riletti in un'ottica di maggior sistematicità rispetto a quelli che, da più voci, vengono definiti i nuovi principi emergenti. Tra questi si rinvengono, con una certa sicurezza, i principi posti, da un lato, a salvaguardia dei diritti delle generazioni future, la c.d. equità intergenerazionale, e dall'altro, a tutela della sostenibilità e stabilità economica del sistema stesso.

Vi è un altro principio, poi, che pare emergere dalle richieste di flessibilità del sistema, avanzate dai cittadini e dalle parti sociali[45], che potremmo definire della c.d. personalizzazione delle prestazioni. L'attuale modello di *Welfare*, sinora prettamente paternalistico e assistenzialistico, sta comunque lasciando il passo verso una maggiore responsabilizzazione del cittadino, sia in ordine ai suoi doveri sociali (si pensi alla condizionalità prevista per l'accesso alle prestazioni di sostegno al reddito in caso di perdita di occupazione), che alle conseguenze delle scelte liberamente poste in essere dal medesimo (si pensi alla decisione di uno studente di svolgere il proprio tirocinio formativo presso una determinata impresa o istituzione).

---

[45] Ma non solo da essi, si pensi, a questo proposito, alla recente proposta "*Non per cassa, ma per equità*" avanzata dal Presidente dell'INPS, Tito Boeri, lo scorso 5 novembre 2015, di cui si riporta l'*incipit*. "*Le proposte normative qui raccolte hanno come comune denominatore quello di intervenire ai confini fra assistenza e previdenza per permettere che l'invecchiamento della popolazione italiana sia non solo finanziariamente, ma anche socialmente sostenibile. Nell'immediato reagiscono all'eredità dell'interminabile recessione, finalmente interrotta da inizio 2015, su due aspetti fondamentali: l'aumento della povertà, soprattutto fra chi è vicino all'età di pensionamento, e il livello insostenibile della disoccupazione giovanile. Ma guardano anche molto più in là: permettono di sfruttare la libertà di scelta concessa dal sistema pensionistico introdotto in Italia a metà degli anni '90 nel decidere la data di pensionamento senza gravare sulle generazioni future, permettendo a persone con preferenze e caratteristiche diverse di scegliere date diverse quanto all'uscita parziale o totale dalla vita attiva.*"

Se, in passato, il sistema di protezione sociale era connotato dalla necessità di possedere stringenti e specifici requisiti per l'accesso alle prestazioni, la predisposizione di un modello di tutela sociale che vede al centro la persona non può essere fondato su percorsi prestabiliti, uguali nelle misure per tutti i destinatari della protezione. In quest'ottica, il valore della solidarietà dovrebbe essere declinato nella capacità di fornire, a tutti, gli strumenti necessari per uno sviluppo inclusivo della persona e di permettere di comprendere appieno gli effetti "sociali" delle proprie scelte. L'individuo, pertanto, non va lasciato solo nell'affrontare i rischi sociali che può incontrare (anche perché ciò determinerebbe costi sociali aggiuntivi), ma non può neppure essere obbligato a seguire un percorso prestabilito, un modello di vita sociale e lavorativa ritenuta soddisfacente per la collettività.

All'interno di tale ragionamento può, quindi, trovare spazio l'applicazione di un principio di personalizzazione della prestazione, che, attraverso la predisposizione degli opportuni limiti di sistema, può concretamente permettere al singolo di porre in essere scelte personali, di cui ha la piena responsabilità, sulla base dei valori che ritiene di porre alla base della sua esistenza. Sia permesso, per meglio far comprendere gli estremi del ragionamento, un'esemplificazione. Pensiamo ad un lavoratore subordinato che, diligentemente, lavora e versa la dovuta contribuzione. Lo stesso lavoratore eredità non uno, ma ben due appartamenti, che decide di mettere a rendita, locandoli e ottenendo una somma equivalente a quella percepita recandosi al lavoro. Per le attuali regole del sistema di protezione sociale, se il lavoratore decidesse di smettere di lavorare potrebbe o non ricevere nulla a titolo di pensione, non avendo versato la soglia di contribuzione minima o, tutt'al più, ricevere, una volta maturati i requisiti per il trattamento di quiescenza, una somma presumibilmente di importo limitato. Se il sistema di previdenza sociale prevedesse l'opportunità per il lavoratore di smettere di lavorare e di vedersi restituire l'importo versato a titolo di contribuzione, specie se insufficiente a raggiungere un trattamento pensionistico, probabilmente lo stesso lavoratore sarebbe veramente libero di decidere. Ovviamente, a differenza di quanto ora previsto, un sistema di tal specie dovrebbe contenere, quale limite estremo, l'impossibilità per il lavoratore di godere, una volta invecchiato, di emolumenti sostitutivi del trattamento pensionistico non raggiunto da parte dello Stato, tramutando così realmente lo scambio alla base del sistema di protezione sociale in un vero è proprio patto tra consociati.

Probabilmente l'esempio proposto è estremo, ma rappresenta una delle dinamiche che generano problemi nell'odierno sistema di protezione sociale. La scelta della lavoratrice di formarsi una famiglia, uscendo dal mercato del lavoro e contando sul sussidio di disoccupazione, anziché utilizzare la retribuzione per "farsi sostituire" da qualcuno nella cura dei figli, ma anche la scelta di rinunciare a parte della propria pensione, per poter usufruire prima del trattamento di quiescenza, così come la scelta di rinunciare ad un'offerta di lavoro, ritenendolo non all'altezza delle proprie aspettative, per continuare a godere del sussidio di disoccupazione, dimostrano che sono molti i casi in cui, già oggi, il cittadino "prova" a personalizzare le misure di protezione sociale.

Differente è, infine, l'aspetto, che si accenna appena in questa sede e che si ricollega, in parte, a quanto appena detto, relativo alla piena libertà del singolo di accedere al catalogo delle prestazioni garantite dal nuovo modello di *Welfare*. Invero, emerge con chiarezza (anche solo guardando al fenomeno ed alle problematiche della previdenza integrativa), come la possibilità di opzione tra le diverse misure predisposte dall'ordinamento sia strettamente riconnessa non solo con l'avversione o meno al rischio del singolo o alla sua fiducia o meno nel futuro, ma anche (e soprattutto) alla sua capacità di spesa.

Se è vero che l'ordinamento pubblico dovrebbe essere in grado di predisporre le misure minime essenziali volte a tutelare il benessere sociale dell'individuo, è altrettanto vero che, in questo nuovo modello, al singolo viene richiesto uno sforzo nettamente maggiore rispetto al passato. La possibilità o meno di ottenere occasioni e tutele aggiuntive dipenderà anche dalla sua disponibilità ad impegnarsi attivamente perché ciò accada e dalle scelte che lo stesso individuo deciderà di porre in essere tra tutte le alternative che il sistema, pubblico o integrativo privato, sarà in grado di porgli davanti. Perché il cittadino sia davvero in grado di autodeterminarsi è necessario, però, che il vincolo posto in essere dalla sua capacità di spesa venga meno o, per lo meno, affievolito.

Allarghiamo per un momento i margini del discorso guardando al c.d. *Welfare* aziendale, che, come è noto, identifica quella serie di prestazioni e benefits aggiuntivi, erogati dall'impresa ai propri dipendenti, al fine di migliorarne la vita privata o lavorativa e che vanno da misure integrative di sostegno al reddito a

agevolazioni di carattere commerciale. Di solito esso è alternativo o integrativo rispetto a emolumenti che potrebbero entrare nella busta paga del lavoratore.

Quale è la logica sottesa al funzionamento di questo strumento? Perché il lavoratore è propenso e collaborativo verso il meccanismo introdotto dal c.d. *Welfare* aziendale? Semplificando molto, questa tipologia di *Welfare* rappresenta uno scambio tra azienda e lavoratore e come tale rientra nel più ampio equilibrio dello scambio sinallagmatico di prestazioni sotteso al contratto di lavoro. I *benefits* offerti dal datore di lavoro servono a dare risposta ai bisogni sentiti dal lavoratore, che rimangono privi di risposta da parte dell'ordinamento pubblico. Implicitamente, però, i medesimi rappresentano anche un riequilibrio del sinallagma contrattuale, individuato nello scambio tra prestazione di lavoro e retribuzione. Il lavoratore, per il lavoro svolto riceve retribuzione e prestazioni di *Welfare*, che ritiene di accettare perché, da un lato, rappresentano risposte ad un bisogno e, dall'altro, perché la soddisfazione del bisogno avviene senza un'evidente cessione di parte di retribuzione, cosa che accadrebbe se avesse bisogno di acquistare le prestazioni sul libero mercato.

La digressione aiuta a comprendere come, il ripensamento del modello di *Welfare*, qui proposto, non possa prescindere anche dal ripensamento degli equilibri contrattuali e della sinallagmaticità delle prestazioni, che connaturano il rapporto di lavoro. Questo perché se a ogni cittadino deve essere equamente garantita la libertà di agire e scegliere rispetto alle diverse soluzioni offerte dal sistema di protezione sociale nel suo complesso, lo stesso potrà farlo soltanto se avrà a disposizione adeguati mezzi economici, che gli permetteranno di valutare tale scelta.

Si pensi, per assurdo e riprendendo l'esempio posto poco sopra, al lavoratore malato cronico che chiede di restare al lavoro e la cui richiesta viene accolta dal datore di lavoro. Se l'intervento di tutela posto in essere nei confronti del lavoratore si limitasse a garantirgli piena disponibilità nella gestione del proprio orario di lavoro, ma non prevedesse, al contempo, una misura minima di stipendio garantitagli, tale intervento risulterebbe probabilmente poco "appetibile" per il lavoratore, che potrebbe preferire, piuttosto, una misura meramente assistenzialistica, che gli impone di allontanarsi dal posto di lavoro, ma gli garantisce un reddito vitale.

In conclusione, partendo dal dato oggettivo di un radicale mutamento intervenuto nella realtà produttiva, economica e sociale del nostro Paese, deve riscontrarsi come

l'attuale sistema di *Welfare*, il cui asse di rotazione si è man mano sempre più spostato verso la tutela di tipo assicurativo-contributivo, pur presentandosi connaturato da disorganicità nello *standard* di tutela offerta, ha comunque sin qui rappresentato uno strumento in grado di sostenere larga parte della popolazione, offrendo una risposta ai bisogni sociali da questa sentiti.

Lo ha fatto, però, disegnando una società che ricalcava le sue tutele e che ha finito per divenire poco responsabile e sempre meno solidaristica, tanto da arrivare a generare iniquità nell'erogazione della sua tutela. Invero, nel momento in cui è stato necessario adeguare i livelli di tutela alla sostenibilità economica del sistema, l'ordinamento non ha tardato a chiedere una maggiore responsabilizzazione ai destinatari delle prestazioni, a cui, sino ad oggi, non ha ancora fatto seguito, però, una tutela maggiormente efficiente ed inclusiva. Il paradigma proposto e basato sull'attuazione di interventi diretti a proteggere ed aiutare i soggetti più svantaggiati attraverso la lotta all'esclusione sociale e al miglioramento delle opportunità di vita, al fine di garantire il pari diritto di accesso al mercato del lavoro, pare essere in grado di risolvere almeno parte di questi problemi.

LITERATURE REVIEW

INTRODUZIONE

L'odierno sistema di *Welfare State* racchiude soltanto un vago ricordo dei contenuti e delle tutele previste, a partire dall'inizio del '900, a garanzia dei diritti divenuti, poi, fondamentali con l'avvento della Carta Costituzione, quali, tra gli altri, il diritto alla salute, all'assistenza sociale, all'istruzione e, non in ultimo, al lavoro ed alla previdenza sociale.

Dal primo nucleo di norme ad oggi il sistema si è continuamente evoluto, sia espandendosi da un punto di vista della quantità e qualità delle prestazioni erogate, sia ampliando la sfera dei soggetti protetti. Tra i principi posti alla base del sistema di protezione sociale troviamo quello universalistico e, al suo fianco, quello di solidarietà.

La comprensione della portata attuale e della concreta attuazione di questi fondamentali principi passa imprescindibilmente dalla definizione che storicamente e socialmente è possibile attribuire all'espressione *"Welfare State"*. Questa definizione, come si avrà modo di vedere, è ben lungi dall'essere univoca e condivisa tra gli studiosi e risente degli approcci con cui ci si avvicina alla materia.

Generalizzando ed astraendo molto, rispetto ai diversi punti di vista adottabili, l'odierno sistema di protezione sociale, appare composto da un insieme variegato di prestazioni, che vanno dalla sanità agli asili, dal sostegno al reddito per perdita dell'occupazione alle pensioni. Tali prestazioni sono oggi frammentariamente disciplinate da fonti (eteronome e non), che hanno quale comune denominatore la Costituzione, ma che possiedono natura, efficacia e campo applicativo tra loro anche molto differenti.

Alcuni dei problemi che il sistema pubblico deve affrontare si riscontrano in ordine alla quantificazione, ricerca e allocazione delle risorse necessarie per soddisfare la richiesta di prestazioni di protezione sociale e, almeno in parte, tali problemi dipendono proprio dall'esistenza di un inorganico sistema di *Welfare State*. Altre difficoltà sono, invece, derivanti dalle prestazioni in sé e dalla loro monetizzabilità o meno, visto che alcune prestazioni lo sono (si pensi all'erogazione della pensione),

mentre altre sono rappresentate dalla mera erogazione di servizi (si pensi, in questo caso, alle prestazioni erogate per l'emergenza dai pronto soccorsi). Queste circostanza, a cui va strettamente riconnessa e su cui si differenzia la valutazione della qualità del sistema di protezione sociale nel suo complesso e, in ultimo, l'incapacità del sistema di garantire in modo uguale[46] tutti i cittadini (o le persone?) presenti sul territorio, genera discriminazioni e contrapposizioni tra i diversi gruppi sociali cui può essere ricondotta la popolazione.

Osservando il *Welfare State* da un punto di vista sistematico, il rispetto dei principi di universalità e di solidarietà, sopra individuati, passa, già a partire dall'ultimo decennio, attraverso un fenomeno di "delega" da parte dello Stato, storicamente unico titolare di poteri in materia di protezione sociale, delle sue funzioni ad enti ed organismi diversamente individuati, ora pubblici come le Regioni e gli enti previdenziali, ora esercenti funzioni pubblicistiche, come gli enti bilaterali[47] o le strutture sanitarie accreditate.

Guardando a questo specifico aspetto, peculiare è l'esempio che viene offerto dall'evoluzione compiuta nel campo delle prestazioni riconducibili al sistema degli ammortizzatori sociali e dal ruolo della bilateralità, a partire dalla legge n. 662/1996 sino alla n. 92/2012, esempio che ci si ripropone di approfondire nel corso del presente lavoro.

Infine, sembra rilevante porre l'accento sull'aspetto della correlazione tra le diverse prestazioni di *Welfare* ed i singoli gruppi sociali cui sono destinate. Le norme giuridiche che disciplinano l'erogazione delle specifiche prestazioni sociali si rivolgono esclusivamente ad un determinato gruppo di persone, portatore di un determinato rischio da assicurare o da cui essere protetti, escludendo chi non può essere ricompreso nella "definizione" e rendendo antagonisti tra loro i diversi *stakeholders*. Troviamo così, all'interno del sistema di protezione sociale, le norme sulla malattia e la salute dei lavoratori, non applicabili a chi lavoratore non è, le norme in materia di conciliazione vita-famiglia-lavoro, nate per garantire il genere

[46] L'uguaglianza cui si fa qui cenno è quella sostanziale, sancita all'art. 3 comma 2 Cost.

[47] Cfr. B.G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Giuffrè, 2003, 208 ss., secondo il quale la riforma del mercato del lavoro di cui alla legge n. 30/2003 ed al successivo d.lgs. n. 276/2003 opererebbe comunque un rafforzamento del profilo pubblicistico degli enti bilaterali rispetto alla componente conflittuale e rivendicativa, ed in tale ottica il ricorso agli enti bilaterali sembrerebbe ispirato «a una logica (più che di liberalizzazione) di esternalizzazione di funzioni amministrative, precedentemente svolte da uffici dell'amministrazione statale o degli enti territoriali».

femminile dalle prevaricazioni portate avanti nei suoi confronti, le norme a tutela dei disabili da valutarsi in relazione ai diversi aspetti della vita, non applicabili *tout cour* però a chi, pur con problemi di salute, non rientra nella categoria dei disabili.

Limitando la nostra indagine, per un momento, al rapporto di lavoro, dagli studi condotti, emerge come le prestazioni di protezione sociale incidono sul rapporto di lavoro poiché rappresentano un elemento implicito o esplicito di riequilibrio del sinallagma contrattuale. Semplificando molto in questa sede, le prestazioni di *Welfare* erogate dal potere pubblico permettono di far fronte, se non a tutti, a larga parte dei rischi che sono riconnessi al rapporto di lavoro e che trovano fondamento nello squilibrio contrattuale che lega il prestatore di lavoro all'impresa. Laddove parte di questi rischi o comunque i "nuovi" rischi, non ancora coperti dal *Welfare* pubblico, rimangono privi di tutela, il rapporto di lavoro risulta squilibrato a favore del datore di lavoro. Negli ultimi decenni, parte delle risposte a questo tipo di tutele non è arrivato dallo Stato, ma, ad esempio, dalle imprese, attraverso lo strumento del c.d. "*Welfare* contrattuale", sulla spinta delle istanze avanzate dalle parti sociali. Le prestazioni di *Welfare* contrattuale, pertanto, si inseriscono all'interno del bilanciamento dei diritti e dei doveri che nascono dal rapporto di lavoro, incidendo sul sinallagma contrattuale e modificandolo, nell'ottica di individuazione di un nuovo e diverso equilibrio, non per forza di tipo strettamente ed unicamente economico.

L'esperienza positiva del *Welfare* contrattuale, però, porta necessariamente a fare un'ulteriore considerazione. La funzione di riequilibrio, qui affidata alla contrattazione collettiva, in che termini si pone rispetto all'attuazione concreta del principio universalistico, di cui abbiamo sinora cercato di comprendere l'attuazione?

Pur senza nulla togliere alla positività di questa tipologia di esperienza, da cui molto si può imparare, deve necessariamente darsi atto di come tale strumento non abbia, quale finalità primaria, il raggiungimento di un mondo di tutele egualmente distribuite verso tutti coloro che dovrebbero essere protetti dal *Welfare State*.

Pare, quindi, scorgersi la necessità di ripensare l'intero sistema di protezione sociale e la sua odierna disciplina disgregata, ponendovi alla base una concreta attuazione del principio universalistico e di quello di solidarietà, rispetto alla copertura dei rischi ed alla conseguente erogazione delle prestazioni. Ciò significa elaborare un *Welfare* "alla persona", in cui vengono superate le differenze di garanzia predisposte

per soggetti lavoratori e non lavoratori, lavoratori donne e lavoratori uomini, lavoratori subordinati e lavoratori autonomi, nell'ottica di una tutela sociale complessiva e maggiormente personalizzabile rispetto al singolo cittadino.

In quest'ottica, il *Welfare* si presenta quale componente sistematica, in grado di incidere sul mercato e sulle regole del lavoro e dell'occupazione, diventando non tanto (o non solo) sostegno al reddito quanto, piuttosto, sostegno alla partecipazione universale della persona al mercato del lavoro.

Le conseguenze che deriverebbero da questo mutamento di visione sarebbero molteplici. Innanzittutto ciò comporterebbe, per il potere pubblico, il riconoscimento e l'assegnazione di un ruolo, organico e sistematico, nell'elaborazione, pianificazione ed erogazione delle misure di *Welfare State* a soggetti terzi in chiave sussidiaria rispetto all'intervento universalisitco "di base" approntato, appunto, dallo Stato. Le misure di protezione sociale, sia erogate dallo Stato che dalla sussidiarietà, dovrebbero essere, poi, genericamente rivolte alla popolazione e non a specifiche categorie di destinatari in possesso di uno specifico status sociale.

A corollario di quanto precede, occorrerebbe ripensare e ridisegnare la funzione che viene assegnata al concetto di sinallagma contrattuale posto alla base del rapporto di lavoro. In particolare, l'oggetto del contratto di lavoro, vale a dire lo scambio tra prestazione di lavoro e retribuzione, appare già ora inciso, nel raggiungimento del suo equilibrio, dal fattori estranei. Il c.d. *Welfare* negoziale, infatti, ha già oggi assunto una funzione di riequilibrio dello scambio: il prestatore, in cambio del suo esatto adempimento della prestazione, riceve retribuzione e prestazioni di *Welfare* contrattualizzate. Anche il concetto di esatto adempimento, quindi, inciso dai cambiamenti tecnologici e dalle nuove modalità di lavoro postfordiste, non corrisponde più pienamente a quello passato.

All'interno di tali considerazioni si inserisce l'indagine circa il ruolo futuro che, sulla base dell'esperienza presente, potrebbe avere la bilateralità, quale componente in grado di incidere nella realizzazione di un *Welfare State* effettivamente universale, che veda, quindi, la "mano" statale quale attore principale in chiave universalistica, ma sempre più in fuzione sussidiaria rispetto ad altri attori istituzionalizzati.

In base a quanto sin qui rilevato, il piano del presente lavoro prevede l'elaborazione di una Literature Review, mediante uno studio approfondito delle principali fonti normative, dottrinali e giurisprudenziali, volta a dar ricognizione dello stato dell'arte

rispetto agli aspetti generali dei sistemi di *Welfare State* ed alle peculiarità del sistema italiano in particolare (capitolo 1), al rapporto tra *Welfare* e bilateralità (capitolo 2) e al problema che lega la c.d. "crisi" dell'attuale sistema di *Welfare State* ai bisogni derivanti dai c.d. "nuovi" rischi sociali (capitolo 3).

Capitolo I

WELFARE STATE TRA UNIVERSALITA' E OCCUPAZIONALISMO

Parte A: Aspetti generali dei sistemi di Welfare State

1.1. Il Welfare State: definizione, sistemi, paradigmi

Avvicinandosi allo studio della materia del *Welfare*, emerge, sin da subito, come essa rappresenti una zona di "confine" tra scienze differenti: esperti giuridici, economici, sociologi e politici la esplorano e studiano, da punti di vista a volte molto distanti e differenti tra loro, altre volte meno. Ai fini del presente lavoro risulterà utile inquadrare il fenomeno a partire dagli aspetti sociologici che lo caratterizzano. In questo senso, si partirà dalla definizione di *Welfare State* e successivamente dal verificare quali sono i sistemi ed i modelli di *Welfare* oggi rintracciabili nella realtà o che si ritiene la normativa dovrebbe tendere ad attuare.

1.1.1. La definizione di Welfare State

L'oggetto "*Welfare State*" è stato osservato dagli studiosi negli ultimi decenni sotto diversi punti di vista, sia al fine di giungere all'elaborazione di una definizione in grado di descriverlo in modo quanto più compiuto, sia per meglio comprendere le sue dinamiche e quindi le possibili tendenze di sviluppo futuro dei diversi "sistemi di *Welfare*", arrivando a parlare e ragionare, quindi, in termini di "teoria generale del *Welfare*".

Le domande a cui gli studi cercano di dare risposta riguardano diversi aspetti:

- la quantità di protezione accordata (quanti destinatari, quante prestazioni erogate, quanto esborso finanziario comportano), è questo l'obiettivo portato avanti soprattutto dalla c.d. scuola statistica di cui sono esponenti, tra gli altri, Frederic L. Pryor, Henry J. Aaron e Harold L. Wilensky, un esempio più recente è rappresentato da E. PAVOLINI, S. NERI, S. CECCONI, I. FIORETTI, *Verso un sistema multi-pilastro in sanità? Luci ed ombre nell'esperienza dei fondi sanitari*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende*

in Italia, Bologna, Il Mulino, 2013, 115-147 o E. PAVOLINI, F. CARRERA, *I tratti del welfare occupazionale a partire dalle indagini quantitative*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 149-201;

- chi viene protetto (ad esempio è l'approccio di M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993);
- come è organizzata la protezione sociale, guardando alle diverse macro tipologie di prestazioni di cui si compone il sistema (come avremo modo di vedere nel prossimo paragrafo).

Da un punto di vista sociologico, lo studio del fenomeno "*Welfare*" viene condotto in modo più consistente a partire dagli anni '70 del secolo scorso ed in ottica comparata.

G. Rimlinger, nel 1971, partendo dall'analisi comparata dei casi più dissimili, studia l'evoluzione dei sistemi di sicurezza sociale dall'assolutismo agli anni '50, giungendo alla conclusione che il *Welfare State* rappresenti la risposta che la società ha saputo dare rispetto alle sfide emergenti del processo di industrializzazione, in cui è nata l'esigenza di proteggere i gruppi sociali più esposti da rischi nuovi e di rilevante portata. Le variabili considerate per portare avanti l'analisi sono, oltre al processo di industrializzazione, i rapporti di classe all'interno della società, i rapporti istituzionali, gli orientamenti ideologici delle élites (cfr. G. RIMLINGER, *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, North America and Russia*, New York, Wiley, 1971).

Di contro, Heclo, qualche anno dopo, cerca di individuare le figure politiche che hanno inciso sull'evoluzione delle politiche sociali e permesso di compiere il passaggio da strumenti di *Welfare* esclusivamente assistenziali a veri e propri programmi di tutela del reddito, identificandole nella categoria dei burocratici dell'amministrazione, in grado di dialogare con mondo politico e accademico, oltre che di gestire l'apparato loro affidato (H. HECLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974).

Al fianco delle ricerche qualitativo-comparate, a partire dagli anni '60, trovano poi ampio spazio le ricerche di stampo statistico- aggregato, basate sull'estrapolazione di regole e rapporti tra variabili a partire dall'osservazione di dati empirici, quali il livello della spesa sociale rispetto al PIL (F. L. PRYOR, *Pubblic Expenditures in*

Communist and Capitalist Nations, London, Allen & Unwin, 1968), il livello di durata dei programmi di protezione sociale (P. CUTRIGHT, *Political Structure, Economic Development and National Security Programs*, The American Journal of Sociology, 1965, 70, 537-550), il livello di copertura della popolazione (J. ALBER, *Alcune cause e conseguenze dell'espansione della spesa per la sicurezza sociale in Europa occidentale: 1949-1977*, in Stato e mercato, 1983, 7, 89-137).

Il termine "*Welfare State*" viene coniato in Inghilterra a metà degli anni '40 dello scorso secolo per indicare, in modo del tutto promiscuo, sia l'insieme dei nuovi programmi introdotti dal governo Attlee (National Insurance, National Health Service e National Assistance), sia il nuovo modello di società indicato da Beveridge che, con lo sviluppo di nuovi programmi doveva giungere ad accudire tutti i cittadini "*dalla culla alla tomba*" (come riportato da P. FLORA, A.J. HEIDENHEIMER, *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State,* in P. FLORA, A.J. HEIDENHEIMER (a cura di), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick, trad. *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1983, 5).

Anche lo storiografo A. BRIGGS, *The Welfare State in historical perspective*, 1961, Archives Européennes des Sociologie, II, 221-258 (a cui si rimanda per una più dettagliata evoluzione del significato del termine in chiave storica) spiega come l'espressione "*Welfare State*" abbia un'origine tutto sommato recente e come, almeno in un primo tempo, la stessa venisse utilizzata in senso atecnico, per indicare i diversi gradi di sviluppo delle diverse società, e, subito dopo, i cambiamenti sociali ed economici rivolti ad "abolire la povertà" e a "vincere la disoccupazione".

E' proprio lo stesso autore a fornire una delle prime definizioni tecniche del termine, per cui il *Welfare State* «*is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain "social contingencies" (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services*» [Il

Welfare State è uno stato in cui il potere organizzato è deliberatamente utilizzato … nel tentativo di modificare le forze di mercato in almeno tre direzioni …: primo, garantendo a individui e famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato della loro proprietà; secondo, restringendo la misura dell'insicurezza mettendo individui e famiglie in condizione di fronteggiare certe "contingenze sociali" (per esempio, malattia, vecchiaia e disoccupazione) e terzo assicurando ad ogni cittadino senza distinzione di classe o di status i migliori standard disponibili in relazione ad una gamma concordata di servizi sociali] (A. BRIGGS, *The Welfare State in historical perspective*, 1961, Archives Européennes des Sociologie, II, 226).

Pur riconoscendone l'importanza, tale definizione viene, nei decenni successivi, criticata, perché non avrebbe potuto trovare ampia applicazione e generalizzazione (salvo che rispetto al caso inglese) per i riferimenti al libero mercato, alla protezione minima e agli standard massimi dei servizi che contiene (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, 44).

Secondo altri, poi, «*l'essenza del Welfare State è la protezione da parte dello stato di standard minimi di reddito, alimentazione, salute e sicurezza fisica, istruzione e abitazione, garantita ad ogni cittadino*» (H. L. WILENSKY, *The Problems and Prospects of the Welfare State*, New York, Free Press, 1965, XII).

Guardando al fenomeno in chiave maggiormente economica e in termini più astratti, Therborn, negli anni '80, precisa che «*un Welfare State è uno stato in cui i trasferimenti monetari alle famiglie – diversi dalle pensioni ai dipendenti pubblici e dagli interessi su debiti contratti dallo stato – e/o l'assistenza e l'istruzione di individui diversi dai dipendenti pubblici costituiscono la voce di spesa e l'attività predominante nella routine quotidiana dello stato e dei suoi dipendenti*» (G. THERBORN, *When, How and Why does a Welfare State become a Welfare State?*, paper presentato al workshop ECPR, Friburgo, marzo 1983).

Con Alber, alla fine degli anni '80, il concetto di *Welfare State* inizia a essere definito in modo più astratto e più vicino all'idea contemporanea, per cui «*il termine welfare designa un insieme di risposte di policy al processo di modernizzazione consistenti in interventi politici nel funzionamento dell'economia e nella distribuzione societaria delle chances di vita, i quali mirano a promuovere la sicurezza e l'eguaglianza dei cittadini al fine di accrescere l'integrazione sociale di*

società industriali fortemente mobilitate» (cfr. J. ALBER, *Continuities and Change in the Idea of Welfare State*, in Politics and Society, 1988, XVI, 4, 456).

I vantaggi della definizione, come fatto rilevare da altri studiosi, si rinvengono nella capacità di viaggiare nello spazio e nel tempo, nel tenere conto delle funzioni meritocratica e redistributiva delle politiche sociali, nel circoscrivere l'ambito temporale al periodo successivo alla rivoluzione industriale e nell'individuare sia le macro-cause, che i macro-effetti del fenomeno.

La stessa, però, non è ritenuta ancora soddisfacente e viene proposto da Ferrera un ulteriore adeguamento, secondo cui il «*Welfare State è un insieme di 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*» (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, 48-49).

Più recentemente, si è puntualizzano sul come si possa distinguere tra una concezione allargata ed una ristretta di *Welfare State*. «*Nella visione allargata, il Welfare State definisce una società in cui lo Stato interviene nei meccanismi di riproduzione economica e di redistribuzione per riallocare le opportunità di vita tra gli individui e le classi sociali. ... Nella visione ristretta, il Welfare State invece riguarda un insieme specifico di politiche sociali: le forme di sostegno al reddito, i servizi sociali, il servizio sanitario e le politiche della casa*», C. SARACENO, *Il Welfare*, 2013, Bologna, Il Mulino, 15.

Proprio guardando alle prestazioni erogate, il *Welfare State* è stato definito (forse in modo più concreto, ma meno generalizzabile), come «*quel sistema di forme obbligatorie di protezione sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza nelle società modernizzate, vale a dire i rischi connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, alla disabilità, nonché le prestazioni ed i servizi considerati essenziali per una sopravvivenza decorosa e per un'adeguata integrazione nella comunità*», così I. COLOZZI, *Dal vecchio al nuovo Welfare. Due proposte per favorire la transizione*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, 2012, Milano, Franco Angeli, 9.

Ciò che emerge dalle definizioni sin qui riportate è l'esistenza di un obbligo più o meno ampio, sociale e etico ancor prima che legale, posto in capo al potere pubblico

di assicurare e proteggere da alcuni rischi legati all'esistenza tutti i cittadini o anche solo parte di coloro che ne hanno necessità.

In ogni caso, la mancanza di una univoca definizione di *Welfare State* e, soprattutto una evoluzione continua del fenomeno nella realtà, non lascia spazio ad una generalizzazione da parte degli studiosi, che, quindi, tendono a restringere o rimarcare il campo di osservazione delle singole ricerche, specificando quale parte del fenomeno "welfare" stanno osservando.

Più precisamente, in modo del tutto analogo a quanto accadeva negli anni '70 a seguito della definizione di *Welfare State* elaborata in ambito anglosassone (come abbiamo appena visto), gli studiosi che affrontano l'argomento, dopo aver fatto genericamente riferimento ad un'ampia definizione di *Welfare* o *Welfare State*, procedono con l'aggettivare il termine al fine di meglio correlarlo all'ambito della ricerca, delimitando così il campo di indagine scelto o il punto di vista con cui intendono affrontare l'argomento.

Possiamo così individuare, allora, il *Welfare* sociale «*costituito dall'insieme di servizi alla persona e prestazioni monetarie erogati al fine di alleviare, rimuovere o prevenire condizioni di disagio e/o mancanza di autonomia*» (si veda C. GORI, V. GHETTI, G. RUSMINI, R. TIDOLI, *Il Welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, 2014, Roma, Cacucci Editore, 12), che comprende i servizi sociali e socio-educativi di competenza dei comuni, dei servizi socio-sanitari di titolarità delle ASL (quindi, di competenza regionale), alcune prestazioni monetarie (d'invalidità civile e contro la povertà) di responsabilità statale, affrontando l'esame del fenomeno così in modo trasversale rispetto ai soggetti che erogano le prestazioni.

E' opportuno rilevare come l'espressione usata nel contesto italiano e quella omonima della traduzione del termine "*social welfare*" di origine statunitense, non coincidano nei contenuti. Quest'ultimo, infatti, nell'ordinamento giuridico di provenienza, rappresenta sia uno dei risultati della teorizzazione di R.M. TITMUSS, *Essays on the "Welfare State"*, 1958, London, Unwin University Books sia, nell'accezione più moderna e attuale, l'insieme degli interventi destinati a persone che affrontano difficoltà alle quali non sono in grado di rispondere autonomamente a causa delle loro ristrettezze economiche, N. GILBERT, P. TERRELL, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 2002, Upper Saddle River (NJ), Pearson.

Titmuss, invero, nell'opera richiamata, distingueva i diversi canali di redistribuzione con cui gli individui potevano percepire le prestazioni di *welfare* in: *social welfare*, cioè le prestazioni assicurate dallo Stato; *fiscal welfare*, cioè gli interventi effettuati sempre dallo Stato attraverso il sistema fiscale (mediante detassazioni ed incentivi per favorire l'acquisto di prestazioni sociali) ed *occupational welfare*, vale a dire l'insieme di prestazioni erogate dalle aziende ai propri lavoratori in virtù del contratto di lavoro che le lega le une agli altri.

Proprio quest'ultima forma di *Welfare* e le prestazioni erogate nel suo ambito, che vedono sempre più un ruolo non solo delle parti contrattuali in senso stretto (datore e lavoratore), ma anche di soggetti terzi, come sindacato e bilateralità, sono molto indagati dalla dottrina.

In particolare, si concentrano su quest'ultimo canale di redistribuzione alcuni studiosi, con una ricerca volta a comprendere lo sviluppo nel nostro paese delle forme di "*welfare* occupazionale" di tipo "titmussiano", il loro ruolo rispetto al più generale sistema di protezione sociale, gli effetti futuri dello stesso sulla cittadinanza sociale (E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013). Gli autori, quindi, concentrano il loro lavoro «*sulle prestazioni che riguardano direttamente rischi sociali (malattia, vecchiaia, formazione, conciliazione, ecc.) fornite dalle imprese ai lavoratori, spesso (ma non necessariamente) all'interno di accordi collettivi*», con la specifica esclusione dei c.d. fringe benefits non collegati al tema delle politiche sociali (cfr. E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *cit*, 12). Gli stessi, nel ricostruire i rapporti tra le diverse forme di *Welfare*, ribadiscono come lo sviluppo del "*welfare* contrattuale" nel nostro paese, quale forma specifica di "*welfare* occupazionale" abbia tratto impulso dalle riforme pensionistiche e sanitarie degli anni Novanta: nel primo caso l'Italia veniva avviata alla strada della "multipilarizzazione", dall'altro, preso atto dei limiti del sistema sanitario nazionale, si ipotizzava uno strumento in grado di arricchire la tutela dei cittadini (cfr. E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *cit*, 41).

Il *Welfare* contrattuale viene, infatti, inteso dai pratici «*in senso lato, quale insieme di agevolazioni non monetarie riconosciute ai lavoratori, per accordo collettivo, ad integrazione dei trattamenti retributivi*» e si articola, sia «*nelle previsioni di Ccnl, riguardanti ad esempio i fondi di previdenza complementare, i fondi di assistenza*

sanitaria, i trattamenti assicurativi per specifiche figure professionali, le attività formative e di integrazione al reddito gestite attraverso enti bilaterali nei settori in cui sono operante», sia «*nelle intese aziendali, riguardanti ad esempio le somministrazioni di vitto, i servizi di trasporto collettivo, la cessione di beni o servizi, l'utilizzazione di opere o servizi, la predisposizione di asili nido, i soggiorni in colonie climatiche, l'attribuzione di borse di studio ai famigliari*» (S. MALANDRINI, *Welfare aziendale e contrattazione*, in DPL, 2011, 45, 2671-2675, qui in particolare pagina 2671).

Si parla, invece, di "*welfare* aziendale" per indicare generalmente «*l'insieme di benefits e servizi forniti dall'azienda ai propri dipendenti al fine di migliorarne la vita privata e lavorativa, partendo dal sostegno al reddito familiare, allo studio, alla genitorialità, alla tutela della salute, fino a proposte per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale*». Secondo l'autrice, inoltre, «*è ragionevole sostenere che il primo e imprescindibile protagonista all'interno delle politiche di Welfare aziendale sia proprio lo Stato, attraverso due distinte modalità di azione. Innanzitutto, tramite le politiche fiscali: i governi hanno il potere di influenzare in modo rilevante l'iniziativa privata attraverso la predisposizione di agevolazioni fiscali. ... Secondariamente, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali può decidere di allocare risorse economiche e organizzative allo sviluppo di progetti specifici*», cfr. G. MALLONE, *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, 2.

Per Tursi (A. TURSI, *Il «Welfare aziendale»: profili istituzionali*, in Rivista delle Politiche Sociali, 2012, 3) «*il «welfare aziendale» è fenomeno eterogeneo, analizzabile da diverse prospettive disciplinari. Sotto il profilo giuridico, esso può includere la previdenza contrattuale, l'assistenza integrativa (sanitaria e non), l'assistenza libera, forme di compenso non monetario, e perfino i contenuti e il contesto di riferimento del lavoro. In una prospettiva ricostruttiva si rende necessario costruire una policy pubblica in materia di welfare aziendale, che miri a coniugare politiche aziendali di total reward, sussidiarietà orizzontale, bilateralità*».

Pavolini ed altri, in linea con quanto detto, definiscono il *Welfare* aziendale come il *Welfare* occupazionale derivante da accordi a livello aziendale, «*le cui origini possono essere in parte rintracciate in alcune strategie imprenditoriali già di fine*

Ottocento» (cfr. E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Gli ambivalenti processi di trasformazione del welfare in Italia fra Stato, imprese e sindacato*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013,13). Di welfare occupazionale in senso ampio (e quindi comprensivo anche della sua variante aziendale e contrattuale) si occupano anche S. LEONARDI, A. CIARINI, *Welfare occupazionale e bilateralismo*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 51-82, in rapporto al fenomeno bilaterale, mentre rappresentano studi casistici rilevanti E. MASSAGLI (a cura di), Il *Welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana*, 2014, Adapt Labour Studies e-book series n. 31 e S. COLOMBO, S. NERI, E. PAVOLINI, *Interventi di welfare dentro e fra le aziende, Alcuni studi di caso*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 203-240.

Si occupano, poi, di *Welfare* aziendale, con diversi punti di vista di osservazione, anche E. PAVOLINI, F. CARRERA, L. ROMANIELLO, *Welfare aziendale e «nuovi rischi sociali»*, in RPS, 2012, 3, 145-171; S. COLOMBO, *Il ruolo delle organizzazioni sindacali nelle scelte di welfare aziendale*, in RPS, 2012, 3, 115-127.

Ferrera, inoltre, già negli anni ’90, registrava una tendenza rispetto ad una non più completa egemonia della mano statale quale unico attore del Welfare, fenomeno per cui è stata coniata l’espressione “*Welfare Mix*” (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, 51-52). In questo senso il *Welfare mix* individua il fenomeno sociologico, piuttosto che politico-normativo, in cui all’originario ed unico soggetto erogante prestazioni di protezione sociale, vale a dire lo Stato, si affiancano soggetti terzi e appartenenti alla sfera del sociale, che ritengono di doversi impegnare, senza averne alcun obbligo giuridico, per erogare tutela in risposta a bisogni sociali che lo Stato non vuole/non riesce a soddisfare, creando così un sistema di protezione multicanale.

Anche altre voci cercano di ricostruire il ruolo e lo spazio che il *Welfare mix* può avere nel nostro paese, giungendo alla conclusione che la crisi del *Welfare State* non può che essere risolta dall’introduzione di forme più “leggere” di *Welfare*, più efficaci ed efficienti, in cui l’ente pubblico ricopre il ruolo di supervisore, piuttosto che di esecutore degli interventi: una di queste forme è il *Welfare mix*, in cui una

parte delle prestazioni viene per così dire "privatizzata" nella sua erogazione a soggetti di matrice non statale (Terzo settore), che possono agire con modalità differenti perché non vincolati al rispetto dei principi dell'azione pubblica (cfr. L. FAZZI, *Il Welfare mix in Italia: primi passi*, Milano, Franco Angeli, 1998, 26).

Con le ricerche condotte da Maino e Ferrera, inoltre, si giunge a distinguere tra c.d. "primo" e "secondo" *welfare*. Nel "Primo *Welfare*" «*rientrano i regimi di base previsti dalla legge e i regimi complementari obbligatori di protezione sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, alla vecchiaia, al pensionamento e alla disabilità, ma anche le prestazioni e i servizi considerati «essenziali*» per una sopravvivenza decorosa e per un'adeguata integrazione nella comunità, oltre che quelli necessari per garantire i diritti fondamentali di cittadinanza» (cfr. M. FERRERA, F. MAINO, *Quali prospettive per il secondo welfare?*, in M. BRAY, M. GRANATA (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris, 125-134), mentre, di contro, il "Secondo *Welfare*" rappresenta un insieme di nuove forme di protezione e investimento sociale, che si innestano sul tronco del primo *welfare*, con la funzione di integrarne le lacune, stimolarne la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico (si veda F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia - 2013,* 2013, reperibile all'indirizzo http://www.secondo*welfare*.it/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-*welfare*.html). Emerge chiaramente come Secondo *Welfare* e *Welfare Mix* abbiano aspetti comuni e attinenti, anche se non sono fenomeni perfettamente sovrapponibili.

Secondo Colozzi, l'etichetta "Secondo *Welfare*" deve portare a riflettere anche sui risvolti finanziari transnazionali (in prima battuta comunitari) che conseguono all'attuale *Welfare*, allargando così la prospettiva di riferimento. Lo studioso, in particolare ragiona in merito al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione e della necessità per le famiglie italiane, in assenza di diversi strumenti pubblici, di assumere personale, spesso straniero, per assistere gli anziani, trasferendo, quindi, ricchezza verso paesi esteri. Secondo lo stesso, la soluzione potrebbe essere rappresentata dalla mutualità offerta dal Terzo Settore, di cui avremo comunque modo di dire più avanti (I. COLOZZI, *Dal vecchio al nuovo Welfare. Due proposte*

per favorire la transizione, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 12). Rispetto, invece, alla tematica dei diritti, viene coniata l'espressione "*Welfare* delle opportunità" con cui si intende la pari opportunità a «correre» nel mercato del lavoro e la necessità di investire in capitale umano presente e futuro, al fine di avere una forza lavoro più adeguata alle sfide competitive e meno esposta ai rischi di marginalità e di rimanere a carico della spesa assistenziale, si veda in proposito C. SARACENO, *Il Welfare*, 2013, Bologna, Il Mulino, 24. Il *Welfare* delle opportunità ha aspetti in comune con il "paradigma dell'investimento sociale" di Palier, di cui si darà conto tra poco.
Anche Ferrera, nel dare atto di come l'approccio del neoliberismo al *Welfare* sia mutato, soprattutto a seguito delle trasformazioni dovute sia alla rapida alterazione del contesto socio-economico dei programmi di *welfare* nazionali, per effetto di sfide endogene e esogene, che al contesto politico, propone una definizione di "*neowelfarismo liberale*", quale ideologia in cui viene decontestualizzata la nozione di libertà, facendo perno sulla libertà negativa e sul legame tra libertà e diritti fondamentali e su una nozione di uguaglianza che pone l'accento «*sui risultati a favore delle opportunità, delle chances di vita, delle capacità*». In questo senso, l'uguaglianza, pur nel rispetto degli obiettivi di protezione e di solidarietà sociale, assume un carattere dinamico (ciò che conta è il ciclo di vita, non l'uguaglianza «qui e ora»), multidimensionale (non solo il reddito, ma anche altri aspetti come il genere, l'etnia, l'orientamento sessuale e così via) e prioritario (per cui, pur mantenendo universalità di accesso alle prestazioni e ai servizi pubblici, la politica sociale deve dare priorità ai meno avvantaggiati (cfr. M. FERRERA, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in Stato e mercato, 2013, 97, 22).

1.1.2. Sistemi, modelli e paradigmi di Welfare

Ponendo ora attenzione ai c.d. sistemi di *Welfare State*, il sociologo danese Esping-Andersen, nel noto saggio *Three worlds of welfare capitalism*, 1990, Princeton New Jersey, Princeton University Press, ha introdotto una classificazione di queste diverse sfere di *welfare*, «*each organized around its own discrete logic of organization, stratification, and societal integration*».

Ispirato anche dai contributi di Karl Polanyi (K. POLANYI, *The great transformation: The political and economic origins of our time*, Beacon Press, 1944), l'autore individua tre tipologie di *welfare*, fondando la tripartizione sulle differenti origini dei diritti sociali che ogni Stato concede ai propri cittadini.

In primo luogo, nel regime liberale, i diritti sociali derivano dalla dimostrazione dello stato di bisogno. Il sistema è fondato sulla precedenza ai poveri meritevoli (teoria della less eligibility) e sulla logica del 'cavarsela da soli'. Pertanto, i servizi pubblici non vengono forniti indistintamente a tutti, ma soltanto a coloro che risultano privi di risorse, dopo aver accertato tale status di bisogno. Questo meccanismo viene spesso definito residuale, in quanto concernente una fascia di destinatari molto ristretta. La restante maggior parte della società, infatti, acquisterà gli stessi servizi sul mercato privato, nella logica dell'incontro tra domanda ed offerta. Quando l'incontro tra domanda e offerta non ha luogo, per l'eccessivo costo dei servizi e/o per l'insufficienza del reddito, si assiste al fallimento del mercato, cui pongono rimedio, appunto, programmi di protezione destinati alle fasce di maggior rischio. Un regime organizzato su questi presupposti (tipico dei paesi anglosassoni quali Australia, Nuova Zelanda, Canada, Gran Bretagna e Stati Uniti) comporta una individualizzazione dei rischi sociali ed una contrapposizione tra cittadini non bisognosi e cittadini assistiti, in cui l'impegno statale tende a zero. Nel regime conservatore, invece, i diritti derivano dall'attività lavorativa esercitata e le prestazioni del *Welfare* sono legate al possesso di determinati requisiti, *in primis*, appunto, quello di lavoratore. Sulla base del lavoro svolto si stipulano assicurazioni sociali obbligatorie, volte a garantire i diritti sociali dei cittadini. Questo è il modello tipico degli Stati dell'Europa continentale e meridionale, tra cui l'Italia. Infine, nel regime socialdemocratico, i diritti derivano dalla cittadinanza e vi sono servizi che vengono offerti a tutti, senza differenza alcuna tra i cittadini rispetto al loro *status* sociale o reddituale. Tale modello promuove l'uguaglianza (di status) ed è tipico degli Stati dell'Europa del Nord.

Emerge con chiarezza la contrapposizione che caratterizza i due più ampi modelli di solidarietà alla base del *Welfare State*, vale a dire quello universalistico e quello occupazionale.

Nel primo caso, la solidarietà trova spazio in modo indifferenziato all'interno dell'ordinamento, per cui «*il Welfare State copre indistintamente tutti i cittadini, i*

quali formano così un unico, amplissimo bacino di redistribuzione, coincidente con l'intera comunità politica. Nel secondo, il Welfare State copre invece separatamente un gamma più o meno vasta di "categorie", definite per lo più in base al settore occupazionale di appartenenza» (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, 12). I due modelli, poi, possono rinvenirsi nella realtà puri o, più spesso, combinandosi tra loro, mutando con il mutare dei bisogni nel trascorrere del tempo e l'applicazione ai bisogni storici di questi due principi ha formato e individuato gli attuali *Welfare State*.

Gli studi hanno cercato di riportare i singoli *Welfare State* a modelli, con caratteristiche e difetti comuni, astraendo, quindi, dalle peculiarità e particolarità di ognuno. In particolare, la letteratura di rilievo in materia ha provato a classificare i modelli di *Welfare* europei, organizzandoli sulla base di caratteristiche comuni. In Europa, i differenti modelli di *Welfare* riflettono dello sviluppo dei vari istituti e delle diverse esperienze storiche, politiche ed economiche. I criteri individuati in passato per una possibile classificazione attengono agli strumenti utilizzati per erogare le prestazioni; alle regole di accesso; alle modalità di finanziamento adottate; agli assetti organizzativo-gestionali. Alcuni contributi scientifici hanno cercato di individuare le tendenze in atto e ripensare alla classificazione dei sistemi di *welfare*. In base a queste categorizzazioni è possibile identificare alcune linee comuni di evoluzione dei sistemi di sicurezza sociale e individuare alcune macro-aree relativamente omogenee. È fondamentale per l'analisi, la comparazione e la prescrizione degli interventi di politica pubblica riconoscere le diversità, le peculiarità e i potenziali di riforma delle famiglie di W*elfare State* europei. Le modalità di realizzazione dei singoli modelli di *welfare* e il contenuto dei diritti sociali che garantiscono, plasmano non solo modelli di solidarietà (tra famiglia, gruppi sociali, individui) ma creano differenziati modelli di cittadinanza. I livelli della riduzione della povertà – ad esempio – differiscono a seconda degli interventi e delle strade che vengono scelte per affrontarla. Inoltre vanno strutturandosi in maniera differente le diseguaglianze di genere entro la famiglia e all'interno della società, conseguentemente agli interventi sulle condizioni della divisione del lavoro pagato o non pagato tra uomini e donne nella famiglia e nel lavoro di cura tra famiglia e società (cfr. S. VOGLIOTTI, S. VATTAI, Modelli di *Welfare State* in

Europa, Bolzano, IPL, 2014, http://www.afi-ipl.org/files/banner-left/2015/IPL2015_*Welfare*_1_it-1.pdf).

Più recentemente e con specifico riferimento alla realtà europea, parte della letteratura è arrivata a distinguere tra quattro tipologie di *Welfare*. Quello liberale (Regno Unito, Irlanda), in cui si mira prioritariamente alla riduzione della diffusione della povertà e di alcuni fenomeni tra cui l'esclusione sociale: per il raggiungimento di questo obiettivo lo Stato adotta programmi di assistenza sociale e sussidi, condizionandone l'erogazione alla verifica dei mezzi. I programmi pubblici di assistenza sociale non sono a carattere universale e l'azione dello Stato è residuale. Quello social-democratico (Svezia, Danimarca, Norvegia), con programmazione delle politiche sociali basate sul principio dell'universalismo, ponendosi come obiettivo la protezione di tutti, in maniera indiscriminata, in base allo stato di bisogno individuale. Vi è, poi, quello conservatore (Germania, Francia, Austria, Olanda), di tradizione bismarckiana, orientato alla protezione dei lavoratori e delle loro famiglie da rischi: di malattia, invalidità, disoccupazione e vecchiaia. Tale modello si caratterizza per una maggiore attribuzione di valore alla famiglia, alle associazioni e al volontariato nei processi di socializzazione dei rischi, prevedendo uno stretto collegamento tra le prestazioni sociali e la posizione lavorativa. Il modello si ispira al principio di sussidiarietà ponendo le basi a sostegno della maggior parte delle procedure di erogazione di servizi; ed, infine, quello mediterraneo (Italia, Spagna, Grecia, Portogallo), il cui assetto sociale e culturale si basa sulla famiglia fornitrice di cura e assistenza ai propri componenti. Lo Stato ha assunto un ruolo "marginale", agendo secondo principi di "sussidiarietà passiva", per cui viene riconosciuto socialmente e legalmente il ruolo regolativo delle reti sociali primarie, senza che lo Stato le sostenga attivamente con sussidi o trasferimenti monetari. L'intervento pubblico è quindi prevalentemente di tipo residuale ed i meccanismi di protezione del *welfare state* si attivano solo dopo il fallimento o l'impossibilità delle reti sociali primarie nel fornire assistenza agli individui in condizione manifesta di bisogno. Ciò determina un ritardo nella creazione di una rete di sicurezza di base (cfr, *ex multis*, M. FERRERA, Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata, Bologna, Il Mulino, 2006, 42 ss.; M.FERRERA, Le trappole del *Welfare*, Bologna, Il Mulino, 1998, 79 ss.; ma anche per il caso italiano U. ASCOLI, *Il Welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011).

I diversi modelli individuati, in ogni caso, non rappresentano una materia stabile, ma risentono della realtà e delle evoluzioni sociali, economiche, normative e culturali che ogni ordinamento affronta, per cui, con il passare del tempo è possibile il passaggio da un modello ad un altro-

Per una ricostruzione storica del passaggio tra i diversi modelli si può vedere U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in Stato e Mercato, 2012, 96, 429-439.

Guardando all'evoluzione storica del sistema di protezione sociale italiano nell'ultimo secolo, invece, si intravede il tentativo di passare da un modello di *welfare state* tradizionalmente incentrato sulla tutela della vecchiaia e, più in generale, di tipo occupazionale rispetto alla previdenza sociale, «*ad un concetto che connoti l'insieme delle risposte che potremmo definire societarie (e non solo di policy) alle sfide (passate e presenti) della modernizzazione*», il c.d. *Welfare mix* (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, 51; per una disanima a livello europeo si rimanda a U. ASCOLI, C. RANCI (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci, 2003).

M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012, studiano questa evoluzione, a partire dall'introduzione delle assicurazioni obbligatorie contro la vecchiaia e l'invalidità e contro la disoccupazione del 1919, illustrando i limiti e le distorsioni che il sistema italiano di protezione sociale ha via via generato, da un lato, in relazione alla composizione interna della spesa per il *welfare* (con un importante allocazione a favore della spesa pensionistica) e, dall'altro, rispetto al divario di protezione offerto alle diverse categorie occupazionali, sino a individuare le nuove sfide evolutive cui è chiamato il sistema.

Parte della letteratura, poi, rileva il passaggio dal *welfare state* al *welfare mix* abbia comportato «*un'elaborazione diversa da quella assistenziale/categoriale, a favore di forme cosiddette comunitarie, territoriali, partecipative, relazionali*», A. MERLER, M.L. PIGA, A. VARGIU, *L'interezza delle politiche sociali per la cittadinanza attiva: quale partecipazione*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 72.

La nascita del *Welfare mix* è da ricollegare all'emanazione della legge quadro n. 328/2000, con cui si delinea un nuovo e differente sistema di protezione sociale, il

c.d. sistema integrato di interventi e servizi sociali, che, coinvolgendo nuove forme organizzative di comunità (settore non profit o terzo settore), le affianca alle istituzioni locali per rispondere, attraverso una rete di servizi, ai bisogni sociali e sanitari, in precedenza esclusiva competenza di queste ultime, che spingono verso l'affermazione di una c.d. "*welfare society*" (cfr. G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, Etas, 2002).

Tale intervento «*ha rappresentato il primo intervento normativo organico del settore, cui sono seguiti numerosi decreti attuativi. Con esso è stato accolto un concetto di welfare più esteso, caratterizzato non più da un intervento frammentario destinato a singole categorie, ma concepito come promozione del benessere in senso ampio e informato a principi di universalità delle prestazioni, in linea con il mutamento della forma di Stato. La nuova legge è passata da un modello centralizzato all'affidamento del compito di creare un sistema integrato di servizi sociali ad una pluralità di soggetti, indicando in maniera molto dettagliata i ruoli dei diversi enti locali: Comuni (ruolo centrale), Provincia, Regione, Stato (cui spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni), secondo una modalità rispettosa del principio di sussidiarietà*», così G. SAPUTELLI, *La tutela dei nuovi diritti sociali: servizi innovativi alla persona tra mercato sociale e welfare mix*, 2011, ricerca condotta nell'ambito del Progetto Speciale Multiasse "Reti per la conoscenza e l'orientamento tecnico-scientifico per lo sviluppo della competitività (RE.CO.TE.S.S.C), in specifico riferimento ai servizi assistenziali di cui alla legge quadro, con esclusione, quindi, delle altre prestazioni ricomprese nel *welfare state* (quali ad esempio quelle previdenziali e di sostegno al reddito da lavoro).

Come si è avuto modo di constatare, le definizioni sin qui riportate affrontano il problema sociale della protezione sociale da punti di vista differenti, ora dando preminenza alle prestazioni erogate, ora alla fonte del finanziamento oppure all'evoluzione sostanziale degli strumenti creati ed utilizzati nel corso del tempo.

A questo proposito pare pienamente condivisibile l'opinione secondo cui «*l'idea che la protezione dai rischi – di perdita del lavoro, malattia, povertà – sia un problema sociale, che deve pertanto trovare soluzione collettiva e non essere lasciato al caso e alle fortune o sfortune dei singoli, non significa che tale protezione debba essere tutta a carico dello Stato o del settore pubblico in generale. Il che si declina in almeno due accezioni: la prima, che la protezione, per essere efficace, deve avere*

come obiettivo l'empowerment, la capacitazione dell'individuo, e dunque prevedere una sua partecipazione attiva in tutti i casi in cui ciò sia realisticamente praticabile; la seconda, che una molteplicità di soggetti – profit e non profit: si pensi, ai due estremi alle società di assicurazioni e al variegato mondo delle associazioni di volontariato – possano e anzi debbano essere coinvolti e giocare un ruolo negli schemi di protezione», così G. DE SANCTIS, *Il Centro Einaudi e il progetto "Percorsi di secondo welfare"*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Estratto del Primo rapporto sul Secondo welfare in Italia*, 2013, 1.

Il concetto di *Welfare*, quindi, si presta ad essere definito più spesso mediante una aggettivazione che ne adatta e specifica il significato alla singola fattispecie di analisi, come abbiamo visto, ma questa operazione implicitamente ne muta il contenuto. Pertanto, alcuni studiosi hanno preferito "fare pulizia" rispetto ai concetti ed alle definizioni elaborate nei decenni precedenti, per provare a definire un nuovo paradigma di *Welfare*.

E' il caso di Palier ed altri che, in particolare, individuano il paradigma dell' "*investimento sociale*" quale punto di svolta rispetto al *Welfare* di stampo keynesiano ereditato dal XX secolo ed alle riforme neoliberali (così D. NATALI, *Le fondamenta normative del welfare state: lo stato dell'arte e nuove prospettive di ricerca. Un commento*, in Stato e mercato, 2013, 97, 84).

L'idea di fondo della ricostruzione di Palier è quella per cui il *Welfare* dovrebbe attuare interventi diretti a proteggere ed aiutare i soggetti più svantaggiati, attraverso il miglioramento delle opportunità di vita e in particolare la possibilità di accedere al mercato del lavoro attraverso percorsi educativi e di formazione, richiamando così un concetto già teorizzato anche da Jenson nel 2012 (J. JENSON, *A New Politics of the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments and Areas of Intervention in Welfare Regimes*, in G. BONOLI, D. NATALI (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, 2012, pp. 21-44).

Il lavoro di Palier mette in luce come il collegamento che da sempre unisce le politiche sociali e l'economia risenta, di riflesso, del paradigma della policy dominante.

Tale paradigma era rappresentato, sino agli anni '70 dal modello keynesiano e successivamente da quello neoliberista. A partire dagli anni '90, però, pare emergere l'idea che le politiche sociali debbano rispondere ai radicali cambiamenti di ordine

sociale ed economico. Il "vecchio" *Welfare State* neoliberista, con la sua visione dell''uomo che mantiene la famiglia' non risulta più all'altezza dei bisogni dell'era postindustriale, della trasformazione sociale e demografica della famiglia e della società e dell'emergenza dei nuovi rischi sociali (B. PALIER, *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in Stato e mercato, 2013, 97, 37-66). Viene, quindi, teorizzata l'idea che le politiche sociali dovrebbero servire a "preparare" la popolazione a prevenire alcuni rischi sociali e economici associati al cambiamento delle condizioni di impiego e del modello famigliare, oltre che per minimizzare il trasferimento della povertà intergenerazionale, piuttosto che riparare i danni, mediante schemi di sostegno al reddito passivi, dopo che il danno si è verificato (B. PALIER, op. cit., 41) La stessa idea viene ripresa anche in N. MOREL, B. PALIER, J. PALME, *Towards a Social Investment Welfare State?*, Bristol, Policy Press, 2011, rinvenibile http://www.dps.aau.dk/fileadmin/user_upload/mb/CCWS/Barcelona_conference/Heidenrich/Morel_Palier_Palme_2012_Towards_a_Social_Investment_Welfare_State.pdf.

Chiarificatore è, a tal proposito, lo schema elaborato per confrontare questo paradigma emergente con le precedenti teorie poste alla base del sistema di *Welfare* (fig. 1).

TAB. 1. *Paradigms, principles and policies summarised and compared*

	Keynesian paradigm	Neo-liberal paradigm	Social investment perspective
Diagnosis on unemployment	Unemployment and slow growth due to insufficient demand.	Unemployment and inflation due to constrained supply because of labour market rigidities (excessively high labour costs, too much labour regulation, social benefits acting as work disincentives).	Unemployment linked to lack of adequate skills to fill today's jobs and to create the jobs of tomorrow.
Social policy and the economy	Positive economic role of social policy: development of social insurances to prop up demand and stimulate growth.	Negative economic role of public social expenditure: the welfare state as a cost and as the cause of slow growth and inflation.	Positive economic role of new forms of social policy: social policies that invest in human capital to increase employability and employment levels; to support labour market fluidity (flex-security); to prepare for the «knowledge-based» economy. *Social policy as a pre-condition for economic growth and job creation.*
Key values and principles	– Social equality – Jobs for all (men) – Decommodification	– Individual responsibility – Any jobs – Activation	– Social inclusion – Quality jobs – Capabilities approach: Equality of opportunity; «Prepare rather than repair»
Key norms for public action	– Big State – Central economic planning – Welfare state development	– Lean State – Deregulation – Dismantling of the Welfare state	– Empowering State – Investment – Recasting of the Welfare state
Key instruments	– Policies to support demand – Development of social insurance schemes for income maintenance – Development of the public sector – Unemployment compensation	– Monetarist economic policies to fight inflation – Deregulation of the labour market – Privatisation of social and health services, development of capitalisation to finance pension schemes – Activation and workfare	– Human capital investment policies to increase competitiveness and job creation – Development of social services & policies to support the labour market: early childhood education and care; higher education and life-long training; active labour market policies; policies to support women's employment – Flex-security

Source: Morel, Palier and Palme (2012, pp. 12-13).

Gli studiosi hanno indagato e provato a spiegare la correlazione che lega la realtà e l'evoluzione del *Welfare State*, individuando possibili concause e fattori la cui variabilità genera il mutamento del sistema nel tempo, ricerche di cui, per coerenza espositiva, daremo conto nei capitoli che seguono (in particolare nel cap. III).

Parte B: Analisi del sistema di Welfare italiano

1.2. Il Welfare State italiano

Come fatto rilevare da alcuni, «*il modello di Welfare italiano è "selettivo", nato per proteggere i lavoratori dalle esternalità negative del capitalismo*» (S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009,86, 238). Invero, è opinione condivisa che il *Welfare State* italiano rappresenti un esempio peculiare, in ragione delle sue logiche di riferimento contrapposte, universalismo e selettività, oltre che per la presenza di un forte clientelismo e di un importante familizzazione (cfr. U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in Stato e Mercato, 2012, 96, 430; U. ASCOLI, *Il Welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011).

In particolare, il lavoro appena richiamato, nel ripercorrere le tappe fondamentali della nascita del *Welfare State* italiano, avvenuta in chiave prettamente occupazionale, vale a dire a partire da istanze provenienti "dal basso" e legate ai rischi derivanti ed inerenti il rapporto di lavoro subordinato e, più in generale l'occupazione, individua le prime riforme in ottica universale (a cavallo degli anni '60-'70) nel campo dell'istruzione (innalzamento obbligo scolastico, inserimento scolastico dei disabili, avvio del tempo pieno) e della sanità, riforma che culmina con l'introduzione del sistema sanitario nazionale sostitutivo delle casse categoriali istituite in precedenza. Di contro, viene precisato come un'altra frammentazione e uno stampo prettamente occupazionali permangano nel campo previdenziale.

Come rilevato dal altri in ottica critica, «*il carattere categoriale del welfare italiano è stato delineato dalle politiche sociali fasciste, con l'istituzione di decine di Opere nazionali preposte all'assistenza di specifici gruppi di bisognosi (infanzia, orfani per varie cause, ciechi, anziani e così via). Queste istituzioni fortemente centralizzate sono sopravvissute, giuridicamente, fino alla metà degli anni Settanta, ma le loro strutture e, in diversi casi, anche il loro personale, hanno condizionato le politiche sociali regionali fino a pochi anni fa*», cfr. G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi*

regionali di welfare in Italia, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 38.

Per una ampia ricostruzione storica del sistema di Welfare italiano si rimanda anche a M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993;

Tra gli altri, secondo M. JESSOULA, T. ALTI, *Italy. An uncompleted departure from Bismarck*, in B. PALIER (a cura di), *A long Good-bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, 157-181, dal punto di vista storico, l'evoluzione dell'attuale sistema di protezione sociale italiano ha attraversato tre diverse fasi. La prima (1950-1970) corrisponde ad una fase di espansione del sistema di produzione di tipo fordista e viene soprattutto ampliato il sistema sanitario e quello pensionistico. Vengono introdotte le prime misure volte a proteggere i lavoratori dal rischio di disoccupazione, organizzate su base categoriale e i primi strumenti di protezione della famiglia, finanziati non dalla fiscalità generale ma dalla contribuzione dei lavoratori dipendenti. Nella seconda fase (fine anni '70 - inizio anni '90) si assiste ad un ridimensionamento dei programmi di *Welfare* a causa del periodo di crisi che attraversa il sistema economico italiano. Vengono comunque attuati programmi di politica del lavoro passivi (indennità di mobilità; adeguamento normativo dell'indennità di Cassa integrazione guadagni), nonché sistemi più generosi di calcolo delle pensioni e contemporanea richiesta alle imprese di un aumento del livello di contribuzione. Con la terza fase (da fine anni '90 ad oggi), l'Italia aveva raggiunto un sufficiente livello di protezione sociale, allineato agli altri paesi dell'Unione europea. Di contro, però, ai cittadini vengono richiesti rilevanti contributi per poter contenere il rapporto spesa/debito pubblico (così da poter accedere allo SME). Di conseguenza, anche le politiche di *Welfare* subiscono tagli o limitazioni: viene riformato il sistema pensionistico, con regole di eleggibilità e criteri di erogazione meno generosi. Inoltre, le prestazioni sociali di sostegno alle famiglie vengono condizionati all'indicatore di condizione socio economica, razionalizzando la loro erogazione.

1.2.1. I principi storici posti a fondamento del sistema di protezione sociale

Come abbiamo già in parte avuto modo di rilevare, l'attuale sistema di *Welfare* si è evoluto a partire da principi cardine quali quelli della centralità del lavoro e della solidarietà della categoria socio-professionale, ai quali si è inizialmente affiancata la visione cattolica della centralità della famiglia e la sussidiarietà delle altre istituzioni, come lo Stato (cfr. M. FERRERA, *Il modello sud-europeo di welfare state,* in Riv. It. di Scienza Politica, n. 1, 1996, pp. 67-101).

Guardando ai principi fondamentali che regolano la materia della sicurezza sociale, non possiamo non osservare come gli stessi possano essere storicamente individuati, a partire dalla Costituzione in quelli, più generali, di uguaglianza (art. 3) e di solidarietà (art. 2), oltre che in quelli, più specifici, di assistenza (artt. 31 e 38), di tutela della salute (art. 32) e di istruzione (art. 34).

«*La Costituzione del 1948 fin dall'inizio fu unanimamente riconosciuta come una carta molto avanzata, in grado di esprimerne valori di "contrasto" con l'assetto autoritario precedente; in materia di lavoro, essa poneva principi importanti ed innovativi, imperniando la Repubblica su di esso (art. 1) e affermando, accanto alla "tradizionale" eguaglianza formale tra tutti i cittadini, il principio potenzialmente rivoluzionario dell'eguaglianza sostanziale, cioàè dell'obbligo di eliminare gli ostacoli che inmpedivano la realizzazione della vera eguaglianza di fatto (art. 3). In questo contesto, il diritto del lavoro, nato e sviluppatosi per questo precipuo scopo, riceveva un fondamentale riconoscimento proprio come strumento di diritto diseguale, cioè come strumento che, trattando in modo diversificato situazioni di squilibrio socio-economico, cercava di mitigare se non eliminare tale condizione, promuovendo l'eguaglianza di fatto*» (così L. GAETA, *Diritto del lavoro e "particolarismo giuridico". Dramma in cinque atti*, in LD, 2012, 1, 89).

In relazione al principio di uguaglianza, poi, c'è chi non manca di rilevare come «*per effetto delle scelte recenti e meno recenti di flessibilizzazione delle disicpline, non può essere negato anche che la legislazione del lavoro conosce oggi potenzialità di diversificazione nettamente superiori a quelle del passato: diversificazioni che, in precedenza, una legislazione di garanzia – evidentemente, più partecipativa, solida ed estesa – di fatto fortemente conteneva*» (cfr. M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2005, 73).

Guardando al passato ed agli studi che hanno teorizzato i principi su cui l'attuale *Welfare State* si è formato, deve rilevarsi che, negli anni '60, si individuavano formalmente quali principi della materia quello di comprensività (per cui la sicurezza sociale dovrebbe intervenire in tutti i casi di pregiudizio derivante dall'alterazione tra bisogni e redditi, cioè per i bisogni non predeterminati tassativamente); di universalità (in quanto dovrebbe riguardare tutti i cittadini); di eguaglianza delle prestazioni (perché consistere in una garanzia di minimo vitale eguale per tutti, senza possibili differenziazioni); di solidarietà generale (perché alla sicurezza sociale dovrebbe provvedersi con mezzi tratti dalle entrate dello Stato, cioè dal sistema fiscale) e da quello di unità (perché si dovrebbe provvedere con servizi unitari) (così cfr. V. SIMI, *Appunti sui principi della sicurezza sociale*, in Prev. Soc., 1968, I, 674). Proprio il ruolo dello Stato veniva definito "solidarista", vale a dire quale soggetto che dispone dei mezzi per il soddisfacimento dei bisogni essenziali della persona umana di tutti i propri membri e che fa di questa esigenza un suo orientamento assoluto e preliminare (pagina 678). Ciò non toglie che, in ultima analisi, a detta dell'autore, i principi fondamentali della sicurezza sociale, su cui in effetti la stessa si sarebbe sviluppata, dovevano comportare la creazione di un diritto soggettivo in sostituzione di un potere discrezionale dell'assistenza, la solidarietà nazionale come atto dovuto e secondo il principio di sussidiarietà sociale e l'attuazione del principio di uguaglianza delle prestazioni per i cittadini (pagina 691).
Oggi, poi, c'è chi non manca di far rilevare come «*dopo la scoperta della sussidiarietà, dobbiamo riscoprire la solidarietà come dimensione fondamentale della persona*» (così M. NAPOLI, *Il diritto del lavoro in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2014, 81).
Non è un caso, quindi, che la costituzione giacobina del 1793, anche se mai attuata, all'art. 21 proclama che «*i soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in età di poter lavorare*», individuando quale contenuto del principio di solidarietà la reciproca assistenza nel bisogno e lo spostamento di tale dovere in capo allo Stato quale organismo collettivo in cui tutti i cittadini si devono riconoscere.
Soffermarsi a verificare quali sono i principi costituzionali sottesi al sistema di benessere sociale e con quale portata essi possono operare è importante, perché,

come osservato da Ferrera, «*è chiaro che al più alto livello dei principi costituzionali fondamentali la capacità di orientare e delimitare è assai più blanda e passibile di ampia facoltà di scelta. Ma non vi è comunque dubbio che anche a questo più etereo livello essi operino in qualche modo, ed in quanto operanti essi valgano a svolgere una importante funzione metanormativa. Essi servono cioè ad ancorare l'ordinamento giuridico a qualcosa di più solido e duraturo: i c.d. valori costituzionali. ... Dal punto di vista del legislatore costituzionale, pertanto, i principi fondamentali svolgono una funzione assiologica, essi caratterizzano cioè in senso dinamico e non statico l'ordinamento costituito*» (A. FERRARA, *Il principio di sussidiarietà come criterio guida della riforma del regionalismo e del welfare state*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno*, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 90-91).

Guardando al principio solidaristico, deve rilevarsi come «l*a parola solidarietà evoca un concetto antico, un primigenio sentimento morale di empatia, coessenziale alla intrinseca socialità dell'uomo e, quindi, alla stessa idea di diritto e di ordine sociale e giuridico*», così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in Pol. del Dir., 2012, 4, 527.

Infatti, il sistema di protezione sociale, sia esso di tipo universalistico o di tipo assicurativo, non può prescindere, per la sua concreta attuazione, dalla solidarietà dei consociati, sia essa una solidarietà tra cittadini e Stato, nel primo caso, o tra appartenenti allo stesso gruppo sociale protetto dal rischio, nel secondo.

Anche per questo, il concetto di solidarietà viene studiato, da decenni, sotto diversi punti di vista, ora valorizzandone l'aspetto prettamente sociale, ora quello giuridico.

La prima accezione, quella sociale, viene in ultimo studiata, tra gli altri anche da A. LAITINEN, A. B. PESSI (a cura di), *Solidarity: Theory and Practice*, Plymouth, Lexington Books, 2014, per cui la solidarietà, nel suo senso descrittivo, sarebbe oggi riferita ad una connessione tra le persone, tra gli altri membri del gruppo, sia esso grande o piccolo e «*may be used to describe and explain the normal order and normative social integration in societies or communities, as opposed to chaos and conflict*» (qui, pagina 2). Nel libro, che analizza il concetto e le teorie della solidarietà, oltre che le modalità empiriche in cui la stessa si manifesta, viene riportata la distinzione, ormai divenuta classica, introdotta da Durkheim, tra solidarietà "*meccanica*", vale a dire quella delle comunità tradizionali e quella "*organica*", tipica delle società moderne. La prima è basata sulla similità dei membri

e sulla dominanza della coscienza collettiva rispetto a quella individuale. La seconda è basata sull'interdipendenza dei diversi individui e sulla divisione sociale del lavoro (E. DURKHEIM, *The Division of Labour in Society*, New York, The Free Press, 1947, 1893).

Laitinen spiega come il processo solidale di aiuto e supporto mutuale nella società sia possibile solo laddove si registra la presenza di solidarietà morale, politica e sociale. Quest'ultima, poi, non presuppone omogeneità o similarità dei soggetti in cui si esplica, ma solo il riconoscersi dei singoli membri negli interessi di una comunità "pre-politica" (A. LAITINEN, *From Recognition to Solidarity: Universal Respect, Mutual Support and Social Unity*, in A. LAITINEN, A. B. PESSI (a cura di), *Solidarity: Theory and Practice*, Plymouth, Lexington Books, 2014, 145).

Nel lavoro, la solidarietà giuridica, oltre che creare una condivisione morale all'interno di gruppi sociali come la famiglia, crea anche un dovere in capo a corpi intermedi (le corporazioni prima, le rappresentanze sociali ora) e in capo allo Stato.

Come fatto osservare da S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in Pol. del Dir., 2012, 4, 534, la nozione di solidarietà deve rispondere a due problemi: il primo è quello della de-socializzazione dell'individuo, vale a dire lo sradicamento dei soggetti dalle forme pre-moderne di solidarietà gerarchicamente organizzata, venuta meno con la grande trasformazione del lavoro, teorizzata da Karl Polanyi; il secondo è quello della divisione del "corpo sociale" in classi interamente dipendenti dal mercato, condizione che ne mina la stessa integrazione sociale.

Da un punto di visto storico-giuridico, l'idea della solidarietà è entrata prepotentemente e stabilmente tra le categorie fondative dell'azione politica a metà Ottocento, per conquistare un posto centrale nel costituzionalismo democratico europeo dopo la Seconda guerra mondiale (così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in Pol. del Dir., 2012, 4, 526). Associata all'evoluzione dell'idea di fraternità della Rivoluzione francese, quale concetto intrinsecamente universalistico ed egualitario della relazione tra le persone, la solidarietà è strettamente legata al concetto giuridico di eguaglianza e a quello politico di democrazia (H. BRUNKHORST, *Solidarity. From Civic Friendship to a Global Legal Community*, Cambridge, The MITT Press, 2000, 1).

A questo proposito, parte della letteratura rileva come «*la solidarietà non possa esistere come diritto se non esiste come fatto e che la dimensione delle regole*

giuridiche presa isolatamente può essere ingannevole. ... Soltanto la pratica effettiva può fondare dei significati vincolanti, ... perché questa parola non significa quasi niente e più la dobbiamo corazzare giuridicamente e meno praticamente esiste un rapporto di solidarietà» (P. BARCELLONA, *La solidarietà come fatto e come diritto*, in LD, 1996, 1, 3-4).

Secondo lo stesso autore, il principio di solidarietà ha significato individuare, all'interno della nostra società, aree di rapporti non legati alla logica della corrispettività contabile ed alla forma giuridica del "contratto di scambio" e, nel diritto del lavoro, «*la solidarietà era addirittura una fonte del diritto, poiché la prassi delle relazioni industriali era una prassi fondativa di regole e esprimeva la solidarietà tra occupati e non occupati. Le piattaforme sindacali facevano nascere ordinamenti che erano la concretizzazione di una pratica di relazioni solidaristiche fra Nord e sud, fra giovani e vecchi, fra sani e malati*» (cfr. pagg 5-6).

E. Innocenti, *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali, in* Diritto e Società, 2014, 1, 6 dà atto di come «*in Europa e in Italia, è più frequente, anche in ambito giurisprudenziale, il riferimento alla dimensione acquisitiva del principio di solidarietà, riscontrabile nel percorso ormai ultradecennale di tutela e riconoscimentiìo dei diritti fondamentali della persona, mentre risulta più complesso legittimare una concezione dei doveri di solidarietà in termini di "imprenscindibile relazione che lega gli uomini tra loro e che fonda in questo modo su basi diverse dall'utilitarismo la* societas».

Il principio di solidarietà sancito all'art. 2 della Costituzione italiana lega tra loro i principi democratico, personalista, pluralista e lavorista, radicando nella loro inscindibilità l'attuazione del principio di uguaglianza. Proprio il modello lavoristico accolto nella Costituzione repubblicana ha inciso sullo scarso sviluppo dei diritti sociali di segno universalistico al di fuori dell'area della sanità e dell'istruzione. La Costituzione, infatti, ha creato un modello basato sullo stretto collegamento tra lavoro (*in primis* subordinato) e accesso alle protezioni sociali, come tale lontano dalle concezioni universalistiche della sicurezza sociale come servizio pubblico fondato sul meero rapporto di cittadinanza (cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in Pol. del Dir., 2012, 4, 538-540; sul tema uguaglianza e diritto del lavoro, si veda anche M. NAPOLI, *Il diritto del lavoro in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2014, 177 ss.).

Ugualmente, altri osservano come è ormai accettato in modo unanime che il principio di solidarietà espresso nell'art. 2 Cost. sia alla base del sistema di protezione sociale, a prescindere dall'interpretazione che si vuol dare all'art. 38 Cost. Conseguentemente, si rileva come si dovrebbero inserire gli istituti riconducibili all'art. 38 cost. nel quadro più ampio degli strumenti posti a difesa dei diritti inviolabili della persona e verificarne l'effettività in tale contesto (cfr. A. AVIO, *Della previdenza e dell'assistenza. Artt. 2114-2117*, in Il Codice Civile Commentario, Milano, Giuffrè, 2013, 3-24). Si sono occupati dei principi di assistenza e previdenza sociale, di cui all'art. 38 Cost. e del principio di solidarietà, di cui all'art. 2, anche C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Bari, Cacucci, 2001; G.G. BALANDI, *Sulla possibilità di misurare la solidarietà*, in Rechtgeschichte, 2004, 6; S. GIUBBONI, *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, in Pol. Dir., 2011, 395 ss.

Va osservato, poi, come secondo alcuni autori, i principi contenuti nella Costituzione agli artt. 38 e 117, dedicati al tema dell'assistenza e della beneficienza ed alla sussidiarietà, non hanno sinora trovato corretta applicazione. Anzi, l'idea giuridica di stato sociale della Costituzione vorrebbe il regionalismo sostituito al verticismo, la sussidiarietà e il riconoscimento della libertà dell'assistenza privata al burocratismo, i diritti del cittadino/lavoratore alla categorializzazione e alla discrezionalità, l'impegno a rimuovere gli ostacoli per un effettivo esercizione dell'uguaglianza, della libertà, della partecipazione (G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 38).

Altri spiegano, poi, come la formulazione dell'art. 38 Cost. rifletta il desiderio di ideare un sistema di protezione sociale quanto più ampio e non precondizionato nelle risposte; tuttavia l'interpretazione dell'articolo in questione ha visto due diverse posizioni: la prima, quella dualistica, per cui l'art. 38 guarda al modello esistente e, quindi, alla distinzione tra assistenza e previdenza in ottica assicurativa, mentre nella seconda, quella monistica, il sistema creato dalla Costituzione è tendenzialmente universalistico (così A. AVIO, *Della previdenza e dell'assistenza. Artt. 2114-2117*, in Il Codice Civile Commentario, Milano, Giuffrè, 2013, 12-13).

Per una disamina dei principi sottostanti al sistema previdenziale, pubblico e privato, si rimanda anche a M. CINELLI, *La previdenza complementare. Art. 2123 c.c.*, in Il Codice civile. Commentario, fondato da P. SCHLESINGER, diretto da F. BUSNELLI, Milano, Giuffrè, 2010, 16 ss.

1.2.2. La sostenibilità del sistema di Welfare State

Le ricerche condotte rilevano concordemente come esista una crisi del sistema di *welfare state* italiano da ricondurre ai problemi legati alla sostenibilità delle sue erogazioni e all'equilibrio del sistema stesso.

Più precisamente, l'attuale sistema di *welfare state*, come si è già avuto modo di ricordare, è nato e si è sviluppato su base categoriale all'interno di una società connaturata da alti tassi di crescita demografica e da alti tassi di disoccupazione. Gli elementi che caratterizzavano la società italiana dei primi decenni del Novecento sono stati oggi sostituiti da nuove e diverse dinamiche demografiche, ma anche da fenomeni dalla portata più ampia, quale, ad esempio, la globalizzazione.

I mutamenti della società che maggiormente incidono sulle "condizioni di esercizio" del sistema di *welfare state*, rendendolo di fatto insostenibile sul lungo periodo, sono innanzitutto legate all'invecchiamento della popolazione, ai bassi tassi di natalità che caratterizzano il nostro paese, oltre che al fenomeno immigratorio.

Secondo alcuni studi, «*questo sistema è in crisi nel senso che gli stati non riescono più a coprire i costi connessi alle rapide trasformazioni della struttura demografica e dei bisogni sociali, in particolare sulla scia dei cosiddetti "nuovi rischi": non autosufficienza, precarietà lavorativa, mancato sviluppo o obsolescenza del capitale umano, esclusione sociale, difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e familiari*», così I. COLOZZI, *Dal vecchio al nuovo Welfare. Due proposte per favorire la transizione*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 9).

I rapporti tra le generazioni sono un fenomeno ampiamente studiato dalla letteratura, che analizza la correlazione e l'incisione delle politiche sociali sulle nuove generazioni in termini di esistenza o meno di equità intergenerazionale.

Affrontando la questione dal punto di vista delle politiche della famiglia, alcuni studiosi osservano come l'introduzione di alcune prestazioni di *Welfare*, quali ad

esempio, la pensione di vecchiaia, abbia inciso sui rapporti intergenerazionali, permettendo alle persone più anziane di conservare autonomia e di non dipendere dalla solidarietà dei famigliari, *in primis* dei figli (C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: una alleanza lunga e problematica*, in LD, 2001, 1, 37-54, qui in particolare 38).

Questo tipo di problematiche non hanno inciso solo sul *welfare* italiano, ma anche quello europeo, infatti, si osserva come sotto la pressione di tutte queste trasformazioni, a partire dagli anni Novanta i *welfare state* europei hanno avviato un faticoso percorso di riadattamento istituzionale, sforzandosi di ricalibrare i pesi della protezione sociale fra vecchi e nuovi rischi e di rafforzare il sostegno nei confronti dei gruppi sociali più colpiti dalla transizione post-fordista, (cfr. P. TAYLOR-GOOBY (a cura di), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, 2004, Oxford, Oxford University Press).

«*Il venir meno delle condizioni economiche e demografiche che avevano consentito la stabilizzazione del welfare state, sia pure in forme e gradi diversi, fa progressivamente spostare l'attenzione dalle cause e condizioni della formazione del welfare state alle ragioni e ai modi della sua crisi e possibile trasformazione. La globalizzazione (inclusa la creazione del mercato comune) espone alla competizione economie abituate a operare in mercati nazionali relativamente protetti. Il costo del lavoro diviene un nodo centrale nei dibattiti sulla competitività, mentre l'invecchiamento della popolazione viene visto come un rischio per il bilancio dello Stato, modificando il rapporto tra entrate e uscite. Il welfare state viene perciò visto come un ostacolo al buon funzionamento del mercato. Le politiche di protezione sociale cambiano radicalmente di significato e obiettivo: divengono politiche dell'offerta (di lavoro) piuttosto che della domanda (di beni di consumo). ... In parallelo, vengono riformati i criteri di accesso alle misure di protezione del reddito*» (C. SARACENO, *Il Welfare*, 2013, Bologna, Il Mulino, p. 24).

G. MORO, G. BERTIN, poi, osservano come a mettere in crisi il sistema concorrano anche altri e distinti elementi legati soprattutto alla storia recente del nostro paese, quali «*le resistenze al cambiamento delle istituzioni, una politica caratterizzata da un alto tasso di conflittualità fino alla delegittimazione dell'avversario, il diffondersi dell'economia sommersa anche nei servizi assistenziali, il clientelismo come forma di consenso sociale, l'arretratezza delle culture professionali, il ruolo di assistenza e*

di integrazione conservato dalla famiglia in particolare mediante il lavoro domestico e di cura delle donne, sono tutte cause che la letteratura sul welfare italiano ha individuato per spiegare l'evoluzione contraddittoria delle politiche del benessere sociale nel nostro paese che ha consentito il permanere delle caratteristiche di frammentazione istituzionale e corporativa», (G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 38-39).

Altre ricerche permettono di rilevare come alcuni elementi responsabili della crisi del *welfare state* rappresentino facce diverse della stessa medaglia, quale quella della sostenibilità del sistema di *welfare* aziendale. In riferimento a questo specifico strumento, le questioni aperte, infatti, sono individuabili negli «*effetti "perversi" derivanti dal fatto di coprire i lavoratori sulla base del settore industriale di appartenenza. Tutele offerte in virtù dello status professionale favorirebbero infatti lo sviluppo di un welfare state pubblico residuale destinato solo agli indigenti, causando l'aumento della frammentazione sociale tra insiders e outsiders*»; nell'introduzione «*di ulteriori agevolazioni e sgravi fiscali a sostegno del welfare aziendale*», ma ciò comporterebbe una mancata entrata di risorse per la fiscalità generale; nella «*questione femminile ed il conciliare tempi di vita e di lavoro*»; nell'aumento della lunghezza della vita, nell'invecchiamento della popolazione e nella cura dei familiari anziani, oltre che nella disomogeneità territoriale di sviluppo del welfare aziendale (cfr. G. MALLONE, *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, 28-29).

Come rilevato da altri con una chiave di lettura critica, in una globale fase di crisi dei sistemi di protezione sociale europei, sin ad ora l'Italia è risultata fortemente disattrezzata nel rispondere alla nuova costellazione di rischi e bisogni, oltre che in difficoltà nel provare a riadattare complessivamente il suo sistema di *welfare*, per cui «*il sistema ha potuto reggere essenzialmente grazie al familismo. Ma il ruolo vicario della famiglia come ammortizzatore sociale degli squilibri funzionali e distributivi, come camera di compensazione fra redditi e opportunità di garantiti e non garantiti, di anziani e di giovani, di uomini e di donne ha incontrato limiti crescenti di efficienza sociale*» (si veda M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle*

radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato, 2012, Venezia, Marsilio, 334-335).

In passato, l'ordinamento politico italiano ha già dimostrato di aver preso coscienza della necessità di una riforma profonda del nostro *welfare state*. A tal proposito, la Commissione per l'analisi delle compatibilità macro-economiche della spesa sociale, nella sua *Relazione finale* del 1997 già dava atto di come il sistema di *welfare* avrebbe potuto raggiungere il riequilibrio solo se vi fosse stata «*la riduzione delle risorse destinate ad assicurare, tramite la previdenza pubblica, alle classi di reddito medie un reddito simile sul lavoro e in pensione (il rischio economico della vecchiaia iper-tutelato) per impiegarle nella tutela del rischio economico reddito/occupazione, ora sotto tutelato. Dall'altro, si dovrà attenuare la generosità di alcune prestazioni oggi previste per l'occupazione "standard" e accrescere (o introdurre ex novo) la protezione per le categorie sociali oggettivamente più deboli*» (cfr. p. 11).

N.C. SALERNO, propone più recentemente, di tenere in considerazione elementi quali «*la velocità dell'invecchiamento della popolazione, la pressione del pay-as-you-go sugli attivi e sugli occupati, le interazione endogene tra criteri di finanziamento del welfare e condizioni di bassa occupazione e bassa crescita delle economie, le prospettive a medio-lungo termine, le similitudini tra pay-as-you-go pubblico e mutualità privata e pooling assicurativo, il "dosaggio" tra pay-as-you-go e accumulazione reale come uno dei tasselli su cui costruire un nuovo impianto welfarista*» (si veda N.C. SALERNO, *Finanziare il welfare*, in Quaderni Europei sul nuovo *welfare*, 2014, 21, 187, reperibile online all'indirizzo www.reforming.it).

Guardando ora alle sfide che si pongono davanti al sistema di *welfare state* nel prossimo futuro, lo studio di S. PALUMBO (a cura di), *Gender Diversity 2020*, 2013, Milano, Edizioni Guerini e Associati, rileva come, da qui al 2020, da un punto di vista economico, «*le conseguenze della crisi finanziaria e del modo in cui viene affrontata colpiranno in modo diseguale diverse categorie ...Più ancora verranno penalizzati molti lavoratori a basso reddito con contratti atipici privi di ammortizzatori sociali che possano alleviare la perdita di un impiego*», dà anche atto del fatto che «*la lunga fase di crisi economica determinerà una diminuzione del livello di benessere complessivo e un aumento delle fasce di esclusione e vera e propria povertà. Questo, combinato con la riduzione della spesa pubblica per il*

welfare, provocherà cambiamenti nelle modalità di vita delle persone: - un incremento delle attività di mutuo aiuto; - una maggiore intensità di sviluppo di reti d'impresa e di strutture di welfare (onlus, imprese sociali)» (cfr. pp. 36-37).

Rispetto all'andamento del sistema di *welfare*, lo stesso autore puntualizza che, da qui al 2020, le politiche del *welfare* si troveranno in una fase di stasi perché mancheranno nuove risorse, mentre quelle esistenti verranno riallocate. «*Le poche risorse disponibili per le politiche di welfare verranno concentrate soprattutto sull'educazione dei figli, l'aumento degli asili e l'aumento delle agevolazioni alle famiglie. In funzione della scarsità di risorse, si tenterà di agire più sull'aspetto di "creazione di una cultura" (che stimoli il reciproco supporto sociale e/o la prevenzione) che di creazione di servizi veri e propri*» (cfr. p. 47).

Criticamente, secondo altri, l'alto debito pubblico che caratterizza il nostro paese, unito ad un livello di pressione fiscale elevato ed iniquo, non permette di pensare realisticamente che lo Stato possa trovare, in tempi brevi, risorse aggiuntive da riallocare ed impiegare per rispondere alla tutela delle esigenze sorte dopo i cambiamenti demografici e della società già descritti (così I. COLOZZI, *Dal vecchio al nuovo Welfare. Due proposte per favorire la transizione*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, 2012, Milano, Franco Angeli, 10).

Avendo presente tale scenario, ci si chiede se la "medicina" già a suo tempo elaborata dalla Commissione Onofri nel 1997 per curare il *welfare state* italiano malato sia ancora attuabile e sufficiente oppure se vi sia la necessità di un ripensamento più profondo e radicale del sistema di *welfare state*, rivolto, ancora una volta, verso un maggior *enpowerment* dei beneficiari delle prestazioni di protezione sociale e, più in generale, di tutti i cittadini, oltre che al superamento della contrapposizione tra logica pubblicistica *versus* logica mutualistica.

1.2.3. Welfare e nuovi principi emergenti?

Quali che siano i nuovi valori da tutelare, non deve in ultimo dimenticarsi quale è la finalità che il sistema di *Welfare* possiede: esso, nel concorrere a creare ed affermare un *minimum* di benessere economico, concorre a creare e tutelare quelli che Calamandrei definisce i diritti di libertà, vale a dire «*il diritto alla casa, il diritto di*

accesso alle scuole superiori, il diritto al lavoro, il diritto alla assicurazione contro le infermità e la vecchiaia. Solo con questi diritti garantiti l'uomo è in grado di esplicare dignitosamente la sua individualità morale, di dedicarsi allo sviluppo della sua persona spirituale a cui deve tendere ogni sistema basato sulla libertà. La legge, cioè lo Stato, potrà poi stabilire i modi e i mezzi per garantire tali diritti» (P. CALAMANDREI, *Non c'è libertà senza legalità*, Roma, La Terza, 2013, 37).

Per realizzare questi obiettivi, viene da domandarsi: 1) se la lettura e la portata dei principi "storici" debba mutare o meno, alla luce dei "nuovi" rischi e dei diversi bisogni dei destinatari della tutela per come emergono dalla nuova realtà sociale ed economica; 2) se esistono differenti principi cui l'attuale *Welfare State* tende o dovrebbe tendere per essere (come appena visto) maggiormente inclusivo ed efficace nel sostenere l'individualità dei singoli in modo dignitoso.

Sinora, poca è stata l'attenzione della dottrina nell'individuare il venire in essere di (o meno) di nuovi o differenti principi di riferimento del sistema di protezione sociale. In particolare, pare potersi individuare una maggior rilevanza e forza applicativa del principio di parità di bilancio, di cui all'art. 81 Cost. Ciò perché lo stesso non è solo il corollario di tutte le riforme intervenute, sia in campo lavoristico-previdenziale, sia sanitario, ma anche perché rappresenta implicitamente uno dei presupposti-condizione per la transizione del sistema di *Welfare* tradizione verso quello del *Welfare mix* o comunque della partecipazione privata al *Welfare*.

Sul rapporto tra l'art. 81 Cost. (per come modificato dalla legge cost. n. 1/2012) e l'art. 38 Cost. si rimanda a A. AVIO, *Della previdenza e dell'assistenza. Artt. 2114-2117*, in Il Codice Civile Commentario, Milano, Giuffrè, 2013, 3-24. L'Autore dà atto di come l'intervento legislativo sopra richiamato abbia introdotto un principio di parità di bilancio che sembra poter prevalere sugli altri beni costituzionalmente garantiti, tanto da affermare che i diritti inviolabili posti alla base del sistema di protezione sociale parrebbero condizionati, perché lo Stato, sulla base dell'art. 81 Cost. può ora indebitarsi solo in caso di: gravi recessioni economiche; crisi finanziarie; gravi calamità naturali. Pertanto, stante la portata generale e generalizzata di queste causali, è auspicabile un intervento che permetta di fare riferimento ad una definizione legale di tali situazioni.

Un altro principio fondamentale è, poi, individuabile nell'equità intergenerazionale, da un lato, e da un ammorbidimento della portata del principio del pro rata, almeno in campo previdenziale, dall'altro.

1.3. Welfare State e criteri di analisi

Come rilevato, nel nostro paese sono rinvenibili «*tanti sistemi di Welfare*», diversificabili in base a tutti i «*fattori che connotano una policy: i valori di riferimento, i bisogni, i diritti riconosciuti, le risorse, gli attori politici e sociali, gli assetti istituzionali e organizzativi, le tecnologie e le culture professionali dominanti*» (G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, 2012, Milano, Franco Angeli, 40).
Per meglio comprendere lo stato dell'arte, proveremo ad individuare, attraverso gli studi, le caratteristiche dell'odierno *Welfare State*, secondo i seguenti punti di vista: i rischi che il *Welfare* intende affrontare, le prestazioni che il *Welfare State* appronta, i beneficiari delle stesse, gli attori istituzionali (e non) che le pongono in essere, il finanziamento e la modalità di erogazione degli strumenti di tutela.

1.3.1. Welfare e rischi protetti

Cosa rientri o meno nel sistema di protezione sociale non è cosa pacifica, né lo era in passato. Già Simi rilevava, criticamente, come «*secondo alcuni la sicurezza sociale abbraccerebbe gran parte delle funzioni dello Stato, tutte quelle da cui appunto può dipendere la sicurezza degli individui: la garanzia dell'occupazione e dei mezzi per conseguirla, la garanzia del salario in senso lato, dell'assistenza sanitaria con tutti i mezzi ad essa collegati (prevenzione, lotta alle malattie sociali, attività strumentale, ecc.) e persino la garanzia dell'istruzione, dell'ordine pubblico e della tutela dei diritti. La sicurezza sociale, insomma, in questo larghissimo significato comprenderebbe gran parte delle funzioni dello Stato concepito come strumento per la liberazione dal bisogno e garante della sicurezza. ... Secondo alcuni dovrebbe spingersi allo studio delle cause che generano comunque insicurezza e alla loro neutralizzazione*» (cfr. V. SIMI, *Appunti sui principi della sicurezza sociale*, in Prev. Soc., 1968, I, 673-691, qui in particolare 673).

Più recentemente, anche altri autori, riferiscono come rientrano nel sistema di protezione sociali le prestazioni che garantiscono un reddito ai lavoratori (o ai loro familiari in caso di decesso di questi ultimi) nel periodo durante il quale l'attività lavorativa viene meno (aspetto previdenziale); le prestazioni per garantire a tutti i soggetti della collettività condizioni adeguate di salute (aspetto sanitario); gli interventi a sostegno degli individui incapaci di risolvere con risorse economiche proprie la loro situazione di bisogno (assistenza sociale); le azioni che rispondono alla perdita di reddito da lavoro ed al rischio della disoccupazione (politiche del lavoro) (così C. GORI, V. GHETTI, G. RUSMINI, R. TIDOLI, *Il Welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Cacucci Editore, 2014, 13. Gli interventi volti ad educare attraverso l'insegnamento (aspetto dell'istruzione) non sono univocamente ricompresi all'interno del sistema di protezione sociale, come evidenziato da M. FERRERA, *Le politiche sociali in Italia*, 2012, Il Mulino, Bologna.

Diversi sono gli studi e le ricerche che si preoccupano di ricostruire l'evoluzione del nostro sistema di *Welfare State* da un punto di vista storico dei rischi tutelati, oltre che rispetto alle tipologie erogate, si vedano in proposito, tra i molti, U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in Stato e Mercato, 2012, 96, 437-439; E. PAVOLINI, F. CARRERA, L. ROMANIELLO, *Welfare aziendale e «nuovi rischi sociali»*, in RPS, 2012, 3, 145-171; M. JESSOULA, T. ALTI, *Italy. An uncompleted departure from Bismarck*, in B. PALIER (a cura di), *A long Good-bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, 157-181.

Circa il rapporto tra nuovi rischi sociali e Welfare, alcuni autori (E. PAVOLINI, F. CARRERA, L. ROMANIELLO, *Welfare aziendale e «nuovi rischi sociali»*, in RPS, 2012, 3, 145-171) hanno affrontato l'argomento rilevando come le trasformazioni socio-economiche che interessano da ormai un ventennio l'Italia, quali crescenti bisogni di cura, necessità di conciliazione, nuove modalità e competenze per inserirsi nel mercato del lavoro hanno fatto nascere nuovi "rischi sociali" che, per la lentezza e la difficoltà di "ricalibratura" del sistema di *Welfare* pubblico che il nostro paese ha, non trovano piena assicurazione. Richiamando le idee di Taylor-Gooby, gli autori danno una definizione di "*nuovi rischi sociali*" quali eventi che, rispetto a quelli tutelati dal *Welfare* tradizionale, quindi pensioni, sanità, disoccupazione, sono il

risultato di mutamenti sociali ed economici legati al passaggio ad una società postindustriale (p. 145).

1.3.2. Le prestazioni di Welfare

Da un punto di vista astratto e generale, gli interventi di protezione offerti dall'ordinamento, secondo Ferrera (cfr. M. FERRERA, Modelli di solidarietà, Bologna, Il Mulino, 1993, 53), possono essere classificati in:

[a] assistenza: vale a dire tutti gli interventi a carattere altamente condizionale e spesso discrezionale, volti a rispondere in modo mirato a specifici bisogni individuali o a categorie circoscritte di bisognosi (alla base vi è uno specifico bisogno individuale manifesto e l'assenza di risorse proprie per soddisfarlo autonomamente). Col tempo, questa tipologia di sostegno è giunta ad ottenere lo stesso livello di automatismo che viene riservato dall'ordinamento ai diritti sociali standard perché «*le prestazioni di assistenza sociale si sono trasformate da dispensazioni in spettanze a seguito della codificazione delle principali fattispecie di bisogno che obbligano le autorità pubbliche ad intervenire secondo criteri di carattere generale e pre-stabiliti*» (cfr. M. FERRERA, Modelli di solidarietà, Bologna, Il Mulino, 1993, 53). L'assistenza si presenta, quindi, con una copertura della popolazione marginale, con prestazioni ad hoc e basata su di un finanziamento fiscale;

[b] assicurazione (o previdenza) sociale: indica una forma di intervento pubblico incentrata sull'erogazione di prestazioni standardizzate in forma automatica e imparziale, in base a precisi diritti/doveri individuali (ad esempio pagamento contributo per usufruire dell'indennità di cassa integrazione) e secondo modalità istituzionali centralizzate. Nel tempo è stato elaborato un catalogo standard di rischi quali vecchiaia, invalidità, infortuni, malattia, maternità, disoccupazione e carichi familiari che vedono l'erogazione riconnessa ad uno status ed agli obblighi a questo riconnessi (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, 55). Storicamente nascono (almeno in parte) come risposta della società alla volontà di condivisione e diffusione all'interno di una categoria omogenea di lavoratori di un determinato rischio. Nel tempo le assicurazioni sociali si evolvono a partire da un meccanismo di accantonamento contributivo, passando a quello retributivo a ripartizione, per ritornare a quello contributivo almeno per alcuni schemi

pensionistici (legge n. 214/2011). L'assicurazione ha, pertanto, una copertura occupazionale (per categorie), prestazioni contributive/retributiva e finanziamento contributivo;

[c] sicurezza sociale: schema di protezione obbligatorio caratterizzato dalla copertura universale (estesa a tutta la cittadinanza) e prestazioni uguali per tutti (senza differenziazioni d'accesso in campo sanitario e a somma fissa in campo pensionistico). Vi è la totale assenza di collegamento tra la fruizione dei benefici e la partecipazione specifica al loro finanziamento da parte dei beneficiari. La sicurezza sociale, quindi, erogando prestazioni omogenee/a somma fissa attua una copertura universale finanziato dalla fiscalità generale.

Gli strumenti tipici utilizzati per perseguire gli obiettivi del *Welfare State* sono:

a) corresponsioni in denaro, specie nelle fasi non occupazionali del ciclo vitale (vecchiaia, maternità ecc.) e nelle situazioni di incapacità lavorativa (malattia, invalidità, disoccupazione ecc.);

b) erogazione di servizi in natura (in particolare istruzione, assistenza sanitaria, abitazione ecc.);

c) concessione di benefici fiscali (per carichi familiari, l'acquisto di un'abitazione ecc.);

d) regolamentazione di alcuni aspetti dell'attività economica (quali la locazione di abitazioni a famiglie a basso reddito e l'assunzione di persone invalide).

Come osservato, tali elargizioni sono previste al fine di sostenere i cittadini in diversi momenti o fasi della loro vita, ma il rischio maggiore in termini di visione sistematica, è quello di sovrapposizione tra diritti del lavoro/diritti dei lavoratori e diritti sociali *tout court*, cfr. C. SARACENO, *Il Welfare*, Bologna, Il Mulino, 2013, 16.

Tra le prestazioni, come visto, ve ne sono che si originano dalle assicurazioni sociali.

Alber interpreta l'origine delle assicurazioni sociali essenzialmente come una risposta dall'alto verso il basso a fini di legittimazione da parte di élites conservatrici sfidate dall'incipiente mobilitazione operaia (cfr, J. ALBER, *Le origini del welfare state: teorie, ipotesi e analisi empirica*, in Riv. It. di Scienza della Politica, 1982, XII, 361-421. Per una ricostruzione in chiave storica delle assicurazioni sociali, si rimanda a A. AVIO, *Della previdenza e dell'assistenza. Artt. 2114-2117*, in Il Codice Civile Commentario, Milano, Giuffrè, 2013, 3-24. Il contributo, dopo aver ricostruito

il ruolo fondamentale dello Stato nell'istituzione ed evoluzione del sistema assicurativo previdenziale e di disoccupazione, perché garante, per i lavoratori che vi aderivano (in un momento in cui era ancora facoltativo), della solidità economica dell'istituzione nel lungo periodo, individua nel periodo fascista «*il passaggio dall'assicurazione sociale alla previdenza sociale, inteso quale passaggio dal regolamento di rapporti privati all'individuazione di un interesse pubblico*» (pag. 9).

Si occupano del sistema pensionistico e della sua evoluzione verso lo sviluppo categoriale e complementare anche D. NATALI, F. STAMATI, *Le pensioni «categoriali» in Italia: legislazione e emessa in opera del nuovo sistema multi-pilastro*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 83-114. Gli autori, nel dare atto di come il sistema di *pension mix* si sia sviluppato dalla necessità di colmare il *gap* di protezione determinato dai tagli alla spesa pubblica, dimostrano come la previdenza integrativa copra a tutt'oggi una minoranza di lavoratori, con forti differenze tra settori occupazionali, classi di età e genere.

Deve osservarsi come, generalmente, gli studi e la letteratura si concentri sull'analisi delle singole prestazioni siano esse quelle di previdenza, quelle di sostegno al reddito, quelle di conciliazione vita-lavoro, quelle relative alla sanità o alla tutela del lavoratore/cittadino malato/inabile al lavoro.

Rispetto ai sussidi di disoccupazione, alcuni osservano come la frammentazione sia molto elevata, perché il trattamento erogato ai disoccupati sotto forma di indennità dipende dalle caratteristiche del lavoro perso, dai motivi per cui era stato perso e dalla contribuzione versata (si aveva così l'indennità ordinaria, a requisiti ridotti, agricola), tanto da far osservare, nel 2009, che l'Italia è tra i paesi europei con la minore generosità del sostegno del reddito per i disoccupati e presenta anche un basso tasso di copertura (S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009, 86, 251).

Secondo altri, lo strumento della Cassa Integrazione guadagni, previsto solo per gli insiders del mondo del lavoro rappresenta uno degli elementi che causa la frattura del modello sociale italiano (S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009, 86, 251). Per una disanima più approfondita delle prestazioni rientranti nel sistema di ammortizzatori sociali si rimanda al capitolo successivo.

Guardando, poi, a quelli che sono stati definiti "servizi in natura", sia la sanità che l'istruzione sono basate sul criterio universalistico di erogazione. Per una breve ricostruzione storica dei due sistemi si rimanda a S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009, 86, 252.

Si occupano di approfondire il tema della sanità anche E. PAVOLINI, S. NERI, S. CECCONI, I. FIORETTI, *Verso un sistema multi-pilastro in sanità? Luci ed ombre nell'esperienza dei fondi sanitari*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 115-147 e A. AVIO, *Della previdenza e dell'assistenza. Artt. 2114-2117*, in Il Codice Civile Commentario, Milano, Giuffrè, 2013, 3-24, quest'ultimo affermando, in riferimento all'art. 32 Cost., come la tutela contro la malattia sia un diritto soggettivo perfetto alla salute, tutelato in chiave universalistica dalla fiscalità generale (pag. 18).

Moro e Bertin, invece, ricostruiscono le circostanze e gli interventi legislativi che hanno inciso sulle politiche sociali, in particolare del sistema socio-assistenziale. Più precisamente, gli autori danno atto del tentativo, definito originale e coraggioso, della legge quadro n. 328/2000 "*per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" di promuovere un'integrazione nazionale delle politiche sociali attraverso l'attuazione del principio di sussidiarietà verticale. La legge, nell'ottica dell'universalismo selettivo, avrebbe dovuto prevedere "livelli essenziali di assistenza*" (LEA) rispetto alle diverse prestazioni sociali (G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 41). Come rilevato anche da Saraceno, ancora oggi non esiste una definizione di tali livelli essenziali nel campo delle prestazioni sociali, differentemente da quanto è stato fatto in campo sanitario (C. SARACENO, *Il Welfare*, 2013, Bologna, Il Mulino, 16).

Deve darsi atto del fatto che per quel che riguarda le prestazioni in materia di abitazione poche sono le ricerche che se ne occupano in chiave di welfare, poiché lo studio della prestazione avviene più sotto l'aspetto di diritto alla prestazione statale, che quale misura di sostegno al reddito, sul punto comunque si rimanda a C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013,

http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP8_LODI_RIZZINI_Social_housing_e_nuovi_bisogni_abitativi.pdf.

Altri si occupano, poi, di ricostruire l'origine storica e le problematiche odierne legate ad alcune prestazioni di sostegno alla famiglia, quali gli assegni per il nucleo famigliare, l'indennità e l'assegno di maternità, il congedo di maternità facoltativo, cfr. C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: una alleanza lunga e problematica*, in LD, 2001, 1, 42-44. L'osservazione critica che viene mossa in particolar modo in ordine all'indennità e all'assegno di maternità riguarda l'identificazione del bisogno-bene tutelato, che diviene la povertà e non un effettivo riconoscimento rispetto al costo dei figli sostenuto dalla famiglia. Inoltre, proprio i due strumenti, che paiono simili perché rivolti uno alle madri lavoratrici ed erogato dagli istituti previdenziali e l'altro alle madri casalinghe e disoccupate dai comuni, creano disparità di trattamento rispetto allo stesso evento (la nascita del figlio). La prima misura, infatti, ristora la lavoratrice da una perdita di reddito, la seconda rappresenta una mera elargizione assistenziale al mero possesso dei requisiti necessari. Le misure, quindi, non solo creano una "concorrenza" tra soggetti diversi con lo stesso bisogno, ma, sostiene l'A., arrivano a creare una vera e propria stortura del mercato del lavoro (cfr. C. SARACENO, *cit.*, 47).

Altri approfondiscono il tema della conciliazione delle responsabilità famigliari e del lavoro remunerato e delle pari opportunità, guardando alle trasformazioni storiche avvenute nel sistema sociale dal primo dopo guerra ad oggi (M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2011). Dopo aver ricostruito il mutato contesto demografico e i diversi modelli di partecipazione del mercato del lavoro e di divisione del lavoro in famiglia, la ricerca dà atto delle trasformazioni e delle differenze tra paesi nel sistema famiglia-lavoro considerando fattori come l'aumento della partecipazione femminile alla vita lavorativa, l'impatto della destandardizzazione dei rapporti lavorativi sulla famiglia e la variazione delle percentuali di tempo dedicate al lavoro remunerato e a quello famigliare. Le considerazioni finali dello studio vertono soprattutto sul problema della conciliazione del lavoro con i bisogni di cura. «*La domanda di cura da parte di chi non la può soddisfare da sé concentra i bisogni di conciliazione ed è al centro delle politiche. La questione di cura, di chi ne ha bisogno, di chi la deve prestare, a quali*

condizioni, secondo quali diritti, ridefinisce così i confini, ma anche le interdipendenze, tra pubblico e privato» (M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2011, 179). In particolare, le politiche sociali si occupano di conciliare non il ruolo famigliare e quello di lavoratore, bensì di rispondere a precise necessità, per cui «*quasi tutte le politiche di conciliazione esplicite si concentrano sui bisogni di cura derivanti dalla presenza di bambini piccoli, mentre nel caso di autosufficienza dovuta a disabilità, malattia, età molto avanzata, le politiche di conciliazione sono piuttosto l'esito indiretto del grado in cui le persone totalmente o parzialmente non autosufficienti sono considerate titolari di diritti al sostegno propri, o invece lasciate alle proprie risorse a alla solidarietà familiare, con la solidarietà pubblica che interviene solo in modo residuale*» (M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2011, 181-182). Soffermandosi in particolare sul sostegno alla cura delle persone adulte dipendenti, si rileva come, a livello nazionale, l'unica misura prevista sia l'indennità di accompagnamento che, però, presenta dei limiti. L'essere prevista in un importo fisso e l'erogazione solo a persone totalmente disabili, lascia fuori una gran parte di popolazione con bisogni di cura, ma con residua autonomia. Inoltre, l'assenza di criteri standardizzati per definire chi ne ha diritto dà ampio spazio alle commissioni mediche locali, con grande variazione percentuale dei titolari della misura a livello regionale. In ultimo, la misura fornisce sostegno economico, ma non l'appropriatezza delle cure (M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2011, 194).

In sintesi, nel nostro paese, «*vi è una crescente contraddizione tra modello di cura tradizionale, ancora tutto centrato sulla responsabilità e la solidarietà familiare più o meno "coatta", e i nuovi orientamenti di autonomia e di presenza delle donne "adulte" nel mercato del lavoro. Anche l'innalzamento delle speranze di vita e i successi della medicina che hanno reso diffusa e anche più "lunga" la durata della non autosufficienza, se confrontati con il dato strutturale del numero di figlie disponibili entro la rete, segnala un nodo irrisolto nel sistema italiano: tutto centrato sulle innate capacità di cura femminili e di tenuta nel lungo periodo delle famiglie*», anche in ragione dell'assenza o quasi del sistema di servizi sociali. I servi sociali, infatti, quando presenti, intervengono solo se gli anziani hanno ulteriori bisogni

economici o sanitari, per cui i servizi formali come servizi di cura, sono fortemente inadeguati a coprire anche solo una parte dei bisogni degli anziani gravemente dipendenti o quelli di conciliazione delle *caregiver* (M. NALDINI, C. SARACENO, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2011, 197-198).

Sull'argomento si veda anche O. BONARDI, *Misure a favore degli anziani, della genitorialità, dei disabili e degli stranieri*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA, *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, Roma, Ediesse, 2012, 260 ss. e P. SALAZAR, *Work-life balance e rapporto di lavoro*, in DPL, 2013, 31, 1953-1958, che commentando il Rapporto sulla Coesione sociale elaborato dall'ISTAT con il Ministero del lavoro e l'INPS reso pubblico a dicembre 2012, rileva come «*assuma sempre maggiore rilevanza, anche ai fini dello sviluppo futuro della legislazione nazionale e degli eventuali correttivi da adottare in questa materia …, la capacità di considerare la stretta interdipendenza tra gli impegni familiari e gli impegni lavorativi in un'ottica di tipo familiare e di tipo sociale che aiuti ad analizzare e a comprendere i bisogni di tutti i componenti del nucleo familiare*», anche nell'ottica del raggiungimento del c.d. "benessere aziendale". Circa la nozione di "tempo", l'Autore, preso atto che la legge n. 53/2000 all'art. 9 introduce un concetto di tempo nuovo, quello "di vita", sintetizza i risultati della dottrina (A. OCCHINO, *Il tempo libero nel diritto del lavoro*, Torino, 2010) per cui, nel tempo di vita rientra anche il tempo libero e il tempo libero che interessa il diritto del lavoro si caratterizza in prima approssimazione come tutto il tempo residuale, ivi compreso quello che è destinato dalla persona ad occupazioni quotidiane non obbligatorie e però contemporaneamente come tempo dato a garanzia dell'esercizio di libertà. Affinché tale garanzia di libertà possa esserci sono necessari sia forme alternative di regolamentazione dell'orario di lavoro, sia l'accesso a misure di assistenza sociale, sia, per i dipendenti, a servizi di cura, assistenza o ricreativi per sé, per la casa, per la famiglia.

1.3.3. I beneficiari delle prestazioni di Welfare

Dal punto di vista dei possibili beneficiari delle prestazioni di *welfare* e richiamando quanto sin qui rilevato, si può osservare come l'evoluzione del sistema di *Welfare*

State abbia comportato anche una modifica dei soggetti beneficiari, attraverso un lento e progressivo ampliamento del loro numero in conseguenza dell'estensione dei presupposti necessari per ottenere le erogazioni ed i vantaggi che il sistema prevede.
Tra i beneficiari delle prestazioni di protezione sociale, alcuni autori si soffermano ad indagare singole categorie di cittadini: così accade laddove si analizzi il sistema di sostegno al reddito per i lavoratori (ma non per gli inoccupati); il sistema di conciliazione vita-lavoro per le donne e/o i malati (oltre che per i genitori); il sistema sanitario per i cittadini italiani (ma non stranieri).
Altre ricerche, invece, pongono al centro dello studio un altro soggetto beneficiario, la famiglia, «che nei suoi rapporti di genere e di generazioni, è fin dall'origine della legislazione sociale insieme il presupposto e l'esito delle politiche di sicurezza sociale» (C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: una alleanza lunga e problematica*, in LD, 2001, 1, 37). In particolare, viene osservato come in passato siano state introdotte misure apposite per combattere il "*gap*" dei c.d. famigliari a carico del lavoratore, vista la loro minor possibilità di essere economicamente autosufficienti. Andrebbe, pertanto, letta in quest'ottica, l'introduzione di misure quali la pensione di reversibilità o l'estensione dell'assicurazione sanitaria ai famigliari (prima dell'introduzione del sistema sanitario nazionale) o degli assegni famigliari, tanto che la famiglia viene vista dall'ordinamento pubblico come «*un soggetto bifronte: risorsa apparentemente inesauribile, ed eppure soggetto potenzialmente capriccioso ed egoista, da guidare accuratamente perché faccia fronte ai propri doveri cui sembra continuamente volersi sottrarre*» (C. SARACENO, *Cit.*, 51). La famiglia rappresenta un caso emblematico perché, se da un lato, rappresenta un soggetto beneficiario delle prestazioni di protezione sociale, secondo altri, la stessa può essere definita "*uno dei più efficienti, se non il più efficiente, ammortizzatore sociale italiano*", che si sostituisce allo Stato nell'erogazione di una vasta gamma di servizi (C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013, http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP8_LODI_RIZZINI_Social_housing_e_nuovi_bisogni_abitativi.pdf.

1.3.4. Gli attori del sistema di protezione sociale

Gli attori che l'attuale sistema di protezione sociale vede coinvolti sono, oltre all'ordinamento pubblico (Stato, Regioni, Comuni), le associazioni datoriali e sindacali (anche organizzate in forma bilaterale), la famiglia ed il terzo settore. I paesi occidentali, nel passaggio dal *Welfare State* al *Welfare Mix*, ridefiniscono il ruolo dell'attore pubblico, che ha visto sinora al suo fianco soprattutto la famiglia. E in risposta alle difficoltà che gli organi pubblici dimostrano di avere nel soddisfare i bisogni sociali, vecchi e nuovi, il "monopolio statale" viene "rotto", permettendo ad altri attori sociali, come il terzo settore, di entrare e l'affermarsi di modelli di *welfare* basati su forme di partnership pubblico/privato, in proposito si rimanda anche ai contributi sopra individuati in materia di *Welfare mix* (cfr. § 1.1.1).

A conferma dell'esistenza di *Welfare* diversi su base regionale, Moro e Bertin, nel loro studio finalizzato all'analisi dei modelli di *governance* locale delle politiche sociali finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, propongono una possibile classificazione dei sistemi di *welfare* regionali in Italia (*Welfare* munifico, efficiente, sotto pressione, fragile, familista) e una *cluster analysis* per poter inquadrare l'azione che stanno portando avanti le singole regioni rispetto alle diverse politiche di protezione sociale (G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 43 ss.).

L'individuazione delle caratteristiche del Terzo Settore, in chiave sociologica, avviene alla fine dello scorso secolo, quando Donati enfatizza le peculiarità che lo stesso possiede, vale a dire: l'essere un fenomeno essenzialmente sociale; l'essere orientato alla produzione di beni relazionali ovvero di beni che possono essere prodotti e fruiti solo in relazione; l'essere indirizzato alla «*creazione di nuove forme di integrazione ovvero di solidarietà sociale*» (P. DONATI, *Sociologia del Terzo Settore*, Roma, La Nuova Italiana Scientifica, 1996, 15-17).

La ricerca condotta da Bassi e Stanzani (A. BASSI, S. STANZANI, *Dieci anni di relazioni tra terzo settore e politiche sociali*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 119-149), oltre a ricostruire in chiave storica il percorso sin qui svolto dal terzo settore, riporta come la letteratura su questo argomento sia vasta. Più precisamente, gli autori

spiegano come in campo internazionale, si rifletta più sul fatto che la presenza e la funzione di supplenza del Terzo settore deriva dai limiti degli altri settori sociali, mentre, in Italia, gli addetti ai lavori paiono più concentrati nel trovare le differenze tra questo settore e gli altri settori della società (A. BASSI, S. STANZANI, *cit.*, 120). Lo studio cerca di dare risposta rispetto al ruolo che può avere il terzo settore nel nostro sistema di *Welfare*, a cui però non viene data una precisa risposta. La stessa, infatti, conclude per l'esistenza di un pregiudizio ideologico da parte del sistema politico e degli studiosi rispetto all'impossibilità di trasferire i buoni risultati da questo raggiunti a livello locale o esperienziale alla più ampia dimensione pubblica piuttosto che identificando con precisione le potenzialità del settore indagato (A. BASSI, S. STANZANI, *Cit.*,148).

Con l'art. 23 del la legge n. 221/2012, poi, l'ordinamento si occupa delle "società di mutuo soccorso", di cui alla legge n. 3818/1886, dando (testualmente) loro nuovi spazi in ragione delle «*finalità di interesse generale, sulla base del principio costituzionale di sussidiarietà*», che dette formazioni sociali perseguono nello svolgere in favore dei soci e dei loro familiari, attività di sostegno nel casi di «*infortunio, malattia ed invalidità al lavoro, nonché in presenza di inabilità temporanea o permanete*», di erogazione di sussidi per spese sanitarie, di servizi di assistenza familiare e di contributi economici per i familiari dei soci deceduti, di prestazioni di assistenza «*ai soci che si trovino in condizione di gravissimo disagio economico a seguito dell'improvvisa perdita di fonti reddituali personali e familiari in assenza di provvidenze pubbliche*». Come rilevato da voci importanti (M. CINELLI , *Welfare e mercato del lavoro nella legge di Stabilità 2013: uno sguardo d'insieme*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013, Torino, Giappichelli, 2013, 798), «*si tratta di un tassello che indubbiamente contribuisce al ridisegno della fisionomia del "nuovo" welfare, idealmente collocandosi accanto ai fondi pensione, ai fondi di solidarietà, ai fondi integrativi sanitari e, in generale alle molteplici forme che la fantasia del cd. "terzo settore" viene via via elaborando, in un'ottica di compenetrazione (sempre più intensa e strutturata) tra pubblico e privato: il cosiddetto welfare mix*».

1.3.5. Il finanziamento delle prestazioni sociali e le modalità di erogazione

Guardando ai dati, «*la spesa sociale pubblica italiana è più o meno in linea con la media UE (circa il 26%), ma registra a tutt'oggi una spesa pensionistica ipertrofica e forti squilibri a sfavore di tutte le politiche del "nuovo welfare*», I. COLOZZI, *Dal vecchio al nuovo Welfare. Due proposte per favorire la transizione*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 10.

Questo è in parte anche il risultato di un drastico ridimensionamento della spesa sociale a seguito della crisi finanziaria ed economica degli ultimi anni. Come osservato da U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in Stato e Mercato, 2012, 96, 439 ss., la spesa pubblica è stata tenuta sotto controllo, dapprima attraverso un suo rallentamento nella crescita, senza mutare direttamente le regole di accesso alle prestazioni e, successivamente, riformando drasticamente i settori con approccio occupazionale, quali pensioni e lavoro. Concretamente, si è inciso il sistema previdenziale alzando i requisiti di esigibilità delle pensioni (età pensionabile più alta per le pensioni di vecchiaia e maggior montante contributivo per le pensioni di anzianità, denominate evocativamente "anticipate") e mutando il sistema da retributivo a contributivo definitivamente. Il mercato del lavoro è stato oggetto di una riforma che lo dovrebbe aver reso più flessibile, ma meno dualistico (riducendo quindi la precarietà e favorendo l'occupazione giovanile e femminile).

Fortemente mutato anche il sistema degli ammortizzatori sociali, in cui viene modificata la disciplina della Cassa integrazione straordinaria (ampliando la copertura a categorie sino ad allora escluse, riducendo le causali cui ricorrervi), introdotto una scadenza all'istituto della mobilità, istituita una nuova indennità di disoccupazione (ASpI e miniASpi) e introdotti specifici modelli per la costituzione di Fondi di solidarietà, che entrano come misura stabile nel sistema (ibidem, 442), il tutto nell'ottica di razionalizzare la spesa sociale, trovando nuove fonti di approvvigionamento, senza ridurre (almeno in apparenza) il numero di soggetti tutelati.

Rispetto ai presupposti per l'erogazione delle misure di sostegno diversi sono i criteri scelti ed utilizzati dagli attori, in ragione del criterio, universalistico o occupazionale, che sottostà alla misura stessa.

Nel caso delle misure di tipo universalistico, la scelta di non erogare liberamente (cioè alla sola constatazione dell'esistenza del bisogno) il sussidio, ma alla verifica concreta dei mezzi economici posseduti dai destinatari, è dettata sia dalla volontà di razionalizzare una limitata disponibilità di risorse, sia dalla ricerca di equità. Si rileva, quindi, che l'erogazione di prestazioni agevolate per i meno abbienti in campo sanitario, per l'accesso ai servizi locali, per la protezione della maternità, per l'accesso all'università sono regolate sulla base di indicatori di situazione economica, variamente formulati, che assume il ruolo di principio redistributivo sistematico (cfr. C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: una alleanza lunga e problematica*, in LD, 2001, 1, 47-48). Tale scelta metodologica presta il fianco a talune critiche, poiché, se è vero che la famiglia rappresenta, di norma, un "mondo" solidale per quanti la compongono (quindi con condivisione delle situazioni di bisogno e di vantaggio), è altrettanto vero che tale indice, concretamente diviene l'indice riferibile al singolo, oscurando «*sia la possibile esistenza di dissimmetrie nell'accesso alle risorse familiari da parte dei vari componenti, sulla base del genere, dell'età, o di altro ancora, ... sia l'effetto di disincentivo che può generare nei livelli di reddito più bassi sia da parte dell'unico percettore ad aumentare di poco il proprio reddito, sia ad aggiungere un altro percettore, soprattutto se si tratta della moglie-madre*» (ancora C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: una alleanza lunga e problematica*, in LD, 2001, 1, 49-50).

Guardando, poi, alle forme di *welfare* erogate da soggetti non pubblici, come nel *Welfare* contrattuale, deve rilevarsi che rispetto alle agevolazioni riferite a questo tipo di prestazioni «*operano attualmente sgravi contributivi e fiscali differenziati in relazione ad ogni specifica soluzione adottata*», che rendono difficile la quantificazione a priori dell'ammontare dei benefici erogati, necessaria per il rispetto della normativa fiscale in vigore, così S. MALANDRINI, *Welfare aziendale e contrattazione*, in DPL, 2011, 45, 2672.

1.4. Welfare e ordinamento europeo

Il *Welfare State* e le politiche sociali e del lavoro risentono non soltanto del mutamento della realtà e delle esigenze ad essa riconnesse con il trascorrere del tempo, ma altresì dei vincoli normativi che, direttamente o meno, limitano e guidano le possibilità e l'agire del legislatore e degli altri attori sociali.

Come accade per altri fenomeni, tali spinte giungono sia dall'alto, a partire dall'ordinamento europeo e dal suo modello sociale, sia dall'interno, in particolare dalle deleghe conferite dall'ordinamento statale a quello regionale e comunale, anche attraverso la riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge Cost. n. 3/2001.

Guardando alle prime, come già faceva osservare Ferrera, l'integrazione comunitaria è destinata ad incidere i modelli di solidarietà europei perché tende a ridefinire e ridisegnare gli ambiti territoriali della solidarietà attraverso la produzione di nuovi diritti sociali, sia a livello sovra-nazionale sia a livello sub-nazionale, con una tendenza verso una ridefinizione limitativa e sovranazionale dell'universalismo e estensiva e subnazionale dell'occupazionalismo (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, 288-290).

Martinico, a tal proposito, parla di "*spirito solidaristico della coesione*" e, nel ricordare come molte Costituzioni europee hanno collegato il principio di solidarietà con quello di uguaglianza, spiega come nell'ordinamento europeo «*siano deducibili almeno tre nozioni di solidarietà: [a] solidarietà come ombrello sotto cui radunare i diritti di coloro che sono caratterizzati da situazioni di asimmetria; ... [b] solidarietà come cornice di doveri che rimandano ad un comune appartenere; ... [c] solidarietà come principio che vuole caratterizzare l'Unione*». Nell'ordinamento europeo, la solidarietà viene declinata anche attraverso la nozione di coesione, visto che le politiche di coesione (l'art. 2 TCE distingue tra coesione economico e sociale e solidarietà) rappresentano un veicolo di redistribuzione della ricchezza e, quindi, di affermazione dei valori solidaristici (G. MARTINICO, *Coesione, integrazione europea e deficit democratico. Appunti per una futura ricerca*, in Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Roma, 2006, 25,6-14, reperibile all'indirizzo www.federalismi.it)

In sostanza, la coesione sociale è alla base del «*processo di convergenza delle politiche di welfare che incidono in modo più diretto sulle condizioni di vita dei cittadini europei e sulle opportunità di sfruttare i vantaggi dell'unificazione*» (L. CAMPIGLIO, F. TIMPANO, *La dimensione economica della coesione sociale: lavoro, famiglia e Welfare State*, in A. QUADRO CURZIO (a cura di), *Profili della costituzione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 397).

E. INNOCENTI, *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali, in* Diritto e Società, 2014, 1, nel commentare la Comunicazione europea COM (2013) 83, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund* 2014-2020, 20 febbraio 2013 (reperibile all'indirizzo http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/202419) individua quale principale finalità dell'intervento europeo la modernizzazione delle politiche sociali degli stati membri e specificatamente delle tre funzioni proprie dei sistemi di *Welfare* cioè le politiche di investimento sociale, la protezione sociale in senso stretto e le politiche di stabilizzazione dell'economia, nell'ottica di ottimizzare la loro efficacia ed efficienza e qualificarne la modalità di funzionamento, soprattutto attraverso il rafforzamento degli strumenti istruttori e di valutazione preliminare di impatto delle decisioni in materia. La Commissione europea, quindi, promuove il "*Social Investment*" come strumento privilegiato di qualificazione delle politiche sociali nazionali, con un chiaro riferimento alle teorie di Palier et altri di cui si è già accennato. L'acquisizione di abilità e comptenze presuppone la disponibilità di tecnologie, servizi e infrastrutture sociali che permettano di convertire i meccanismi redistributivi di reddito in meccanismi redistributivi di opportunità. In questo modo, il risultato nel lungo periodo di questo cambiamento di visione sarà una maggiore capacità di produzione di ricchezza ed il riconnesso risparmio di costi sociali dovuti alla disoccupazione, all'esclusione sociale ed alla povertà, come già teorizzato da G. ESPING ANDERSEN e altri in *Why we need a new Welfare State*, Oxford, 2002. La Comunicazione della Commissione sollecita gli stati membri ad incrementare l'investimento sociale all'interno delel proprie politiche, soprattutto negli ambiti di intervento relativi alla cura dei bambini, all'istruzione, alla formazione, alle politiche attive per il lavoro, al supporto abitativo, ai servizi sanitari, definiti "*enabling service*", vale a dire servizi che risultano essenziali per l'inclusione sociale ed

economica perché in grado di ridurre le disuguaglianze e di promuovere la pari opportunità. Dalle indicazioni della Commissione, pare emergere l'idea di un'attivazione statale che guardi alla corresponsabilizzazione dei destinatari delle misure di intervento sociale, con il coinvolgimento dei beneficiari in percorsi condivisi e determinati in termini di obiettivi, durata, azioni, legati prevalentemente se non in forma esclusiva, all'acquisizione di competenze ed abilità necessarie a favorire la massima partecipazione nella società e nell'economia. Il rischio da evitare è quello di non determinare una sinallagmaticità tra istituzione e singolo, in cui la prestazione sociale diventa il mero "corrispettivo" erogato a favore di chi assume comportamenti prescritti, bensì va incoraggiata la partecipazione del singolo quale determinante della valorizzazione della persona e della promozione del benessere proprio e comune (E. INNOCENTI, *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali, in* Diritto e Società, 2014, 1, 5).

Ben diverso, a detta dell'autrice, «*sarebbe assumere il concetto di attivazione all'interno di una dimensione relazionale "aperta", multilaterale, in cui l'istituzione assume un ruolo di promozione della corresponsabilità insita nel riconoscimento dei diritti sociali fondamentali a tutti i socii e di garanzia della migliore allocazione delle capacità dei singoli all'interno di un'azione complessiva di perseguimento del bene comune, in attuazione degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale previsti dall'art. 2 della Costituzione*». Il contributo si sofferma, poi, anche sulla relazione esistente tra gli investimenti sociali attivabili con i fondi europei ed il sistema di monitoraggio della spesa pubblica introdotto a livello europeo. In particolare, il Social Investment Package sollecita interventi per favorire la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, qualifcare l'offerta scolastica e formativa, migliorare l'efficacia dei trasferimenti sociali soprattutto a favora delle famiglie a basso reddito con figli da effettuarsi con fondi specifici e monitorati attentamente con gli strumenti del sistema di governance europea.

Ancora Martinico (G. MARTINICO, *Coesione, integrazione europea e deficit democratico. Appunti per una futura ricerca*, in Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Roma, 2006, 25,1-20, reperibile all'indirizzo www.federalismi.it), nel valutare l'apporto che l'analisi comparata può dare rispetto all'impatto delle politiche welfaristiche comunitarie sull'insieme delle relazioni fra i livelli di governo, evidenzia come, a differenza di ciò che normalmente

accade nei processi di formazione degli stati, nel caso dell'Unione Europea l'implementazione di comuni politiche sociali di *Welfare State* trova ostacolo nella difficoltà di costruzione di meccanismi di solidarietà economica e territoriale, necessari per inserire, all'interno del sistema di welfare stesso, l'elemento solidaristico-retributivo che lo dovrebbe caratterizzare.

Secondo G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 51, la crisi del modello sociale che in Europa aveva caratterizzato il rapporto tra sviluppo economico e la protezione dai rischi sociali che lo accompagnano, ha accelerato il passaggio dai sistemi di Welfare State a sistemi di tipo mix.

Come prospettato già da tempo, quindi, «*il Welfare State europeo del futuro potrà dunque presentarsi come un nuovo mix di universalismo e particolarismo, di egualitarismo "leggero" e meritocrazia "pesante", di standardizzazione sovranazionale e diversificazione subnazionale. Un piccolo nucleo di diritti universalistici riceverà da un lato riconoscimento e legittimazione istituzionale a livello comunitario, anche se probabilmente tali diritti continueranno a trovare pratica soddisfazione a livello nazionale, secondo formule organizzative più o meno diverse a seconda dei paesi. Una seconda fascia di diritti sarà invece probabilmente decentrata a livello subnazionale, dando origine a nuove forme di solidarietà territoriale e anche a, corrispettivamente, a nuovi tipi di conflitto redistributivo*» (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, 302-303).

1.5. Welfare e sussidiarietà verticale: il processo federalista

Molti sono gli studi che rilevano come, nei diversi sistemi di *Welfare* si sia nel tempo registrato un progressivo spostamento degli assi decisionali dai livelli nazionali verso quelli regionali e locali, a seguito dei più generali processi di decentramento delle funzioni dello Stato, così M. FERRERA, *Dal Welfare State alle Welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, in Rivista Politiche sociali, 2008, 3, 23-46.

Aderendo a tale tesi, Y. KAZEPOV (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham, Ashgate, 2010, 37, afferma che

«*however, the joint effect of two ongoing processes predominantly has brought about a decentralisation of regulatory powers and an increased role of nongovern - nongovernmental actors. The relationship between territorial rescaling and the spread of new governance arrangements also becomes evident in the involvement of civil society in the policy-making process, justified with the need of "getting closer" to the citizen*».

Infatti, «*l'Italia è stata uno dei paesi che più hanno spinto verso forme di decentramento e regionalizzazione del proprio sistema di Welfare, ... all'interno di questo quadro, quindi, il ruolo di presidenti di regione e province, così come dei sindaci è fortemente aumentato, così come l'impatto che le loro scelte strategiche hanno sul Welfare dei cittadini*» (E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 24).

In merito alle politiche sociali ed alla loro regionalizzazione, G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 40 spiegano come tale decentramento si verificò concretamente solo a partire dal D.p.r. n. 616/1977 e sulla base della logica che guidava l'intervento, si riteneva che, concentrando la responsabilità programmatoria degli interventi in capo al nuovo ente regionale ed al coordinamento tra questo e gli enti locali, più vicini al territorio, la frammentarietà istituzionale avrebbe dovuto ridursi. In realtà, a detta degli autori, «*la modalità con cui si è attuata la regionalizzazione ha portato all'affermarsi, o meglio all'accentuarsi, di un ulteriore elemento di discrimine nelle politiche sociali, quello territoriale*».

Tale modello di delega delle responsabilità, secondo altri, ben può essere applicato e risultare soddisfacente in Stati fortemente centralizzati, laddove viene riservata la regolazione della misura al livello più alto e la responsabilità dell'attuazione a quello inferiore. «*Ovviamente, quanto più la responsabilità è locale, tanto più è vicina ai bisogni della popolazione, ma anche più aperta al rischio di difformità da una regione o da un comune ad un altro, soprattutto se manca la definizione di standard comuni*» (C. SARACENO, *Il Welfare*, 2013, Bologna, Il Mulino, 16).

In particolare, l'implementazine di tale modello può prestare il fianco ad alcuni problemi: problemi legati all'emanazione della legislazione attuativa e di dettaglio; riflessi derivanti dal cambiamento del quadro politico istituzionale, che possono

incidere modificando priorità o tempistiche di intervento, minando l'universalità della misura; schemi di governance che rendono difficile l'attuazione del programma che la legislazione si era inizialmente prefissa (G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 42 ss.).

In questo senso possono leggersi le osservazioni di parte della dottrina che, guardando alle prestazioni previdenziali, rileva come l'art. 38 Cost. ha sempre distinto il sistema previdenziale in un pilastro obbligatorio, appannaggio dello Stato attraverso propri organi e istituti, e in un pilastro complementare e integrativo, aperto all'iniziativa dei privati. Tale distinzione viene confermata anche dalla riforma del titolo V del 2001, che nel novellato art. 117 Cost. ha previsto che la "previdenza sociale" obbligatoria sia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre la "previdenza" complementare e integrativa" sia di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni (cfr. G. CIOCCA, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in A. DI STASI (a cura di), Diritto del lavoro e federalismo, Milano, Giuffrè, 2004, 317 ss.), con ovvie ripercussioni in ordine alle differenze di prestazione, laddove così non fosse.

Il tema della riforma del *Welfare State* in chiave federalista non è nuovo, anzi fa discutere gli studiosi da ben prima della legge di Riforma del Titolo V della Costituzione.

In particolare, si occupa del principio di sussidiarietà, Ferrera (A. FERRARA, *Il principio di sussidiarietà come criterio guida della riforma del regionalismo e del welfare state*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno*, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 87-100), che nel ripercorrere l'origine storica del principio e studiandone i limiti di portata da un punto di vista prettamente costituzionale, lo definisce un principio sociale per eccellenza, rilevando come «*il principio richiamato non può essere inteso come criterio di delimitazione (in negativo) del legittimo intervento della formazione sociale superiore, … ma quale criterio di legittimazione all'azione positiva dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, … per porre in equilibrio le esigenze di autonomia degli individui e della società in genere e, per quanto riguarda in particolare la sfera dei rapporti economici, quelle del mercato con quelle della pubblica regolazione, della solidarietà sociale e della coesione nazionale*» (qui pag. 87-88).

La letteratura in materia è ampia, tra i molti si indicano G. CORSO, *Welfare e stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in Regionalismo, federalismo, *Welfare State*. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 403-428; S. MANNOZZI, *Equità e differenze tra standard e qualità sociale: una finestra per l'improbabile riforma?*, in Regionalismo, federalismo, *Welfare State*. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 469-486; G. CAZZOLA, *Federalismo, trasferimenti di funzioni, solidarietà*, in Regionalismo, federalismo, *Welfare State*. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 75-77; E. BUGLIONE, G. FRANCE, G. MELONI, *Il decentramento del welfare, con particolare riferimento all'esperienza delle regioni a statuto speciale*, in Regionalismo, federalismo, *Welfare State*. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 189-210; V. DI CIOLO, *Welfare State e federalismo: coesistenza pacifica o guerra fredda?*, in Regionalismo, federalismo, *Welfare State*. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 375-389; C. SARACENO, *Il Welfare State italiano tra occupazionalismo e territorialismo. Limiti e prospettive di cambiamento possibili*, in Regionalismo, federalismo, *Welfare State*. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 25-44; U. DE SIERVO, Riforma del regionalismo e stato sociale, in Regionalismo, federalismo, *Welfare State*. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 45-60; I. PIERANTONI, *Federalismo fiscale, welfare e preferenze degli individui*, in Regionalismo, federalismo, *Welfare State*. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Giuffré, 1997, 537-544; M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2005, 70-111; AA. VV., *Droit du Travail et Régionalisme en Italie: de la Réforme de la Constitution à la Jurisprudence de la Cour Constitutionelle*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2012, 150; G. MURARO, *Federalismo e sanità nella crisi dello stato sociale*, in D. FRANCO, A,. ZANARDI, I sistemi di *welfare* tra decentramento regionale e integrazione europea, Milano, Franco Angeli, 2003, 47-78; E. GRANAGLIA, *Diritti di cittadinanza e federalismo fiscale. Alcune osservazioni su un rapporto complesso*, in D. FRANCO, A,. ZANARDI, I sistemi di *welfare* tra decentramento regionale e integrazione europea, Milano, Franco Angeli, 2003, 275-294; D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), Percorsi di Diritto del lavoro, 2006, 653 e ss.

Capitolo II

WELFARE, BILATERALITA' E SOSTEGNO AL REDDITO

2.1. Welfare, bilateralità e relazioni industriali

Dalle ricerche condotte emerge come, in Italia, il sistema di *Welfare State*, volto ad introdurre una maggiore equità all'interno della società, provi ad incidere, non sempre con successo, il modello sociale presente nell'ordinamento. Questo perché sia il sistema di *Welfare State*, sia il modello sociale hanno, almeno in parte, la medesima finalità, vale a dire una maggiore equità all'interno della società.

Come fatto osservare da Colombo e Regini, la nascita di diversi modelli sociali va ricondotta al fenomeno delle economie di mercato. Se è vero che il mercato viene riconosciuto come il meccanismo più efficiente di allocazione delle risorse, è anche vero che, se non controllato, è in grado di generare forti disuguaglianze sia di accesso alle opportunità di lavoro (e quindi rispetto alla creazione di reddito), sia nell'accesso alle differenti forme di protezione e promozione sociale. Per reintrodurre, quindi, una maggior equità o giustizia sociale, è bene che il mercato sia affiancato da altri attori, quali lo Stato, le istituzioni sociali e le associazioni di rappresentanza del lavoro.

Lo Stato può introdurre politiche macro-economiche nel campo delle politiche del lavoro e del *Welfare*; le istituzioni sociali, come famiglia e reti di sostegno, possono contribuire a proteggere i soggetti dai rischi di emarginazione e *dumping* sociale riconnessi al mercato; mentre le associazioni datoriali e sindacali aiutano a garantire maggiore equità, *in primis* con la contrattazione collettiva (cfr. S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009,86, 235 ss.).

Il ruolo qui assegnato alle parti sociali dagli autori non è limitato alla sola contrattazione collettiva. Invero, un sistema di relazioni industriali istituzionalizzato ed il coinvolgimento e/o la consultazione (anche informali) delle associazioni di rappresentanza per la formazione delle principali politiche economiche, uniti ad una contrattazione collettiva coordinata, ad un regime di protezione sociale finanziato da

un alto livello di spesa pubblica e ad una regolamentazione del mercato del lavoro in cui si contempera flessibilità per le imprese e garanzie per il reddito o l'occupazione dei lavoratori, sono gli elementi essenziali per poter parlare di attuazione del "modello sociale europeo" (cfr. S. COLOMBO, M. REGINI, cit., 236). Dando una lettura in chiave critico-costruttiva, infatti, la ricerca ritiene che, in Italia, non possa essere identificato un modello sociale analogo a quello europeo e che, anzi, nel nostro paese convivano diversi modelli sociali, a causa delle differenze territoriali (ad esempio negli standard delle prestazioni sociali e nei tassi di disoccupazione); della coesistenza di principi opposti a cui si ispirano i diversi programmi di *Welfare* e della contrapposizione degli *insiders* ed o*utsiders* al mercato del lavoro. Proprio in relazione al rapporto *welfare* - mercato, altri osservano come sia necessario «*allargare i margini di compatibilità fra mercato e benessere sociale*» per poter raggiungere l'obiettivo di ottenere un *welfare* più moderno ed efficiente (cfr. M. CERUTI, T. TREU, *Organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare*, Roma, Laterza Editori, 2010, 109).

Parte della letteratura, poi si occupa di studiare le conseguenze che le forti tensioni endogene, quali crisi, processi demografici, mutamento dei processi produttivi, intervenute nell'ultimo decennio, hanno avuto in ordine alla resistenza ed all'equilibrio dei sistemi nazionali di *welfare* e delle relazioni industriali, mettendo in luce un ruolo rilevante per le parti sociali, sia quali soggetti che elaborano la contrattazione collettiva e, quindi, il *welfare* negoziale, sia quali organismi paritetici.

Alcuni, invero, affermano che «*fra gli strumenti di welfare contrattuale che più originalmente concorrono a surrogare la carenza di strumenti universalistici per la tutela del reddito, possiamo di sicuro annoverare l'esperienza della bilateralità. Il ruolo delle parti sociali, e degli enti bilaterali in particolare, nella predisposizione di una più ampia rete protettiva per i lavoratori e le imprese non costituisce esperienza recente nel nostro ordinamento: è indubbio, però, che negli ultimi anni esso è stato oggetto di una crescente valorizzazione da parte del legislatore, in parte già tradotta in testi normativi ma, in buona misura, ancora progettuale, soprattutto nella prospettiva della ridefinizione di un sistema di welfare maggiormente sostenibile nel medio e lungo periodo*» (cfr. P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. FAIOLI, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli, 2010, 47).

A questo proposito, con il "*Patto per il Welfare del 2007*" (reperibile sul sito del CNEL all'indirizzo http://www.cnel.it/349), si assiste per la prima volta ad un mutamento dei temi oggetto della negoziazione tra Governo e Parti sociali. Negli ultimi anni, infatti, le relazioni industriali si erano orientate verso la sottoscrizione di accordi che avevano, quale finalità principale, soprattutto l'individuazione del ruolo del sindacato rispetto alle relazioni industriali ed alla sicurezza nei luoghi di lavoro. Il patto del 2007, invece, ha ad oggetto «*maggiore equità e inclusione sociale, ... obiettivi meritevoli di per sé, permettono di mobilitare le risorse e le capacità disponibili nella nostra società, anche quelle a volte considerate marginali, per dare un contributo allo sviluppo economico e sociale del Paese. Questi principi si concretizzano, in maniera trasversale, in diversi interventi che vanno dalla sfera della previdenza, al mercato del lavoro, alla competitività, all'inclusione sociale. Il Governo e le parti sociali convengono sulla necessità di affrontare in maniera organica e coerente questi temi, per sfruttare le sinergie derivanti dal rafforzamento del binomio crescita e equità*».

Proprio in riferimento all'importanza degli accordi interconfederali, alcuni osservano come "*già gli accordi interconfederali del 1992-1993 stimolano nuove forme di autoregolazioni delle parti sociali e la concertazione triangolare, realizzata con l'intervento dello Stato, amplia il campo di intervento degli organismi bilaterali verso materie normalmente riservate ai poteri pubblici, in primis la formazione professionale, per cui nasce una nuova dimensione della bilateralità vale a dire la consapevolezza di condivisione di materie per le quali le parti hanno interessi strategici convergenti e permanenti nel tempo*" D. PAPARELLA, *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali*, Working paper CESOS, 2002, http://www.cesos.org/.

Altre voci osservano come vi sono fenomeni, quale quello della bilateralità, diffusa in diversi settori produttivi, che rimandano ad un modello "maturo" di relazioni industriali, di tipo non statico o meramente conflittuale, ma dinamico, cogestivo e collaborativo, in cui le parti sociali non si occupano più soltanto delle condizioni economiche minimali, ma instaurano uno stabile, permanente e complesso sistema di rapporti che supera la pura e semplice rinegoziazione dei temi della contrattazione collettiva (G. SIGILLO' MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Padova, CEDAM, 2008, p. 16-17).

In questo senso, anche Bellardi rileva come il sistema della bilateralità, portando alla reciproca legittimazione dei soggetti negoziali, ha migliorato il funzionamento delle relazioni industriali quale sede specializzata e permanente di confronto, favorendo la continuità e la stabilizzazione dei rapporti collettivi e sterilizzandoli rispetto all'alterno andamento dei rapporti di forza tra gli attori sociali (L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in Lavoro e Informazione, 1997, 1, 22).

Concordemente, anche Bavaro rileva come «*non si può negare che la c.d. bilateralità sia ormai un connotato del sistema italiano di relazioni industriali. Con quel termine ci si riferisce ad una esperienza molto articolata, la cui ispirazione tende ad un modello di relazioni sindacali di tipo dinamico, la cui originaria elaborazione teorica deve essere ascritta alla cultura gius-sindacale inglese*» (cfr. V. BAVARO, *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in Lav. Giur., 2007, 12, 1169).

Infatti, «*gli enti bilaterali e il bilateralismo sono progressivamente divenuti la nuova frontiera della rinascita, o almeno del profondo rinnovamento, delle relazioni industriali italiane*» perché la forma partecipativa non si esaurisce nel mero intervento del processo decisionale, ma permette di attuare una strategia condivisa per la stabilizzazione dei mercati e la protezione dei lavoratori. «*Ciò porta a concludere che la bilateralità sia la soluzione più autorevole e credibile per superare ogni residua cultura antagonistica nei rapporti di produzione e per consolidare, in un rinnovato clima di fiducia e collaborazione, una virtuosa alleanza tra capitale e lavoro sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale*» (M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, 2013, 646).

Altri, poi, osservano che «*la bilateralità può rappresentare uno strumento di attuazione della flexicurity, in una dimensione di Welfare contrattuale e aziendale*», con benefici per il mercato del lavoro nazionale (cfr. P. SANDULLI, A. PANDOLFO, M. FAIOLI (a cura di), *Bilateralità, lavoro e turismo*, Torino, Giappichelli, 2011, XI).

Per concludere, quindi, la bilateralità, oltre che un meccanismo al servizio delle parti sociali, viene a rappresentare un importante strumento di partecipazione sociale, concorrendo a realizzare, assieme alla contrattazione collettiva, quella società democratica, fondata sull'apporto delle formazioni sociali espressione della società civile, riconosciuta dalla Carta costituzionale (M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in DRI, 2006, 4, 1025).

2.2. Evoluzione storica del sistema degli enti bilaterali

Rispetto al sistema degli enti bilaterali, alcuni studi si concentrano sull'analisi dell'evoluzione storica degli stessi, a partire dalla loro origine contrattuale. Questi organismi bilaterali, infatti, nascono in settori caratterizzati da una diffusa frammentazione del tessuto produttivo e si sviluppano soprattutto a partire dal settore edile (cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile*, Milano, Franco Angeli, 1989, 161 ss.) e dell'artigianato e, più recentemente, anche grazie al rilancio nel recente accordo interconfederale del 14 febbraio 2006, come osservato anche da V. BAVARO, *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in Lav. Giur., 2007, 12, 1169, che riconduce agli anni '80 la previsione, all'interno del sistema di relazioni industriali, di organismi misti permanenti, con funzione almeno inizialmente di informazione e consultazione.

M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in DRI, 2006, 4, 1025, poi, evidenzia come la caratteristica fondamentale degli enti bilaterali sia il fatto di essere istituiti e disciplinati dalla contrattazione collettiva e come questo non impedisca loro di vedersi affidare dalla stessa la gestione di istituti contrattuali, di carattere economico e normativo, in origine di competenza del datore di lavoro.

Altri si dedicano, poi, ad una ricostruzione storica degli organismi paritetici, come, ad esempio, M. NAPOLI, *L'esperienza degli enti bilaterali. Le prospettive*, in M. NAPOLI, Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi, Torino, Giappichelli, 2006, 329 ss., che ripercorre lo sviluppo delle Casse Edili. Anche se la definizione legale di enti bilaterali è contenuta all'art. 2 lett. h) del d.lgs. n. 276/2003, lo stesso autore tiene a precisare come gli enti di cui ci si occupa non siano un'invenzione del legislatore di oggi e a rilevare l'atteggiamento di parte della dottrina giuridica dell'epoca, «*che li scopre ora perché il legislatore se ne occupa al fine di*

promuoverli» (cfr. M. NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. NAPOLI, Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi, Torino, Giappichelli, 2006, 357). Questo anche perché «*la bilateralità nasce come fenomeno "fai da te" da parte della contrattazione collettiva, senza bisogno dell'intervento dello Stato*» (M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in M. NAPOLI, Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi, Torino, Giappichelli, 2006, 318).

La definizione data da Tiraboschi permette, poi, di definire gli enti bilaterali quali «*organismi costituiti e regolati dall'autonomia collettiva che presentano tre caratteristiche essenziali: sono composti e gestiti pariteticamente dai rappresentanti delle parti sociali che stipulano i contratti collettivi che li costituiscono; erogano ai lavoratori e alle imprese prestazioni, tutele e servizi – determinati principalmente dai contratti collettivi, ma anche dalla legge – finanziati dai contributi a carico dei singoli datori di lavoro e, in genere in misura diversa, dei lavoratori; sono, per scelta delle stesse parti che li costituiscono e li compongono, soggetti giuridici autonomi rispetto ad esse*» (così in M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, 2013, 647).

C'è, poi, chi indaga il ruolo che gli enti bilaterali sono chiamati a svolgere oppure che ci si auspica arrivino a svolgere a livello ordinamentale.

In linea generale, la letteratura è concorde nel guardare con favore agli enti bilaterali ed al loro ruolo nel mercato del lavoro, anche se con alcuni *caveat* all'indomani dell'emanazione della legge n. 30/2003. R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione*, nella relazione di intervento al Seminario di Lavoro e Diritto "Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale", Venezia 11 aprile 2003, ILLeJ,http://www.dirittodellavoro.it/public/current/ejournal/asp/frameDottrina.asp?nomefile=03-2003/art122.htm&filenote=03-2003/noteart122.htm, a questo proposito, contemperando pregi e difetti del sistema bilaterale, afferma che «*la valorizzazione degli enti bilaterali corrisponde ad una esigenza strategica del mercato del lavoro e deve essere guardata con favore. Ciò non toglie che occorra trovare forme adeguate e mature di regolazione, onde scongiurare il rischio che questi "enti" si trasformino in creature esclusivamente burocratiche*». In questa direzione, nell'affrontare i

problemi politico-sindacali degli enti bilaterali, parte della dottrina evidenzia come eventualmente, «*i problemi sorgono nel momento in cui la "bilateralità" supera i limiti della gestione comune di singoli e particolari istituti prevalentemente di tipo mutualistico; ad esempio assumendo funzioni pubbliche e soprattutto finanziamenti pubblici, con l'evidente rischio di snaturare, condizionandolo, il proprio ruolo*» (G. ZILIO GRANDI, Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003, in LD, 2003, 2, 190).

Per il ruolo svolto, pertanto, gli enti bilaterali e complessivamente il canale bilaterale non possono che essere individuati anche quali attori privilegiati del sistema di relazioni industriali, *ex multis*, V. BAVARO, *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in Lav. nella Giur., 2007, 12, 1160 ss. (diversamente ritiene A. LASSANDARI, *Le forme di sussidiarietà e l'ordinamento del lavoro*, in LD, 2012, 3-4, 485, in particolare per quanto riguarda l'efficacia della forza di intervento della bilateralità) costituendone un vero e proprio sottosistema (così S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in DLRI, 2004, 3, 444), volto a favorire una maggior collaborazione in materie legate alla retribuzione (come ferie e gratifiche) e al *welfare* (come per il sostegno al reddito, la sanità e la formazione), così M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in DRI, 2006, 4, 1025.

Questo perché «*c'è un salto di qualità nello svolgimento del confronto fra datori e lavoratori, tale da trasformare l'armistizio fra loro intercorrente all'indomani di un accordo, in un dialogo istituzionalizzato, guidato da un impegno cooperativo in vista e in funzione di un obiettivo comune*» (F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in LD, 2003, 2, 204). Dello stesso avviso anche altri, per cui «*in questi enti confluiscono le forze del mondo produttivo, la forza datoriale e la forza dei lavoratori, originariamente portatrici di interessi contrapposti e antagonisti, sulle quali d'altra parte incombe un principio presente nell'art. 3 Cost., dove si prevede la partecipazione dei lavoratori alla vita politica, economica e sociale e nell'art. 46 Cost., il quale prevede un meccanismo di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese. ... Pertanto, la bilateralità consiste nel momento di evoluzione dalla dimensione contrattuale e collettiva verso un modo di realizzare interessi ultra-professionali, distinti ma alla fine convergenti*» (cfr. P. SANDULLI, Introduzione, in M. FAIOLI, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli Editore, 2010, IX-X).

Così, ad esempio, A. VALLEBONA, *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, in DRI, 2006, 4, 1046, che, nel richiamare i compiti di intermediazione, formazione, certificazione e autorizzazione affidati dalla legge n. 30/2003 e dal D. Lgs. n. 276/2003 a detti organismi, ritiene che «*per la loro natura associativa, per la loro organizzazione paritetica e per la loro consolidata esperienza di mediazione collaborativa tra i diversi interessi*», gli enti bilaterali siano sicuramente i soggetti più adatti all'attività di gestione applicativa della disciplina di tutela dei lavoratori.

Per altri, poi, gli organismi bilaterali svolgono un ruolo di sostegno: alla reciproca legittimazione dei soggetti negoziali perché «*favoriscono la continuità e la stabilizzazione dei rapporti collettivi, sterilizzandoli rispetto all'alterno andamento degli equilibri di potere*»; alla sindacalizzazione ed alla rappresentatività delle organizzazioni che li compongono, al loro finanziamento ed allo svolgimento dell'attività sindacale; all'effettività della tutela dei lavoratori attraverso l'erogazione diretta di prestazioni contrattuali e, infine, al funzionamento del mercato del lavoro. Tutto ciò, inoltre, porta a concludere circa l'auspicabilità che, anche con la loro opera, possano essere utilmente sviluppate le prestazioni integrative di *Welfare*, comprensive delle forme di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati o sospesi (cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in Lavoro e Informazione, 1997, 1, 22).

Non può omettersi di rilevare come la bilateralità viene, infine, studiata anche dal punto di vista settoriale, guardando all'evoluzione nei diversi contesti produttivi. Così, ad esempio, M. FAIOLI, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli Editore, 2010; G. DE LUCIA, S. CIUFFINI, *Il sistema degli enti bilaterali nell'artigianato: un'esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), La riforma Biagi del mercato del lavoro, Milano, Giuffrè editore, 2004, 679-693; P. SANDULLI, A. PANDOLFO, M. FAIOLI (a cura di), *Bilateralità, lavoro e turismo*, Torino, Giappichelli, 2011; L. NOGLER (a cura di), *EBAV. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto*, Milano, Franco Angeli, 2014; ancora L. NOGLER (a cura di) , *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2014.

2.3. Le funzioni e le competenze del sistema bilaterale

Le funzioni svolte dagli enti bilaterali possono essere macroscopicamente suddivise in cinque ampi campi: salute e sicurezza; formazione e orientamento professionale; intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; certificazione; integrazione al reddito (M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, 2013, 653 ss.).

Negli ultimi anni la bilateralità amplia i suoi possibili ambiti di intervento, sulla base di interventi legislativi eterogenei, ma tutti accomunati dalla volontà di promuovere la diffusione e la considerazione di questi organismi. In tale prospettiva, nell'ambito della normativa in materia di emersione del lavoro sommerso, gli enti bilaterali sono chiamati a certificare la regolarità retributiva delle imprese edili, di cui all'art. 2 della l. n. 266/2002 (DE SANCTIS, *L'edilizia trasparente. Il Durc contro il sommerso: da un'idea Filca alla riforma Biagi*, Mondadori, 2003) e successivamente del DURC (documento unico di regolarità contributiva) di cui art. 3, co. 8, lett. *b-bis*, d.lgs. n. 494/1996. Per una disamina completa e dettagliata sulla evoluzione storica e normativa del DURC si rimanda a P. PENNESI, D. PAPA, *Il contrasto al lavoro nero e irregolare e il DURC (Titolo I, Capo II, art. 14)*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè, 2009, 525 ss. e P. PASCUCCI, *Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2008,171-194 e, più recentemente, R. BONANNI, *Il contributo alla nascita del DURC*, Guida, 2014 e C. SANTORO, *Gli interventi sul DURC*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato. Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, 2013, 445-451, per una disamina delle novità introdotte dal decreto del fare.

Rispetto, poi, alle politiche per la formazione, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e promuovere la valorizzazione professionale delle risorse umane, gli enti bilaterali hanno potuto costituire i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, secondo il modello inizialmente tracciato, in attuazione delle indicazioni contenute nello stesso Protocollo del '93, dall'art. 17, co. 1, lett. *d*), l. 24.6.1997, n. 196.

Sulla base di quanto stabilito dall' art. 118, co. 1, l. n. 388/2000, possono essere istituiti fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua nei settori dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato da parte delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, cui destinare il contributo dello 0,30 per cento della retribuzione a carico delle imprese, che l'INPS è tenuto a devolvere al fondo. Circa la forma giuridica, la prevalenza delle parti sociali ha scelto di utilizzare per la costituzione dei medesimi la forma dell'associazione riconosciuta, come previsto dal comma 6 dell'articolo citato (cfr. G. PROIA, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, II, 470 ss.).

Gli enti bilaterali, poi, hanno saputo ricavarsi spazio anche nel campo della sicurezza nei luoghi di lavoro, laddove gli organismi paritetici partecipano, in una prospettiva condivisa, alla gestione del servizio di prevenzione e protezione. Come osservato da AA.VV., *Sicurezza sul lavoro: controllo e partecipazione sindacale tra* iure condito *e* de iure condendo, in *Lav. giur*., 2008, 2 113 ss., il datore di lavoro, per la gestione del servizio, può avvalersi anche di «*persone o servizi esterni costituiti anche presso le associazioni dei datori di lavoro o gli organismi paritetici*» (art. 31, co. 1, d.lgs. 9.4.2008, n. 81).

Diverse sono, inoltre, le funzioni attribuite agli enti bilaterali dalla legge n. 30/2003 e dal d.lgs. n. 276/2003, alcune in linea con il passato, altre quali vere e proprie novità (per una panoramica ampia si rinvia a G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in ADL, 2004, 1, 49 ss.). Con questo intervento legislativo, gli organismi bilaterali sono divenuti soggetti deputati all'incontro tra offerta e domanda di lavoro, dato che il legislatore permette loro, dopo aver ottenuto l'apposita autorizzazione ministeriale e aver effettuato l'iscrizione all'albo, di svolgere attività di intermediazione di manodopera. Per approfondire si rimanda a M. NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n.*

276, in M. NAPOLI, Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi, Torino, Giappichelli, 2006, 364 ss. e, in chiave critica rispetto alla previsione di un differente impianto regolatorio dell'attività di intermediazione degli enti bilaterali, F. TORELLI, *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa di successo assicurato?*, in LD, 2003, 2, 243 ss.

Gli enti bilaterali, poi, attraverso l'istituzione di apposite commissioni di certificazione, la cui competenza è riferita al livello territoriale dell'organismo, (ai sensi degli artt. 76 e ss. d.lgs. n. 276/2003) sono, inoltre, soggetti abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro e delle rinunzie e transazioni di cui all'art. 2113 Cod. Civ. Sul punto si rimanda a E. GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, 2004, 282 ss.; A. TURSI, *La certificazione*, in M. MAGNANI, P. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Torino, 2005, 632), M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in DRI, 2006, 4, 1033.

Il d.lgs. n. 276/2003, inoltre, conferisce agli organismi bilaterali un ruolo rilevante anche nella gestione delle risorse convogliate in un fondo bilaterale appositamente costituito e destinate a interventi in favore di lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo determinato, per promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione, oltre che per prevedere specifiche misure di carattere previdenziale. Nel caso di lavoratori somministrati assunti a tempo indeterminato, le risorse servono per finanziare prestazioni di integrazione al reddito, per la promozione di buone prassi volte all'emersione ed al contrasto del lavoro nero, per l'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, oltre che per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale. Si vedano, in proposito, V. FILI', *I fondi bilaterali per i lavoratori somministrati*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, Ipsoa, 2004, I, 263 ss.; e, anche più ampiamente per le altre funzioni, M. FAIOLI, *Riflessioni in tema di organizzazione ed azione dell'ente bilaterale nel mercato del lavoro*, in M. FAIOLI, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli Editore, 2010,13 ss.).

Rispetto al contratto di apprendistato, poi, per come disciplinato nel T.U. n. 167/2011, gli enti bilaterali sono chiamati ad esercitare una funzione di sviluppo della professionalità, sia predisponendo che rilasciando il parere di conformità rispetto al Piano Formativo Individuale, sul punto si rimanda a F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista* (*L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi–unico"*), in WP CSDLE *"Massimo D'Antona"*, 2012, 145, 81). Rispetto alle problematiche antecedenti al Testo Unico e riferibili al parere di conformità degli enti bilaterali per l'apprendistato professionalizzante si rimanda a A. VALLEBONA, *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, in DRI, 2006, 4, 1052, mentre altri studiano il contratto di apprendistato alla luce della bilateralità nel settore turistico come S. CIUCCIOVINO, *Il contratto di apprendistato professionalizzante nel settore turistico: problemi e prospettive*, in P. SANDULLI, A. PANDOLFO, M. FAIOLI (a cura di), *Bilateralità, lavoro e turismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 3 ss.

Guardando, poi, alla funzione di sostegno del reddito, il legislatore, già con l'art. 2, comma 28 legge n. 662/1996, aveva previsto, per i settori sprovvisti di ammortizzatori sociali, la possibilità di costituzione di fondi di solidarietà paritetici, con funzione suppletiva rispetto all'intervento statale (cfr. M. MISCIONE, *Un modello privatistico di ammortizzatore sociale*, in Dir. prat. lav., 1998, 1510 ss.), modello rafforzato e divenuto misura di sistema con l'art. 3 legge n. 92/2012. La c.d. Riforma Fornero, nel ripensare il modello di *Welfare State*, ha affidato, quindi, in modo strutturale anche a soggetti privati, l'istituzione e la gestione di strumenti di sostegno del reddito dei lavoratori in presenza di crisi aziendali, nei settori in cui non opera l'istituto della cassa integrazione guadagni (tale argomento sarà affrontato più estesamente nel prossimo paragrafo). È sufficiente osservare qui che il nuovo modello delineato, come osservato da rilevante dottrina, risulta connotato da elementi privatistici rispetto al finanziamento della misura e da caratteri pubblicistici rispetto alle norme di regolazione della costituzione e della prestazione erogabile (M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della l. n. 92/2012* in Riv. dir. sic. soc., 2012, 253).

Sempre in tema di sostegno al reddito, già in precedenza, l'art. 5, comma 8, l. n. 236/1997, aveva riconosciuto un contributo pubblico aggiuntivo, in riferimento ai contratti di solidarietà nel settore artigiano, laddove parte della misura veniva coperta

da prestazioni erogate dagli enti bilaterali (sul punto, P. VARESI, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in DRI, 2004, 231). Più recentemente e solo in via sperimentale per il biennio 2009-2011, il legislatore, con l'art. 19, comma 1, lett. *c*), d.l. n. 185/2008, assicurava un trattamento, analogo all'indennità di disoccupazione ordinaria, ai lavoratori apprendisti di settori in cui tale strumento di sostegno al reddito non era previsto, sempre laddove veniva garantito un intervento integrativo, pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa, a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva (per approfondire si rimanda a S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012*, Milano, Giuffrè, 2012, 93 ss.). La c.d. Riforma Fornero, inoltre, sulla scia degli interventi precedenti, ha previsto, in misura sperimentale per gli anni 2013-2015, il riconoscimento dell'ASpI anche a quei lavoratori colpiti da crisi aziendale o occupazionale «*subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali di cui al comma 14, ovvero a carico dei fondi di solidarietà di cui al comma 4 del presente articolo*» (art. 3, comma 17, primo periodo, l. n. 92/2012).

M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in DRI, 2006, 4, 1026, (ma sullo stesso punto vedi anche G. DE LUCIA, S. CIUFFINI, *Il sistema degli enti bilaterali nell'artigianato: un'esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), La riforma Biagi del mercato del lavoro, Milano, Giuffrè editore, 2004, 679-693) oltre che a individuare ed approfondire i compiti degli organismi bilaterali sinora visti, ricorda, inoltre, come l'Accordo interconfederale del 14 febbraio 2006 abbia rilanciato il sistema di relazioni sindacali e della bilateralità, attivando la Consulta degli Enti Bilaterali regionali, quale strumento per il monitoraggio, il confronto e la verifica dei sistemi di funzionamento e finanziamento. Viene, infatti, affidato all'EBNA – Ente Bilaterale Nazionale – il compito di coordinare eventuali interventi di solidarietà, a fronte di eventi eccezionali o calamità naturali, prevedendo la costituzione di tre osservatori, rispettivamente nel campo degli ammortizzatori sociali, del funzionamento della bilateralità e della contrattazione.

Per approfondire il ruolo che la bilateralità e le relazioni industriali possono avere nella gestione delle ricadute dei disastri naturali ed ambientali, tema poco indagato a

quanto consta, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali,* in DRI, 2014, 3, 573 e D. DEL DUCA, M. GIOVANNONE, *Disastri naturali e lavoro: misure prevenzionistiche e di protezione sociale*, in DRI, 2014, 3, 637.

Il riconoscimento dell'importanza dell'esperienza bilaterale viene indicata anche da chi, nel ripercorrere la storia della bilateralità dell'artigianato in relazione agli ammortizzatori sociali in deroga, osserva come gli sviluppi normativi nel tempo intervenuti hanno non solo mantenuto il *favor* per il radicamento della bilateralità nel settore, ma hanno pure cercato di utilizzare il modello consolidatosi in quest'ambito, facendo leva sul ruolo centrale degli enti bilaterali, per integrare gli strumenti di sostegno al reddito già esistenti (così F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale, Jovene, 2011, III, 1263).

Rispetto alle modalità di ricorso alla bilateralità ed il ruolo dell'accordo collettivo si rimanda, infine, a P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. FAIOLI, Indagine sulla bilateralità *nel terziario*, Torino, Giappichelli, 2010, 65.

2.4. Bilateralità e protezione sociale

L'esperienza italiana degli enti bilaterali costituisce un sottoinsieme delle relazioni industriali, di derivazione contrattuale collettiva, che riguarda principalmente la gestione mutualistica di prestazioni integrative di *Welfare*, al cui interno possono farsi rientrare, tra le altre cose, il sostegno del reddito nei periodi di disoccupazione o inattività dovuta a crisi di mercato o a calamità naturali, il sostegno all'assistenza medica, la previdenza integrativa. Sull'argomento, si rinviene letteratura soprattutto a seguito di due precisi interventi legislativi, la legge n, 662/1996 e la c.d. Riforma Biagi (legge n. 30/2003 e d. lgs. n. 276/2003). In precedenza, gli interventi dottrinali si fanno più sporadici (cfr. M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in DRI, 2006, 4, 1020).

Invero, è opinione condivisa che l'odierno sistema bilaterale si origina in modo più organico ed efficace a partire dalle Casse edili (sul punto, inevitabile il rimando a L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile*, Milano, Franco Angeli, 1989) e si sviluppa in modo differente da settore a settore. Dai primi

anni Ottanta viene chiesto proprio alla bilateralità di trovare soluzioni alternative e percorribili in risposta al conflitto sociale che si andava sviluppando in quei settori dove non era economicamente possibile aderire alle rivendicazioni avanzate dalle organizzazioni sindacali. Tali rivendicazioni avevano ad oggetto, oltre agli aumenti retributivi, anche un ampliamento delle misure di protezione sociale, limitate dall'ordinamento quasi esclusivamente al settore industriale.

Dando rilevanza all'accordo interconfederale del luglio 1993 quale momento di svolta per la bilateralità, alcuni, definiscono la bilateralità come un processo che «*vede la costruzione di una rete di organismi con una pluralità di finalità e scopi che chiamano in causa una molteplicità di attori*» e quale «*sede in cui le parti sociali elaborano in permanenza interessi strategici comuni e sviluppano azioni utili a potenziarne il ruolo politico e a valorizzare le proprie risorse*» D. PAPARELLA, *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali*, Working paper CESOS, 2002, 1, in http://www.cesos.org/.

In ogni caso, le trasformazioni dell'economia di mercato (terziarizzazione, globalizzazione, delocalizzazione) e le conseguenze sui sistemi di *Welfare* e sul ruolo del pubblico hanno reso indispensabile il ricorso a nuovi strumenti di protezione sociale, che vedono lo Stato arretrare come gestore diretto delle risorse e avanzare come regolatore indiretto, ponendo norme-quadro di promozione ed indirizzo per la disciplina di enti privati (M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, 2013, 647).

L'idea che la bilateralità potesse avere un ruolo rilevante nel sostegno al reddito e nell'erogazione era già stata prospettata ben prima della recente crisi e delle riforme del 2012. Già alla fine degli anni '90, G. ZAMPINI, *Enti bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, in ILLeJ, 1999, 1, reperibile online sul sito www. www.dirittodellavoro.it, ritiene che gli enti bilaterali rappresentino un interessante modello di ammortizzatore sociale di tipo privatistico ed autogestito dalle organizzazioni sindacali di categoria, in grado di aumentare i livelli di copertura previdenziale garantiti dalle pubbliche istituzioni, perché «*si configurano come gestori istituzionali di risorse previdenziali, secondo una tendenza legislativa che*

oggi vede la previdenza pubblica sempre più coadiuvata o sostituita da iniziative particolari e di settore».

Altre voci osservano, però, che rispetto allo specifico tema del sostegno al reddito, al delicato meccanismo della bilateralità, stante i suoi limiti, legati soprattutto all'inapplicabilità, nei confronti delle prestazioni da questa erogate, del principio di automaticità delle prestazioni, più che funzioni sostitutive della tutela costituzionalmente garantita in mancanza di lavoro, dovrebbero essere affidate a questa funzioni di previdenza integrativa *ex* art. 38 comma 5 Cost. (si veda a tal proposito, S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Cedam, 2013, 155 ss.), anche se, le spinte verso cui l'ordinamento sembra muoversi vanno nella direzione opposta. Di contro, però, altri, senza particolari distinzioni, osservano come gli enti bilaterali si pongono come idoneo strumento alla soddisfazione di quegli interessi posti alla base dell'art. 38 Cost., interessi che ben possono essere garantiti direttamente dal «pubblico», sia indirettamente attraverso proprio l'intervento dei privati (A.L. FRAIOLI, *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, Giappichelli, 2012, 95).

Inoltre, guardando alla complessità della materia, c'è chi osserva che «*quando si parla di bilateralità e misure di sostegno al reddito ci troviamo di fronte ad un panorama estremamente composito sotto molteplici profili, rinvenibili non solo nell'articolata configurazione assunta dalla bilateralità nei settori in cui si è sviluppata, ma anche nella variegata tipologia di organismi bilaterali presenti oggi nel sistema e, infine, nella complessità delle prestazioni da questi erogate a tutela del reddito in ipotesi di mancanza di lavoro*», cfr. P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. FAIOLI, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli Editore, 2010, 50.

2.5. Welfare e sostegno al reddito

Come affermato da Liso (F. LISO, *Ammortizzatori sociali* (voce), in Enciclopedia giuridica Treccani) l'espressione "sostegno al reddito" viene utilizzata quale sinonimo di ammortizzatori sociali in caso di mancanza di lavoro. In realtà, i due termini coincidono solo laddove si intenda il secondo con un'accezione ampia.

Le difficoltà nella definizione dei limiti della materia non si esauriscono, però, solo nella terminologia. La frammentazione della tutela di sostegno al reddito e, più in generale, del sistema di protezione sociale non è cosa né nuova, né recente. È sufficiente richiamare F. CARINCI, *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro*, in Pol. del Dir., 1979, 75, per capire quanto datato sia il problema che ci si appresta a discutere. «*La sperequazione della situazione è evidente, tanto che a scegliere come termine di riferimento il lavoratore dell'industria, se inoccupato non percepisce niente, se disoccupato "ordinario" 800 lire al giorno per un periodo massimo di 180 giorni; se disoccupato "speciale" due terzi dell'ultima retribuzione per un tempo massimo fissato originariamente in 180 giorni, ma poi, nel caso di crisi settoriali e locali, considerato dilatabile ... apparentemente senza limiti*».

La dottrina già da tempo ha individuato alcune delle possibili direttrici verso cui "far muovere" la tutela del sostegno al reddito, così da rendere il sistema di *Welfare*, oltre che maggiormente efficiente, anche maggiormente efficace nella sua globale funzione di "cura della persona". In particolare, c'è chi fa notare come le nuove istanze di protezione stentino fortemente a trovare considerazione nell'ambito del nostro sistema di *welfare* e come vi sia «*l'esigenza di una riformulazione dell'intero sistema di protezione della mancanza di lavoro, secondo direttrici generali così schematicamente sintetizzabili:*

a) incremento dell'entità delle attuali prestazioni "ordinarie" di protezione e/o della durata della loro erogazione, peraltro anche con possibili loro modulazioni a scalare in base alla gravità dello stato di bisogno;

b) ampliamento dello spettro di incidenza dell'intervento protettivo, in primo luogo nel senso di una riconsiderazione dell'opzione "esclusivamente" mutualistico-assicurativa del trattamento ordinario di disoccupazione e, quindi, almeno in alcune ipotesi, e segnatamente per quanto concerne la tutela dei diritti fondamentali della persona, anche mediante possibili prestazioni minimali c.d. "universali", slegate, cioè, dai meriti contributivi;

c) aggiornamento degli attuali criteri di selezione dell'accesso ai trattamenti di protezione in correlazione alla mutata realtà occupazionale, in primo luogo per quanto concerne le nuove tipologie "flessibili" di impiego della manodopera e,

quindi, alla luce dell'eventuale disagio comunque connesso a situazioni di occupazione solo "parziale" e/o "saltuaria";

d) condizionamento dell'erogazione concreta delle provvidenze all'effettivo stato di bisogno del singolo (verificabile anche mediante c.d. "prove dei mezzi"), oltreché pure ad un suo comportamento "meritevole" socialmente, non soltanto in termini di mera occupazione di eventuali offerte di lavoro, ma più in generale anche di impiego profuso dal prestatore per reperire un impiego e, dunque, nell'ambito di eventuali iniziative di formazione e/o di aggiornamento professionale, nonché, altresì, di disponibilità allo svolgimento di attività di utilità sociale;

e) coordinamento funzionale delle c.d. tutele "della" disoccupazione con le c.d. tutele "contro" la disoccupazione, dimodoché l'erogazione dei trattamenti di protezione del reddito valga ad incrementare le possibilità di impiego dei loro beneficiari;

f) miglioramento del livello di equità del sistema di protezione complessivamente considerato, con eliminazione di situazioni di ingiustificato privilegio; quando a rilevare è invece, oggi, non soltanto il gap addirittura massimo tra l'"ipergarantismo" riservato ai c.d. insider e l'assenza pressoché totale di tutele (pure di ordine previdenziale) per i c.d. outsiders, ma anche il divario comunque notevole tra standard di protezione riconosciuto ai disoccupati c.d. tout court e i trattamenti di tutele fortemente privilegiati viceversa erogati in favore di disoccupati beneficiari di regimi particolari, peraltro di frequente nemmeno in corrispondenza con la (maggiore) gravità dello stato di bisogno e/o con gli stessi meriti contributivi;

g) possibile introduzione di prestazioni di tutela aggiuntive rispetto al trattamento "ordinario", basate su sistemi di solidarietà ad ambito "ristretto" e di natura volontaria, nonché quindi non gravanti sul bilancio pubblico;

h) correlazione dei c.d. ammortizzatori sociali e delle tutele del reddito alla prospettiva comunitaria, nonché anche alla dimensione nazionale federale, così come ridefinita ai sensi della recente riforma del titolo V della Costituzione ex legge cost. n. 3 del 2001» (E. BALLETTI, Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali, in RDSS, 2002, 388-389).

In realtà, come avremo modo di vedere in seguito, pare che l'intervento di riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla legge n. 92/2012, non solo non abbia tenuto in

debito conto le indicazioni appena riportate, ma anzi presti il fianco, ancora, ad alcune problematiche.

2.5.1. Il sistema degli ammortizzatori sociali

Come abbiamo già accennato, le critiche che da sempre vengono mosse al sistema degli ammortizzatori sociali e che dovrebbero comportare una sua riforma organica sono riconducibili al fatto che le sue prestazioni e le normative che le regolano sono estremamente frammentarie, quale risultato della sovrapposizione e stratificazione nel tempo dei diversi interventi legislativi. Questo comporta, inoltre, una particolare incoerenza o difficoltà di lettura delle diverse discipline, tanto che spesso l'applicazione dei diversi istituti via via introdotti necessità di specifiche e puntuali prassi applicative. In ogni caso, la critica più pesante che viene mossa al sistema di protezione sociale per il sostegno al reddito dei lavoratori è quella di essere inefficiente, non in grado, quindi, di rispondere alla necessità di dare regole ad un mercato caratterizzato da processi economici in continuo mutamento in relazione alla globalizzazione, all'evoluzione tecnologica e dei modelli organizzativi e produttivi, che richiedono la creazione di nuove forme di incrocio tra tre irrinunciabili aspetti della modernità: competizione, cooperazione e solidarietà (così G. SIGILLO' MASSARA, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in Mass. Giur. Lav., 2012, 7, 587).

Anche per tali motivi, è opinione condivisa che la riforma degli ammortizzatori sociali non solo fosse attesa (sulla base dei propositi più volte avanzati del legislatore), ma anche necessaria (si vedano sul punto, tra i tanti, LISO F., *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi ed incerte prospettive di riforma*, in CURZIO P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci Editore, 2009, 13-47; M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, Relazione alle Giornate di studio AIDLASS dal titolo Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro, Venezia - Università Ca' Foscari, 25-26 maggio 2007, in *www.aidlass.org.;* S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012*, Milano, Giuffrè, 2012, 3; A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino, Giappichelli, 2013).

Il termine ammortizzatori sociali viene spesso utilizzato come sinonimo per indicare le misure di sostegno al reddito, in particolare nella tutela contro il rischio economico da disoccupazione, anche se abbiamo visto che i due termini non sono perfettamente sovrapponibili (cfr. sopra §2.3.). In un rilevante contributo, F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi ed incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci Editore, 2009, 14-15, si conclude che, partendo da un'analisi delle occasioni in cui l'espressione è stata utilizzata, "*il legislatore intende il termine "ammortizzatori" in un'accezione più ampia di quella tradizionale. La nozione tradizionale è quella che si può far risalire all'iniziale pacchetto di misure varato con la legge n. 1115 del 1968 (cassa integrazione guadagni straordinaria, indennità speciale di disoccupazione, assegno ai lavoratori anziani), e riguarda, quindi, l'area delle eccedenze di personale, le cui conseguenze si volevano appunto attutire. A questa nozione (per la quale parlerei di ammortizzatori sociali in senso stretto) ha finito per sovrapporsi una nozione più generica, quella appunto utilizzata dalle leggi delega, che è comprensiva di tutte le forme di sostegno al reddito per mancanza di lavoro*".

Del termine, ormai di uso comune, da un punto di vista legislativo, non vi è traccia almeno sino alla legge n. 160/1988, dove il legislatore auspica una riforma "*del trattamento di disoccupazione, delle integrazioni salariali, dell'eccedenza di personale, nonché dei contratti di formazione e lavoro*" e non di riforma degli ammortizzatori sociali. L'utilizzo del termine si ha, per la prima volta, nell' "Accordo sul lavoro" del 24 settembre 1996 e, successivamente, all'articolo 2 comma 28 della l. 23 dicembre 1996 n. 662.

La dottrina, almeno fino ai primi anni '90 fa largo uso della locuzione "*strumenti di gestione delle eccedenze di personale*", proprio per indicare gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto così, ad esempio, in F. LISO, *La gestione delle eccedenze in Europa. Disegno della ricerca e valutazione d'assieme*, in CNEL, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Un'analisi giuridica ed economica*, Roma, 1995, I, 7-25; G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI, *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, Jovene, 1992; M. G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 1990, 46, 2.

Quando il termine in esame inizia ad essere utilizzato in modo comune, implicitamente lo stesso viene affiancato all'idea di riforma. Per alcuni, la constatazione che l'espressione "ammortizzatori sociali" viene coniata nel momento in cui si ravvisa l'esigenza di una sua riforma dà quasi l'idea sconfortante di trovarsi di fronte «*a uno sterile ossimoro concettuale*» (A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, 61), soprattutto perché, ancora una volta sembra darsi per cosa ovvia il contenuto dell'espressione.

Guardando al passato, sempre Di Stasi (*cit*., 62) dava atto di come la manualistica del diritto del lavoro "*propone una modalità di ripartizione della materia in cui non v'è spazio per una trattazione unitaria*", licenziamenti collettivi, cassa integrazione, mobilità, indennità di disoccupazione, contratto di solidarietà, trasferimento dell'impresa in crisi non vengono organizzati in un'unica sezione, ma affrontati in spazi differenti a seconda dei diversi criteri classificatori.

Analogamente succedeva in riferimento alla manualistica di diritto previdenziale (si veda R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2008), dove manca una definizione dell'espressione "ammortizzatori sociali", anche se i diversi istituti che vi rientrano vengono approfonditi, pur senza specificare la loro appartenenza ad una comune famiglia di misure.

È opinione diffusa che i diversi tentativi portati avanti dalla dottrina di ricondurre ad un sistema unitario e organico la normativa in tema di gestione delle eccedenze di personale (anche, ma non solo, a fini didattici) si siano costantemente scontrati con le difficoltà di lettura di un sistema in continuo e disorganico mutamento a causa di interventi emergenziali stratificatisi nel tempo. "*Dopo ogni intervento l'assetto che ne scaturiva era immediatamente posto in crisi dal successivo problema, altrettanto drammatico e contingente, la cui soluzione richiedeva una o più deroghe all'assetto sistematico appena (più o meno felicemente) raggiunto*", così sulla questione si esprime M. G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in Giorn. dir. rel. ind., 1990, 236.

A partire dalla fine degli anni '90 la definizione di ammortizzatore sociale viene data, più o meno esplicitamente, da diversi esponenti della dottrina e proprio a

dimostrazione del fatto che la categoria giuridica è stata utilizzata prima della sua teorizzazione e definizione, le diverse spiegazioni fornite per la locuzione non sempre coincidono.

In base alle prime elaborazioni dottrinali, gli ammortizzatori sociali vengono definiti come "*gli unici meccanismi giuridici che ancor oggi, in Italia, rappresentano un correttivo e uno strumento di solidarietà di fronte ai processi di ristrutturazione e a crisi aziendali che incidono su fasce particolarmente deboli della forza lavoro*" G. GHEZZI, *La disciplina del mercato del lavoro*, Roma. Ediesse, 1996, 41; per altri, la portata e l'ampiezza dell'istituto è tale per cui sono ammortizzatori sociali tutti gli "*strumenti per alleviare il disagio economico derivante dalla perdita del reddito da lavoro*" (E. BELLI, G. DE CAPRARIIS, *Gli ammortizzatori sociali nell'analisi economica*, in G. DE CAPRARIIS, *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, Il Mulino, 1999, 162-163), pertanto, è un ammortizzatore sociale qualunque forma di reddito o indennità approntata a favore del disoccupato.

Se, invece, si guarda alla crisi del percorso lavorativo (e non dell'impresa), quale diverso punto d'osservazione venuto in essere a seguito dei cambiamenti che interessano le dinamiche del mercato del lavoro, il concetto di ammortizzatore sociale cambia, arrivando a comprendere "*tutti quegli istituti che accompagnano normalmente un momento di crisi nella vita lavorativa del lavoratore, pensati sia come singolo sia come collettivo*" (P.G. ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, 4).

Preso atto che la dottrina non è del tutto concorde nel definire univocamente il termine "ammortizzatore sociale", alcuni constatano come questo possa derivare dal fatto che la stessa locuzione sembra comportare di per sé un'idea di vaghezza e caos, per cui l'espressione "*misure integrate di sostegno nel mercato del lavoro*" è preferibile rispetto a quella correntemente (ab)usata di "ammortizzatore sociale" G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato del lavoro*, in LD, 2007, 1, 3.

Parlare di ammortizzatori sociali significa, infatti, "*riferirsi soprattutto a quell'insieme eterogeneo di strumenti che è nato e ha incominciato a svilupparsi sulla spinta dell'accordo interconfederale del 1965 in materia di licenziamenti collettivi, permettendo il svilupparsi di un nuovo diritto per consentire il governo*

delle eccedenze del personale il più indolore possibile", così F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia, Roma, Edizioni Lavoro, 2000, 62.

In ultimo, c'è chi osserva come «*il termine, invero, presenta confini estremamente incerti; in una visione più ristretta, alcuni vi ricomprendono essenzialmente gli strumenti introdotti per fronteggiare il fenomeno delle eccedenze di personale; in un'ottica più ampia, altri vi faranno rientrare, invece, l'insieme degli strumenti volti a sostenere il reddito ed a facilitare il recupero di una posizione lavorativa per chi ha perso il lavoro (con un'evidente valorizzazione della funzione proattiva degli stessi)*» , suggerendo di prendere a riferimento «*la nozione cui fa riferimento, ormai costantemente il legislatore delle leggi delega (legge n. 144/1999 e legge n. 247/2007, che è comprensiva di tutte le forme di sostegno al reddito per mancanza di lavoro*» cfr. P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. FAIOLI, Indagine sulla bilateralità nel terziario, Torino, Giappichelli, 2010, 49.

Guardando alla funzione degli ammortizzatori, A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in P.G. ALLEVA, E. BALLETTI, U. CARABELLI, A. DI STASI, N. FORLANI, F. LISO, M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, 85-86, conclude rispetto al fatto che sono «*espressione del principio costituzionale del diritto al lavoro, sancito all'art. 4, dove si tutela lo status del lavoratore non solo come diritto ad avere un lavoro, ma anche a mantenerlo. Il diritto al lavoro è un principio che impone la difesa dello status di lavoratore, per cui la liberazione dal bisogno non è l'obiettivo, ma la conseguenza del diritto a conservare il lavoro*».

Se si riesce ad elaborare una definizione, più o meno ampia, è allora possibile affermare l'esistenza di un sistema degli ammortizzatori sociali, all'interno del quale includere le prestazioni che vi appartengono, escludendo quelle che, pur avendo natura di protezione sociale o di sussidio, e quindi, rappresentando una forma di *Welfare*, non ne fanno parte.

Pertanto, devono essere sicuramente esclusi la lotta alla suboccupazione, qualificabile come una situazione di partecipazione marginale o comunque insoddisfacente del soggetto interessato al processo produttivo, che comprenderà le misure volte a controllare e limitare la precarietà incontrollata e l'emersione del c.d.

lavoro nero, e la lotta all'esclusione sociale, che identifica, secondo una formulazione negativa, una situazione che è immediatamente di mancata partecipazione alla società civile, prima ancora che economica (si veda P. SANDULLI, *Disoccupazione, suboccupazione ed esclusione sociale: profili giuridici*, in Dir. Ec. Stat. Soc., 2001, 2, 21) e le politiche di promozione dell'occupazione, attuate per incentivare le imprese alle assunzioni, con una maggior flessibilizzazione del mercato del lavoro e tramite agevolazioni in campo contributivo e di costo del lavoro.

Parte della dottrina, poi, spiega come alcuni strumenti, elaborati successivamente, spesso sulla spinta dell'emergenza di provvedere, siano dotati di una natura mista:

a) le misure in tema di rimodulazione o riduzione dell'orario standard di lavoro, possono classificarsi o meno come ammortizzatori sociali a seconda che siano messe in atto per conservare oppure per creare posti di lavoro;
b) le politiche in tema di formazione professionale hanno finalità differenti a seconda che si rivolgano ad occupati per facilitare il passaggio verso una differente occupazione o ai disoccupati per permettere loro di diventare occupati;
c) il passaggio dal lavoro attivo al pensionamento: emblematico il caso del "*prepensionamento*, istituto diretto al governo delle eccedenze di personale delle aziende di settori in crisi (e, quindi, strumento di conservazione dei livelli occupazionali), ma anche a far sì che i lavoratori 'anziani' cedano il loro posto ai giovani in cerca di prima occupazione (M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2010, 308).

Emerge, quindi, come le misure siano destinate esclusivamente a soggetti lavoratori (e non semplicemente cittadini, destinatari di altre politiche di *Welfare*), cui deve essere garantito il rischio di perdita del posto di lavoro (e non direttamente la capacità di reddito) e come il sistema abbracci due ambiti di intervento, vale a dire la tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro e quella in caso di disoccupazione. Quindi, rientrano nel sistema tutti i meccanismi che intervengono nel caso di sospensione dell'attività lavorativa per evitare l'espulsione dal posto di lavoro del prestatore, sostenendone economicamente il reddito, ma anche la tutela economica necessaria in caso di "mancanza di lavoro", con una funzione sussidiaria di integrazione del reddito. «*Nell'ambito della tutela in costanza di rapporto è*

confermato il sistema delle casse integrazioni guadagni, ... completato dai fondi di solidarietà bilaterali e dal fondo di solidarietà residuale, rivolti ai lavoratori in sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in aziende non rientranti nel campo di applicazione delle casse integrazioni guadagni», a cui si affiancano le indennità di disoccupazione per sospensione co-finanziate dagli enti bilaterali (misura residuale e ad esaurimento prevista sempre le aziende non rientranti nel campo di applicazione CIG), gli ammortizzatori sociali in deroga e i contratti di solidarietà difensivi (S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012*, Milano, Giuffrè, 2012, 21 ss.).

Come osservato da F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi ed incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci Editore, 2009, 16-17, gli interventi giustificati dalla perdita del lavoro «*sono ispirati ad una logica assicurativa e mirano a consentire che il lavoratore possa godere di un reddito nel periodo immediatamente successivo a questa perdita, nella prospettiva che vada alla ricerca di una nuova occupazione*»; gli interventi derivanti dalla mancanza di lavoro hanno «*la funzione di integrazione di un reddito annuale ritenuto insufficiente in ragione della condizione di sottooccupazione del lavoratore e sono ispirati maggiormente ad una logica di carattere assistenziale*», mentre, se la mancanza di lavoro deriva dalla sospensione del lavoro, la misura di sostegno viene erogata allo scopo di evitare che "*la vicenda sospensiva si traduca – con riferimento alla propria durata – in una perdita completa del reddito che sarebbe derivato dallo svolgimento dell'attività lavorativa*".

Se classificare le misure generali introdotte dall'ordinamento sulla base di quanto appena riportato, non risulta particolarmente complicato, così non è laddove si cerchi di ricondurre a sistema le deroghe ed i provvedimenti emanati in chiave di estensione della tutela dal legislatore. Il contributo di Liso in ultimo citato prova a fare ancora questo passo successivo, individuando e classificando le forme di tutela alternative al sistema generale statale e per questo dal medesimo denominate del "*fai da te*" e dei "*semplicemente beneficiati*" (F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi ed incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci Editore, 2009, 17).

Nel "*fai da te*" rientrano le misure elaborate autonomamente dalle parti sociali settoriali, che hanno scelto di approntare una tutela per il sostegno al reddito nei rispettivi settori categoriali, accomunati dal fatto di essere sprovvisti di ammortizzatori sociali ordinari, il tutto a partire da norme autorizzative generali. Tale area, a detta dell'autore, può essere suddivisa ulteriormente in due sottogruppi a seconda del "contributo" fornito dallo Stato. Alle "forme quasi autarchiche", lo Stato fornisce solo gli strumenti normativi necessari per l'attuazione della misura di protezione (come vedremo rientrano in questo insieme gli strumenti dei Fondi di solidarietà), mentre agli "esplicitamente sostenuti", invece, lo Stato fornisce anche risorse economiche, che vanno ad aggiungersi a quelle raccolte dalla categoria stessa (vi rientrano, quindi, le altre prestazioni erogate dagli enti bilaterali).

La seconda forma innovativa, la categoria dei "semplicemente beneficiati" comprende forme di sostegno a carico delle casse dello Stato, erogate dalla fiscalità generale, come accade per esempio nei contratti di solidarietà (art. 5 del decreto legge n. 148 del 1993, convertito nella legge n. 236 del 1993), in cui si perde la funzione di assicurazione del rischio alla base della misura.

Altri autori, poi, sollevano lo stesso problema, ad esempio in ragione degli ammortizzatori sociali in deroga, «*per i quali è assente qualunque onere a carico dei beneficiari, potendosi configurare tali strumenti alla stregua di trattamenti "assistenziali", se non addirittura come veri e propri aiuti di Stato alle imprese*» (così G. SIGILLO' MASSARA, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in Mass. Giur. Lav., 2012, 7, 588, che richiama a sostegno G. MORO, *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in Riv. Giur. Lav., 2011, 427 e M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali in deroga con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2009, 353.

In panoramica, gli studi e le ricerche che si occupano di approfondire la materia degli ammortizzatori sociali sono innumerevoli.

Affrontano in generale la tematica, tra i tanti, M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in GDLRI, 2007,116,4, 695-747; D.GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi ""neocostituzionalista"*, ADAPT Working Paper, 2008, 63, reperibile in http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2013/08/945WP_08_63.pdf; C. DE MARCO, *Gli ammortizzatori*

sociali tra vecchie e nuove proposte, in RIDL, 2009, I, 559-594; A. BOMBASSEI, *Le prospettive di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*, in DRI, 2010, 2, 354 e ss.; M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *Riforma del mercato e ammortizzatori sociali*, in RIDL, 2012, III, 343-367; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, J. TSCHOLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI, M.TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffré, 2012, 341-360; M. NOVELLA, *Commento all'art. 46 della legge n. 183/2010*, in L. NOGLER, M. MARINELLI, *La riforma del mercato del lavoro – Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Torino, Utet Giuridica, 2012. 436-455; S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in LD, 2015, 1, 77-91; AA.VV., *Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale*, Torino, Giappichelli, 2014, 29-43.

Alcuni, si concentrano, invece, nell'approfondimento del rapporto tra ammortizzatori sociali e principio di sussidiarietà verticale (D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di Diritto del lavoro*, 2006, 653-668), guardando, ora al ruolo degli enti regionali (A. ANDREONI, *Integrazioni salariali e valori costituzionali nell'età del capitale "introverso"*, Riv. Giur. Lav., 2011, I, 359-377), ora all'esperienza delle province a statuto speciale (M. COLASANTI, *La delega alla provincia di Trento sugli ammortizzatori sociali*, in A. MATTEI (a cura di), *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 91-100).

Altri studi, invece, sono da ricondurre ai diversi interventi di riforma legislativa succedutisi nel tempo nella materia. In ordine temporale, la riforma che più muta l'assetto del sistema degli ammortizzatori, nel senso di una riforma organica è la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro (c.d. Riforma Fornero).

Si sono occupati di approfondire la c.d. Riforma Fornero, di cui alla legge n. 92/2012 per i temi qui di interesse, tra i molti, S. LEONARDI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA, *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, Roma, Ediesse, 2012, 236-252; A. ANDREONI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA, *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, Roma, Ediesse, 2012, 221- 228; S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012*, Milano, Giuffrè, 2012; M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA, *Il*

nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013, Torino, Giappichelli, 2013; G. SIGILLO' MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, in A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, 83-96; S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, in LD, 2012, 3-4, 621-641; G. SIGILLO' MASSARA, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in Mass. Giur. Lav., 2012, 7, 587- 602; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, J. TSCHOLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI, M.TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, 341-360; M.CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2012, 2, 227-272;F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, Supplemento a DPL 2012 n.33; F. LISO, *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della Riforma Fornero*, in L. FIORILLO, A. PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2014, 287-323; S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2014, 325-388.

Deve, poi, darsi atto di come la materia sia stata interessata anche dalla successiva riforma giuslavoristica che ha interessato l'ordinamento a cavallo degli anni 2014-2015, a seguito dell'emanazione della legge delega n. 183/2014. Più recentemente, quindi, studiano il rapporto tra le misure di sostegno al reddito e la riforma approntata dal Governo Renzi, il c.d. Jobs Act, E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, ADAPT Labour Studies e-book series, 2014, 32, p. 1-47;S. SPATTINI, *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, Adapt University Press, 2014, in www.bollettinoadapt.it; F. LISO,*Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, in RDSS, 2014, 4, 457-472 e P. POTESTIO, *Employment Protection e assicurazione contro la disoccupazione: dal modello di Blanchard e Tirole al Jobs Act*, in DRI, 2015, 1,140-153.

In ogni caso, l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali vede una contrapposizione tra due macro categorie di strumenti di tutela.

In caso di cessazione del rapporto di lavoro, vi sono poi misure rivolte ai soggetti che si trovano involontariamente disoccupati. Rientrano in questa categoria l'assicurazione sociale per l'impiego (ASpI e Mini-ASpI), sostituite entrambe dal 1° maggio 2015 dalla sola Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) e l'indennità di mobilità e le misure, prima sperimentali e ora sistematiche, rivolte ai collaboratori coordinati e continuativi.

Le seconde agiscono in caso di sospensione del rapporto di lavoro e sono rivolti a soggetti sospesi in conseguenza di crisi aziendali temporanee. Rientrano in questa categoria le misure strutturali della cassa integrazione guadagni (ordinaria e straordinaria) e dei fondi di solidarietà bilaterali e, quale misura non di sistema, la cassa integrazione in "deroga", prevista per i lavoratori non destinatari della normativa sulla cassa integrazione guadagni e l'indennità di mobilità in deroga.

Stante la transitorietà delle due discipline, già oggi sostituite dall'introduzione di un nuovo e diverso meccanismo, quale è quello della NASpI, ci si limiterà, in questa sede, dopo una sommaria descrizione, a richiamare gli aspetti maggiormente controversi o problematici rispetto a detti istituti.

L'ASpI è un definito quale ammortizzatore sociale "universale", ma sul punto non è d'accordo A. ANDREONI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA, Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali, Roma, Ediesse, 2012, 222 che ritiene come *«il nuovo trattamento sia ben lungi dall'essere universale»*, specie se letto in rapporto con le modifiche introdotte in tema di mobilità.

Anche Renga, osserva come «*il Governo Monti, tuttavia, più che riformare ed innovare, ha appena accennato ad un'opera di razionalizzazione degli istituti esistenti di tutela del reddito, apportando qualche variazione importante e disegnando una cornice sistematica peraltro ancora molto lacunosa. In particolare, il ripensamento e l'universalizzazione degli interventi di tutela della assicurazione per l'impiego nascono con dei germi in seno: il mantenimento temporaneo dell'indennità di mobilità, la riproposizione degli ammortizzatori in deroga, la conservazione del regime dei lavoratori agricoli*» (S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI, La riforma del mercato del lavoro, Torino, Giappichelli, 2014, 325).

La legge ha, poi, disciplinato l'indennità per i soggetti assunti con co.co.co. In particolare, l'indennità viene erogata ai collaboratori coordinati e continuativi che soddisfino le seguenti condizioni congiuntamente considerate: a) abbiano operato, nel corso dell'anno precedente, in regime di monocommittenza; b) abbiano conseguito l'anno precedente un reddito lordo complessivo soggetto a imposizione fiscale non superiore al limite di 20.000 euro, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati intervenuta nell'anno precedente; c) con riguardo all'anno di riferimento gli sia accreditato, presso la predetta Gestione separata di cui all'art. 2, co. 26 l. n.335/1995, un numero di mensilità non inferiore a uno; d) abbiano avuto un periodo di disoccupazione ininterrotto di almeno due mesi nell'anno precedente; e) risultino accreditate nell'anno precedente almeno quattro mensilità presso la Gestione separata di cui all'art. 2 co. 26 l. 335/1995. L'indennità è pari a un importo del 5 per cento del minimale annuo di reddito di cui all'art. 1 co. 3 l. n. 233/1990, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione. L'importo di cui al comma 52 è liquidato in un'unica soluzione se pari o inferiore a 1.000 euro, ovvero in importi mensili pari o inferiori a 1.000 euro se superiore (art. 2 co. 51-56 l. n. 92/2012). Sul punto, parte della dottrina osserva, criticamente, che è «*da sottolineare la penalizzazione dei collaboratori coordinati e continuativi, destinatari in via definitiva, ma a condizioni più stringenti e di nuovo nei limiti dei fondi a ciò destinati, di quella indennità una tantum già prevista in passato in via provvisoria dall'art. 19 l. n. 2/2009; sebbene in sede di emendamento al disegno di legge governativo, i requisiti di accesso alla prestazione siano stati ammorbiditi per il triennio 2013-2015 e soprattutto sia stato previsto che in sede di monitoraggio degli effetti della riforma si possano valutare eventuali correzioni di tale misura, quali la sua sostituzione con la Mini-ASpI*» (così S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato,* in L. FIORILLO, A. PERULLI, La riforma del mercato del lavoro, Torino, Giappichelli, 2014, 330).

Rispetto agli strumenti volti a sostenere il reddito del lavoratore coinvolto in sospensione dal lavoro, le misure individuate dall'ordinamento sono quelle previste dalla legge n. 223/1991 s.m.i., in tema di integrazioni salariali (CIGO e CIGS) e quelle stabilite dalla legge n. 662/1996 e dalla legge n. 92/2012, in tema di fondi di

solidarietà. *A latere* di questi strumenti, troviamo la predisposizione di misure "*in deroga*", il cui utilizzo costante negli anni ha fatto più volte dubitare della loro sperimentalità.

Quello che può essere definito il "pilastro" degli ammortizzatori sociali, vale a dire la Cassa Integrazione Guadagni, assolve ad una duplice funzione: «*pur avendo come compito primario quello di sostituire o integrare la retribuzione dei lavoratori sospesi o che prestano lavoro ad orario ridotto nei casi espressamente previsti dalla legge, esso si presta ad alleggerire i costi della manodopera aziendale nei periodi di difficoltà di produzione, consentendo ai datori di mantenere il rapporto con i dipendenti, anziché licenziarli, e, dunque, riutilizzarli (in pieno) una volta cessata la causa di sospensione stessa*» (M. CINELLI, *Il rapporto previdenziale*, Bologna, Il Mulino, 2010, 115).

Storicamente, l'istituto dell'integrazione salariale nasce con quella che viene definita Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) e, solo successivamente e per rispondere alle ulteriori istanze economiche che erano nel frattempo sorte, il Legislatore prevede la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS).

Il limitato campo d'azione delle integrazioni salariali, sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo, si scontra, nel corso degli anni, con le richieste di tutela portate avanti dai settori esclusi: si arriva così alla nascita della CIGO – Gestione Edilizia, ad opera della legge n. 77 del 1963 e della CISOA, (Cassa Integrazione Guadagni per il Settore Agricolo), con la legge n. 457/1972, ma manca, comunque, a tutt'oggi, una copertura omogenea di tutti i settori. Se gli interventi stratificatisi nel tempo hanno comportato non solo una difficoltà di lettura comunemente sentita, ma anche confusione in ambito applicativo, con la legge n. 223/1991, in tema di integrazioni salariali straordinarie, si viene a creare «*un disegno della materia delle eccedenze di personale abbastanza chiaro e leggibile, nelle sue linee essenziali*» (F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in GDLRI, 1997, 1).

Guardando alla prima di queste due misure, il trattamento di integrazione salariale ordinario (CIGO) è applicabile nei confronti di operai, impiegati, intermedi, quadri, soci di cooperative di produzione e lavoro, non solo con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato, anche assunti con contratto di lavoro a tempo parziale. Possono usufruire della protezione offerta dalla CIGO anche i lavoratori titolari di un contratto di solidarietà ex art. 2 l. n. 863/1984. Risultano, quindi, esclusi

ampie categorie di lavoratori (tra i quali, ad esempio, gli apprendisti, i dirigenti, i lavoratori a domicilio, i lavoratori portuali, i lavoratori tenuti in soprannumero rispetto alle esigenze dell'impresa). La portata della tutela è vincolata al soddisfacimento del criterio dimensionale da parte dell'impresa: per prassi, è sufficiente che l'impresa impieghi più di 5 dipendenti. La CIGO è applicabile alle aziende industriali (art. 1 legge n. 164 del 1975), comprese le attività manifatturiere, estrattive, di installazione di impianti, di produzione e distribuzione di servizi pubblici essenziali e alle relative attività ausiliarie ed espressamente esclusa per i settori del terziario, dell'artigianato, del credito e delle assicurazioni, dei trasporti ferroviari, tranviari e della navigazione interna, della pesca; oltre che per specifiche tipologie di aziende. Sono cause integrabili, che permettono di accedere ai benefici della CIGO, la riduzione o sospensione dell'attività produttiva, a causa di situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'imprenditore, ai dipendenti oppure a situazioni temporanee di mercato. L'ammissione al trattamento di integrazione salariale è vincolato a due presupposti: la temporaneità della situazione di difficoltà aziendale e la certezza della ripresa dell'attività produttiva(si veda in proposito la pronuncia della Corte di Cassazione n. 2138/2001).

La CIGO può essere concessa per un massimo di tre mesi (13 settimane) per ogni unità produttiva (stabilimento, reparto o settore autonomo), prorogabile trimestralmente fino ad un massimo di 52 settimane. Le prestazioni erogate dalla CIGO sono pari all'80% della retribuzione globale netta per le ore di lavoro non prestate, comprese tra le zero ore e il limite orario contrattuale, ma comunque non oltre le 40 ore settimanali fino a determinati massimali stabiliti annualmente.

La Cassa Integrazioni Guadagni Straordinaria (CIGS) viene creata per consentire ai lavoratori la conservazione del posto di lavoro nell'evenienza di sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro generate da riorganizzazioni, conversioni, ristrutturazioni aziendali o crisi economiche settoriali. Essa permette di realizzare due propositi fondamentali: sia l'integrazione proporzionale della retribuzione persa dal lavoratore sospeso, sia la garanzia di piena libertà per l'imprenditore in merito alle scelte tecniche e organizzative che si rendono indispensabili per tenere il passo coi tempi e, quindi, per non perdere competitività .

L'opera di riorganizzazione dell'istituto, portata avanti dal legislatore con la legge n. 223/1991, ha permesso di far ritornare nel suo alveo la CIGS. La funzione

primordiale di sostegno alle imprese coinvolte nella gestione di eccedenze di personale di carattere temporaneo della CIGS era, infatti, stata da tempo snaturata, a favore di un uso ampio e disomogeneo, spesso più politico che sociale dell'istituto.

Ciò non toglie che comunque lo strumento della CIGS assume «*anche formalmente, la (concorrente) funzione di strumento di politica economica, sia perché è divenuto uno strumento direttamente ed ufficialmente attivabile da parte del potere politico centrale, sia perché la relativa disciplina si è inserita in maniera organica in un più ampio complesso normativo, che interessa, nel suo insieme, l'assetto del mercato del lavoro, l'attività produttiva nazionale, il governo delle situazioni di crisi*» (M. CINELLI, *Il rapporto previdenziale*, Bologna, Il Mulino, 2010, 117).

L'intervento di riforma operato nel 1991 ha portato con sé ulteriori vantaggi: da un lato ha permesso di interrompere il circolo vizioso che aveva comportato il continuo nutrimento di sacche storiche di lavoratori assistiti, permettendo al "nuovo" sistema di ammortizzatori sociali di ripartire, per così dire, da zero; dall'altra ha permesso il venire in essere nella sostanza (e non solo formalmente, come nell'esperienza precedente) di un meccanismo per la riduzione del personale organizzato in tappe ben precise per cui, nel caso in cui non si possa fare a meno di individuare dei lavoratori eccedentari, questi potranno usufruire (da subito o in seguito al periodo di CIGS) di un canale privilegiato per il reinserimento nel mondo del lavoro con l'istituto della mobilità. In sostanza, viene esplicitamente ripristinata la responsabilità dell'impresa in ordine al ridimensionamento del proprio organico, ed abbandonata l'utopia della garanzia automatica del passaggio diretto del lavoratore alla nuova occupazione (cfr. F. LISO, *Il ruolo dei poteri pubblici e privati nella nuova legge di riforma del mercato del lavoro*, in M. CINELLI M., Il fattore occupazionale nella crisi di impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223, Torino, Giappichelli, 1993, 26).

Anche se sulla carta il nuovo modello di ammortizzazione sociale in costanza di rapporto sembrava funzionare, esso non ha superato il vaglio pratico. Nel giro di pochissimi anni si sono resi necessari nuovi interventi, con portata e applicazione differente, ma tutti egualmente privi di coordinamento in senso ampio, con il risultato di una «*ripresa in grande stile della attitudine ad utilizzare lo strumento legislativo in immediata funzione servente rispetto alla composizione di concrete situazioni di conflitto scaturenti da eccedenze di personale, spesso mediate a livello*

di Ministero, in ragione della particolare rilevanza sociale del problema, ma anche perché quella è conosciuta come la strada regina per ottenere gli auspicati aggiustamenti del quadro normativo» (F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *GDLRI*, 1997, 4).

Per come è attuato, «*il sistema delle integrazioni salariali può essere visto come un intervento di ausilio finanziario all'impresa che versi in una situazione di crisi: che si realizza, però, accollando alla mano pubblica il costo del mantenimento della forza lavoro*» nell'ottica di rendere inutile il ricorso al licenziamento collettivo (così R. ROMEI, *Impresa in crisi e cassa integrazione*, in M. CINELLI (a cura di), Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223, Torino, Giappichelli, 1993, 122).

Fondamentale per il buon funzionamento dell'istituto è il mantenimento della linea di demarcazione tra eccedenze temporanee e eccedenze strutturali. Le prime individuano tutti quei lavoratori che transitoriamente non possono fornire la propria prestazione per i motivi che abbiamo appena visto. Le eccedenze strutturali, di contro, individuano tutti quei soggetti che non potranno più, in assoluto, fornire la propria prestazione perché l'adeguamento messo in atto dall'imprenditore li ha esclusi dal ciclo produttivo. Nel momento in cui la CIGS nasce, con la legge n. 1115 del 1968, si rivolge solo ai lavoratori temporaneamente eccedentari. Nei fatti, però, i limiti del sistema vengono stravolti e le ripetute e prolungate proroghe non permettono più di distinguere tra le due categorie, arrivando a fornire a tutti le stesse tutele, in modo indifferenziato.

Proprio per sovvertire le connotazioni assistenzialistiche ormai indissolubilmente legate a questo strumento, «*la legge n. 223 del 1991 realizza un'opera di sostanziale sdoppiamento dell'istituto delle integrazioni salariali quale si era venuto a strutturare nella sua complessa evoluzione, riconducendovi nel suo ambito di incidenza le previsioni più coerenti alla matrice originaria dell'intervento previdenziale, e disaggregandovi tutte quelle funzioni che sono connesse ad una finalizzazione strettamente assistenziale, che vengono ricondotte sotto l'istituto, in gran parte innovativo, del collocamento in mobilità*» (G. FERRARO, *Le integrazioni salariali*, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI (a cura di), Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro. Commento sistematico alla L. 223/1991, Napoli, Jovene, 1992, 4).

A dimostrazione della variegata portata applicativa dell'istituto si osserva come i soggetti che possono beneficiare del trattamento di integrazione straordinario sono gli operai, impiegati, quadri, soci e non soci di cooperative di produzione e lavoro, lavoratori poligrafici e giornalisti, dipendenti da: imprese industriali (comprese quelle edili ed affini); imprese cooperative e loro consorzi, che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici, per i dipendenti a tempo indeterminato; imprese artigiane il cui fatturato nel biennio precedente dipendeva per oltre il 50% da un solo committente destinatario di CIGS; aziende appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione le cui imprese committenti siano interessate da CIGS; imprese appaltatrici di servizi di pulizia la cui impresa committente sia destinataria di CIGS; imprese editrici di giornali quotidiani, periodici e agenzie di stampa a diffusione nazionale per le quali si prescinde dal limite dei 15 dipendenti e, dal 1° gennaio 2013 (art. 3, comma 1, L. 92/2012) imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta dipendenti; agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti; imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti; imprese del trasporto aereo a prescindere dal numero di dipendenti; imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti. Non spetta ai dirigenti, agli apprendisti, ai lavoratori a domicilio, agli autisti alle dipendenze del titolare di impresa.

Le cause integrabili sono la ristrutturazione, riorganizzazione, riconversione aziendale, la crisi aziendale e le procedure concorsuali (fino al 31.12.2015 e solo quando sussistano prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione).

I presupposti per poter attivare la CIGS sono, oltre all'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con un'anzianità di servizio di almeno 90 giorni, la sospensione dal lavoro o la riduzione dell'orario per le cause individuate dalla legge, la perdita o la riduzione della retribuzione e la previsione di ripresa dell'attività lavorativa.

Per quel che riguarda l'importo della misura erogata, essa è pari all'80% della retribuzione complessiva che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate fino ad un massimo di 40 ore settimanali. L'importo da corrispondere è soggetto ad un limite mensile rivalutato annualmente dall'Istat.

Per poter essere ammessi a godere della misura è necessario espletare una apposita procedura, al termine della quale sarà necessario individuare nel concreto i lavoratori

oggetto del provvedimento. Il criterio scelto di norma è quello della rotazione del personale, salvo la sussistenza di "*ragioni di ordine tecnico-organizzativo, connesse al normale mantenimento del livello di efficienza*" che portano l'imprenditore ha compiere scelte differenti (per una ricostruzione storica dell'individuazione dei lavoratori da porre in CIGS si veda G. BOMMARITO, *I criteri di selezione del personale da porre in CIG: le scarse novità legislative ed il rischio del successivo inserimento in mobilità*, in M. CINELLI, Il fattore occupazionale nella crisi di impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223, Torino, Giappichelli, 1993, 124 ss.).

I due trattamenti di integrazione hanno, comunque, alcuni aspetti in comune.

Da entrambi deriva la nascita, in capo al cassintegrato, di una sorta di soggezione personale, per effetto della quale, il lavoratore, da un lato, perde la piena disponibilità del proprio tempo libero, dall'altro, se vuole evitare conseguenze dannose in merito al perdurare della tutela sociale, deve assoggettarsi ad una serie di oneri di comportamento nei confronti sia del datore di lavoro, sia della pubblica amministrazione, che la legge ha reso sempre più rigorosi e penetranti (M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2010, 344).

Il cassintegrato, infatti, se da un lato è esentato dal prestare l'attività lavorativa alla base del rapporto di lavoro, non può sottrarsi all'obbligo di disponibilità al lavoro ed alle ulteriori misure di politica attiva predisposte dall'ordinamento. Come osservato da Cinelli, «*lo stato di soggezione del cassintegrato trova ulteriore manifestazione nella sanzione della decadenza dal diritto al trattamento di integrazione salariale per il lavoratore che non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione all'INPS dello svolgimento di giornate di attività lavorativa durante il periodo di integrazione salariale (art. 8 comma 5 l. n. 160/1988, dichiarato legittimo da Corte cost. n. 195/1995)*» (così M. CINELLI, *Il rapporto previdenziale*, Bologna, Il Mulino, 2010, 119).

Inoltre, l'art. 1 co. 1 l. n. 102/2009 prevede che "*al fine di incentivare la conservazione e la valorizzazione del capitale umano nelle imprese, in via sperimentale per gli anni 2009 e 2010, i lavoratori percettori di trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, possono essere utilizzati dall'impresa di appartenenza in progetti di formazione o riqualificazione che possono includere attività produttiva connessa all'apprendimento*". Spetta al datore

di lavoro decidere se attivare questa forma sperimentale di alternanza tra sussidio e lavoro, come spetta sempre a lui retribuire i lavoratori eventualmente coinvolti, in misura pari alla differenza tra la retribuzione di riferimento e il trattamento di integrazione salariale. «*Gli oneri che il lavoratore cassintegrato ha su di sé contribuiscono a segnare il limite della solidarietà che il sistema esprime nei suoi confronti*», così F. LISO, *Il ruolo dei poteri pubblici e privati nella nuova legge di riforma del mercato del lavoro*, in M. CINELLI, Il fattore occupazionale nella crisi di impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223, Torino, Giappichelli, Torino, 1993, 29.

Guardando più ampiamente al sistema delle integrazioni salariali, vi è chi osserva che «*le difficoltà di razionalizzazione delle integrazioni salariali sono in gran parte riconducibili alle intersezioni esistenti con le altre prestazioni di tutela della disoccupazione: le integrazioni salariali, nel corso degli anni, hanno, infatti, assunto compiti di supplenza del sistema di protezione del lavoratore privo di occupazione, a dispetto della loro funzione istituzionale di tutela di uno stato di bisogno derivante da una sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in costanza di rapporto. Del resto, alla progressiva erosione dei principi assicurativi, propri dell'indennità di disoccupazione, ritenuti giustamente inidonei a garantire una protezione sociale per la disoccupazione, non è seguita l'individuazione di sistematiche di tutela alternative, conformi ai canoni costituzionalmente imposti. In realtà, ai meccanismi assicurativi si sono quasi sempre sostituite, nella configurazione dei diversi istituti, valutazioni squisitamente congiunturali di ordine politico-economico: la storia delle integrazioni salariali a pieno titolo si inserisce in questo quadro, rappresentandone un importante tassello. In questo contesto, di fronte alla necessità di universalizzazione della tutela erogata dalle integrazioni – istituto a vocazione "plurifunzionale" di sostegno dei lavoratori quanto di ausilio alle imprese – il legislatore ha sempre risposto con interventi settoriali ed eterogenei, ispirati dalla contingenza del momento. Il risultato nella sua globalità è un sistema frammentario e farraginoso, fonte di iniquità tra i soggetti afflitti da un eguale evento lesivo*» (così S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI, La riforma del mercato del lavoro, Torino, Giappichelli, 2014, 344).

Passando, poi, ai trattamenti di integrazione salariale e mobilità in deroga, l'articolo 2, co. 64 l. n.92/2012 introduce la possibilità di disporre, per gli anni 2013 -2016, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale in deroga e di mobilità in deroga alla normativa vigente, che consentano una graduale transizione verso il nuovo sistema di ammortizzatori sociali, introdotto con la stessa legge di riforma del mercato del lavoro. Al fine di garantire tale passaggio, assicurando nel contempo la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi italiani, il Legislatore ha previsto che i trattamenti di integrazione salariale vengano concessi sulla base delle medesime regole (come settori e ambiti produttivi, riduzione dei trattamenti in caso di proroga, requisito dei novanta giorni di anzianità dei lavoratori) già previste per l'anno 2012, fissando, altresì, un tetto annuo di risorse finanziarie, gradualmente decrescente (art. 2 co. 65). Tali interventi possono essere disposti con appositi provvedimenti adottati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di specifici accordi governativi, per periodi non superiori a dodici mesi, nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate nell'ambito del Fondo sociale per occupazione e formazione.

L'articolo 2 co. 66 della stessa legge prevede, inoltre, la possibilità di prorogare i trattamenti di integrazione salariale e di mobilità in deroga per ulteriori periodi non superiori a dodici mesi. In caso di proroghe, i medesimi trattamenti sono ridotti in misura crescente: del 10% in caso di prima proroga, del 30% in caso di seconda proroga e del 40% nel caso di proroghe.

In riferimento a questa tipologia di strumento, parte della dottrina si è interrogata circa «*l'opportunità o meno di proseguire con il modello storico dei nostri ammortizzatori sociali, operando in "in deroga" per "stato di necessità" o, in alternativa, di ripensare il modello stesso svincolandolo dall'esigenza assicurativa di un rischio futuro ed orientandolo solo verso la soddisfazione di un bisogno presente (identificato ancora nella disoccupazione ovvero esteso anche alla inoccupazione)*» (cfr. R. PESSI, *Gli ammortizzatori sociali in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in RDSS, 2010, 2, 330.

La letteratura in materia ha ampiamente studiato ed analizzato le singole prestazioni di *Welfare*, anche più recentemente introdotte. Vi sono studi che si concentrano sulla disciplina ed il funzionamento, ad esempio, dell'indennità ASpI (come S. RENGA,

La "riforma" degli ammortizzatori sociali, in LD, 2012, 3-4, 621-641; M. R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Ammortizzatori sociali: nuova indennità*, in DPL, 2012, 30, 1895-1899; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, Supplemento a DPL 2012 n.33, 166 ss.; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2012, 2, 227-272; F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in http://host.uniroma3.it/FACOLTA/ECONOMIA/db/materiali/insegnamenti/489_6715.pdf; F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, in RDSS, 2014, 4, 457-472; AA.VV., *Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale*, Torino, Giappichelli, 2014, 29-43; E. BARRACO, *La riforma del lavoro, in DPL, inserto al 31/2012, XV-XIX*); dei Fondi di solidarietà (come avremo modo di approfondire più avanti) o più in generale degli ammortizzatori sociali di fonte collettiva come G. SIGILLO' MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del Welfare*, Padova, CEDAM, 2008 e, anche se è una misura introdotta piuttosto recentemente, diversi sono già i commenti anche in relazione all'indennità NASpI (S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in LD, 2015, 1, 77-91; D. MESITI, *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in Lav. Giur., 2015, 4, 329-342; S. CAIROLI, *Innovazioni concrete e mere riformulazioni nella "nuova" assicurazione sociale per l'impiego*, Lav. Giur., 2015, 6, 579-587; A. TEA, *NASpI: requisiti per la domanda e misura della prestazione*; in DPL, 2015, 3, 1477-1480; P. CAPURSO, *Assicurazione Sociale per l'Impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, in Lav. Giur., 2015, 4, 343-348). Per una ricostruzione della disciplina di riferimento della Cassa integrazione guadagni in chiave storica, invece, si rimanda a M. SQUEGLIA, *Manuale del lavoro in crisi. Licenziamenti collettivi, integrazioni salariali, indennità di disoccupazione e di mobilità*, Torino, Giappichelli, 2004, 54 ss.; mentre, in generale sullo stesso istituto, *ex multis*, E.GHERA, *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in Riv. Giur. Lav., 1965, 1, 157 ss. ; F. CARINCI, *La cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, in Pol dir., 1973, 597 ss.; G. COTTRAU, *L'integrazione salariale*, Milano, Franco Angeli, 1976; G. UNEDDU, *La Cassa integrazione guadagni*,

gestione straordinaria, in Trattato di previdenza sociale, B. BUSSI, M. PERSIANI (diretto da), Padova, CEDAM, 3, 235 ss.; G. UNEDDU, *La Cassa integrazione guadagni, gestione ordinaria*, in Trattato di previdenza sociale, B. BUSSI, M. PERSIANI (diretto da), Padova, CEDAM, 3, 203 ss.; M. MISCIONE, *Cassa integrazione guadagni e disoccupazione*, Napoli, Jovene, 1978; G. FERRARO, *Cassa integrazione guadagni e crisi aziendale nelle leggi sulla riconversione industriale*, in Riv. Trim. proc. Civ. , 1979, 2, 1001; M. MISCIONE, *Cassa integrazione guadagni – sulla parità di trattamento nell'ambito dell'intervento straordinario*, in Orient. giur. Lav., 1981, 820 ss.; M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della Cassa* integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici collettivi, in Riv. Giur. Lav., 1983, 1, 15 ss.; M. CINELLI, *L'istituto delle integrazioni salariali nell'interpretazione della giurisprudenza*, in Giur it., 1983, 4, 154 ss.; M. CINELLI, *Profilo della Cassa integrazione guadagni*, in Enc. giur., Treccani, 5, Roma, 1988; A. ANDREONI, *Interessi pubblici e vicende individuali nella Cassa integrazioni guadagni*, in Riv. gir. lav., 1984, 3, 138 ss.; G. AMOROSO, *Integrazione salariale una deroga alla disciplina comune dell'impossibilità sopravvenuta della prestazione lavorativa*, in Dir. lav. 1985, 1, 190 ss.; G. ARRIGO, *La cassa integrazione guadagni nei processi di ristrutturazione*, in Ind. Sind., 1987, 3 ss.; E. M. BARBIERI, *Conseguenze processuali della qualificazione dell'ammissione alla cassa integrazione guadagni come interesse legittimo*, in Mass. giur. lav., 1988, 774; G. PROSPERETTI, *Sospensione della produzione e cig: contenuto e limiti del potere dell'imprenditore* (nota a Corte cost. 23 giugno 1988, n. 694), in Giur. Cost., 1988, 1, 3138; M. CINELLI, *Profilo della cassa integrazione guadagni*, in Inf. Prev., 1989, 55 ss.; G. PERA, *La nuova legge sulla cig e sul collocamento*, in Inf. Prev., 1991, 933; M. MISCIONE, *I licenziamenti per riduzione del personale e la mobilità*, in F. CARINCI (a cura di), La disciplina dei licenziamenti dopo la legge n.108/1990 e n. 223/1991, Napoli, Jovene, 1991, 1; G. SANTORO PASSARELLI, *Intervento straordinario di integrazione salariale e procedure concorsuali*, in Dir lav., 1993, 1, 521; G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro. Commento sistematico alla L. 223/1991*, Napoli, Jovene, 1992; M. CINELLI, *La riforma del mercato del lavoro nella legge n. 223 del 1991 tra razionalizzazione e compromesso*, in M. CINELLI (a cura di), Il fattore occupazionale nelle crisi

d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223, Torino, Giappichelli, 1993; M. DE LUCA, *"Nuove" integrazioni salariali straordinarie e procedure concorsuali*, in M. CINELLI (a cura di), Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223, Torino, Giappichelli, 1993; N. GOBESSI, *Su alcune lacune della legge n.223 in tema di CIG e fallimento, indennità di mobilità, procedure di riduzione di personale*, in M. CINELLI (a cura di), Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223, Torino, Giappichelli, 1993; F. LISO, *Il ruolo dei poteri pubblici e privati nella nuova legge di riforma del mercato del lavoro*, in M. CINELLI (a cura di), Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223, Torino, Giappichelli, 1993; E. MANGANIELLO, *Legge e autonomia collettiva nella disciplina dei criteri di scelta per la riduzione di personale: la consulta introduce il controllo di ragionevolezza*, in RIDL, 1995, II, 237 ss.; M. D'ANTONA, *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: rientrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto*, in F. AMATO (a cura di), I destini del lavoro. Autonomia e subordinazione nella società postfordista, Quaderni di questione giustizia, Milano, Franco Angeli, 1998; D. GOTTARDI, S. RENGA, *Le riduzioni di personale oltre l'industria*, in LD, 1999, 3, 467 ss.; R. MUGGIA, *Licenziamenti collettivi e procedure di mobilità: il punto della situazione*, in DL, 1999, 2, 73 ss.; F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia, Roma, Edizioni Lavoro, 2000; R. PESSI, *Salario previdenziale e rapporto di lavoro*, in Riv. dir. sic. soc., 2003, 459 ss.; F. LISO, *La tutela per la mancanza di lavoro dei lavoratori precari tra vecchi e nuovi ammortizzatori sociali*, in C. LAGALA (a cura di), Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali, Milano, Giuffrè, 2004; P. LOI, *Gli ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), Previdenza, mercato del lavoro, competitività, Torino, Giappichelli, 2008; R. DE LUCA TAMAJO, *Crisi e riorganizzazioni aziendali: interesse collettivo e interessi individuali nella giurisprudenza*, in LD, 2008, 2, 223 ss.

Ancora, si occupano di ammortizzatori sociali in deroga gli apporti di S. RENGA, *Vecchi ammortizzatori sociali a prova di crisi*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, 543-558; M. LA TERZA, *Ammortizzatori sociali in deroga e indennità di*

disoccupazione in deroga, in Mass. Giur. Lav., 2010, 10, 756-763; M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato - Regioni e Regioni-Parti sociali*, in Riv. Giur. Lav., 2011, I, 379-405 e, guardando al rapporto tra questo ammortizzatore e la bilateralità, F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in Studi in onore di Tiziano Treu, Milano, Jovene Editore, 2011, III, 1259 e ss.

Infine, tra i molti, alcuni si occupano di approfondire il tema del rapporto tra ammortizzatori sociali e crisi economica come S. CORRADINI, *"Ammortizzatori per l'incertezza". Gli strumenti di sostegno al reddito in Italia tra riforma del lavoro e crisi economica*, in M. LA ROSA, U. PALLARETI (a cura di), *Lavoro e ricerca sociologica*, Milano, Franco Angeli, 2013,195-211; S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in DRI, 2012, 3, 670-706; E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione al XVII Congresso AIDLASS, Pisa, 7-9 giugno 2012, dattiloscritto; G. SIGILLO' MASSARA, *Ammortizzatori sociali e interventi di sostegno al reddito "al tempo della crisi"*, in Mass. Giur. Lav., 2009, 5, 350-359; P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in DRI, 2011, 1, 37-58.

Proprio in riferimento a quest'ultimo aspetto deve osservarsi come crisi e ammortizzatori sociali siano un binomio "antico", tanto che, già nel 1982, Cinelli affrontava l'argomento, osservando come il fenomeno della disoccupazione in Italia aveva sempre avuto dimensioni cospicue, divenendo un problema sociale gravissimo sin dagli anni '50 e come risultava del tutto assente «*un disegno diretto a realizzare un'efficiente servizio di collocamento e a migliorare la formazione professionale della mano d'opera, ma anche dell'adozione di provvedimenti idonei a sollevare dalla situazione di bisogno materiale tutti coloro che restavano privi del posto di lavoro*» (cfr. M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, Franco Angeli, 1982, 13).

2.5.2. I Fondi di solidarietà: da misura sperimentale a elemento strutturale

I Fondi di solidarietà (nel prosieguo, per brevità anche FDS) rappresentano l'esempio di quel procedere frammentato nell'evoluzione del sistema di *Welfare State*, che molti autori rilevano e criticano (*si veda supra*). Essi nascono (con l'originaria denominazione di "Fondi di solidarietà per il sostegno al reddito") ad opera dell'art.

2 comma 28 della legge n. 662 del 23 dicembre 1996, al fine di rispondere ad una esigenza di sostegno al reddito di specifici settori, esclusi dall'operatività degli ordinari mezzi di ammortizzazione sociale (ex multis, A. DI STASI, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in RDSS, 2013, 3, 565 ss.), contribuendo a ridurre progressivamente l'intervento pubblico a favore del graduale ampliamento di quello negoziale e arrivando a configurare un vero e proprio sistema di «*previdenza contrattuale*» (così M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in DRI, 2012, 628 ss.).

Solo nel 2012, la c.d. Riforma Fornero (legge n. 92/2012), nel mettere mano e tentare di razionalizzare il sistema degli ammortizzatori sociali, introduce tre diversi modelli di Fondo di solidarietà, destinati a entrare in modo strutturale ed organico tra gli strumenti di protezione sociale.

La legge n. 92/2012 prevede, in estrema sintesi, che con accordi collettivi vengano costituiti fondi di solidarietà bilaterali con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria. I suddetti fondi vengono successivamente istituiti, con decreto del Ministro del lavoro, presso l'Inps (art. 3 co. 4 e 5 l. n. 92/2012), non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'INPS (art. 3 co. 8 l. n. 92/2012). La legge prevede che l'istituzione di tali fondi «*è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti*» (art. 3 co. 10 l. n. 92/2012). La suddetta obbligatorietà viene individuata attraverso la previsione, in mancanza di loro costituzione, di un fondo residuale, da costituirsi con decreto del Ministro del lavoro. Quanto alle prestazioni, i fondi assicurano almeno l'erogazione di un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale, con riferimento alle stesse causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria. Inoltre, i fondi possono erogare le seguenti tipologie di prestazioni: a) prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto a quanto garantito dall'Aspi; b) assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; c) contributi al finanziamento di programmi formativi di riconversione o

riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea (art. 3 co. 11, 31 e 33 l. n. 92/2012).

Il sistema delineato dalla nuova normativa del 2012 tende comunque a salvaguardare e a far sopravvivere le precedenti esperienze della bilateralità, in relazione alla tutela del reddito dei lavoratori. A tal fine, in formale "alternativa" al modello precedente, nei settori nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità, come quello ad esempio del settore artigiano, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale possono adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle nuove finalità perseguite dal legislatore sopra descritte (art. 3 co. 14 l. n. 92/2012).

Inoltre, come già notato, la rimarcata "obbligatorietà" del sistema viene declinata attraverso un intervento sussidiario da parte dello Stato, in caso di mancata costituzione dei fondi previsti dall'art. 4 co. 4 l. n. 92/2012, tanto che parte della dottrina osserva come l'obbligo in realtà pare potersi assimilare all'onere, mettendo al riparo in tal modo tale normativa da censure di incostituzionalità (G. SIGILLO' MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, in A. VALLEBONA, La riforma del lavoro 2012, Torino, Giappichelli, 2012, 90). Infatti, per i settori in cui i suddetti accordi non vengano stipulati, è stato istituito, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze un fondo di solidarietà residuale, cui contribuiscono i datori di lavoro (con più di quindici dipendenti) dei settori in questione (art. 3 co. 19 l. n. 92/2012). Mediante decreto sono anche determinate le aliquote di contribuzione ordinaria, ripartita tra datori di lavoro e lavoratori, nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo, in maniera tale da garantire la precostituzione di risorse adeguate sia per l'avvio dell'attività sia per il suo svolgimento a regime. La legge prevede, inoltre, a regolare anche ulteriori aspetti del suddetto fondo (art. 3 co. 20 ss. l. n. 92/2012). Tra questi, in materia di finanziamento e erogazione delle prestazioni, viene stabilito che «*i fondi istituiti ai sensi dei commi 4, 14 e 19 hanno obbligo di bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità*» (art. 3 co. 26 l. n. 92/2012) e che «*gli interventi a carico dei fondi di cui ai commi 4, 14 e 19 sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite*» (art. 3 co. 27 l. n. 92/2012; sul nuovo complessivo sistema cfr. *amplius* M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di legge di*

riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della l. n. 92/2012 in RDSS, 2012, 227 ss.).

La dottrina si è occupata di questa forma di ammortizzatore sociale, con approcci differenti, ora comparando i nuovi FDS ai Fondi di cui alla legge n. 662/1996 oppure guardando ai problemi che sorgono dall'introduzione della nuova normativa.

Quanto ai primi, la legge n. 662/1996 porta alcuni esponenti ad iniziare a parlare di veri e propri ammortizzatori sociali di fonte collettiva e ad approfondire non solo la loro origine bilaterale, ma anche la modalità di attuazione dei nuovi strumenti, la classificazione degli stessi all'interno del sistema di previdenza sociale, le prestazioni erogate, il loro rapporto rispetto all'allora legge di riforma del *Welfare* (legge n. 247/2007), cfr. SIGILLO' MASSARA G., *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Padova, Cedam, 2008.

Per una rassegna dottrinale in ordine ai fondi bilaterali di cui alla legge n. 662/1996 di rimanda, inoltre, a A. ALLAMPRESE, *Le prestazioni del fondo di solidarietà dei bancari*, in DPL, 1998, 23, 1529 ss.; R. NUNIN, *L'accesso alle prestazioni del fondo bancari e il sostegno alla formazione*, in DPL, 1998, 23,1537 ss.; F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale, Jovene, 2011, III, 1265 ss.; P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996*, in ADL, 1997, 5, 249 ss.

Rispetto ai nuovi FDS, in particolare, c'è chi osserva che gli stessi, pur finanziati dalla solidarietà di categoria, sono vincolati all'effettiva disponibilità di risorse finanziarie per l'erogazione delle prestazioni, senza che la solidarietà generale possa integrare eventuali mancanze. La previsione dell'obbligo di bilancio, che viene imposto dalla legge alla gestione dei FDS, ricalca il principio del pareggio di bilancio, di cui all'art. 81 Cost., e aggancia la dazione della prestazione alla disponibilità di risorse, di fatto facendo emergere profili di incostituzionalità con riferimento alle norme di cui all'art. 38 comma 1 e 2 Cost. per violazione del principio di effettività delle tutele previste. Se così fosse non si potrebbe più parlare di diritti soggettivi pieni, ma di aspettative di mero fatto (A. DI STASI, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in RDSS, 2013, 3, 572 ss.). Inoltre, a detta dello stesso autore, la nuova disciplina non sarebbe

neppure rispettosa dell'art. 38 comma 4 e 5 (che recita "*4. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. 5. L'assistenza privata è libera*"), dal momento che si demanda ad accordi e contratti collettivi (espressione della libertà delle organizzazioni sindacali) la costituzione di Fondi per la previdenza obbligatoria, il finanziamento, la previsione delle prestazioni e delle relative finalità, con ciò affidando alla contrattazione collettiva una parte importante della tutela previdenziale (ID, 575).

Anche M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n.92/2012*, in RDSS, 2012, 261 ss. e D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), Commentario alla riforma Fornero (legge n. 92/2012 e legge n. 134/2012), Milano, IPSOA, 2012, 179 ss. ritengono che la normativa introdotta non sia pienamente rispettosa dei principi dell'ordinamento. In particolare rispetto alla previsione per cui l'INPS, in assenza di adeguamento contributivo dei versamenti, ha l'obbligo di non erogare le prestazioni in eccedenza, venendo così violato il principio di automaticità delle prestazioni previdenziali.

Si sono comunque interessati allo studio dell'istituto anche B. GALLO, *Fondi di solidarietà per il sostegno al reddito*, in DPL, 2001, 47, 3101 - 3105; P. RIGHETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali e i Fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, in Riv. dir. sic. soc., 2003, 229 - 254; SIGILLO' MASSARA G., *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Padova, Cedam, 2008; A .TURSI, *Ammortizzatori sociali contrattuali e previdenza complementare*, in RIDL, 2008, II, 677-688; G. DONDI, R. RETUS, *Il contenzioso relativo al Fondo di solidarietà per il sostegno al reddito dei dipendenti delle imprese di credito*, in RIDL, 2011, II, 452-460; E. CARMINATI, S. FACELLO, M. TIRABOSCHI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma a metà del guado*, Adapt University Press, 2012, Adapt Labour Studies e-Book series, 1, 189-192; S. RENGA, *La 'riforma' degli ammortizzatori sociali*, in LD, 2012, 3-4, 621-641; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" 2012,43; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in DRI, 2012, 3, 628-669; M. LAI, *Fondi bilaterali di solidarietà*, in DPL, 2012,32, 2005-2009; E. CARMINATI, L.

CASANO, M. TIRABOSCHI, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in M. MAGNANI, M.TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, 383-391; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in Riv. Dir. Sic. Soc., 2012, 2, 227-272; M. LAI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, Adapt University Press, 2012, in www.bolletinoadapt.it; G. SIGILLO' MASSARA, *La disciplina intertemporale dei fondi bilaterali preesistenti*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013; A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, 475-520; F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, 521-532; S. SPATTINI, *Fondi di solidarietà: nuovi termini di costituzione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book, n. 10, 138-142; L. PROSPERO, *Esodati bancari, fondi di solidarietà e riforma Fornero*, in Riv. Giur. Lav. Prev. Soc., 2013,2, 274-288; S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI, *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2014, 325-388; M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Fondi di solidarietà bilaterale e fondo di solidarietà residuale*, in DPL, 2014,43, 2304-2309; P. SANDULLI, *La tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro attraverso i nuovi fondi di solidarietà*, in G. FERRARO (a cura di), Redditi e occupazione nelle crisi di impresa, Torino, Giappichelli, 2014, 64 ss.; M. DI RIENZO, *La disciplina dei fondi di solidarietà: finalità mutualistiche e regole di gestione*, in RDSS, 2014, 4, 493-509; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Fondi di solidarietà: ancora molte incertezze*, Adapt University Press, 2015, in www.bolletinoadapt.it; D. DEL DUCA, S. SPATTINI (a cura di), *Fondi di solidarietà: un sistema incompiuto*, Adapt University Press, 2015, Bollettino speciale ADAPT n. 10, reperibile all'indirizzo http://www.bollettinoadapt.it/bollettino-adapt/speciale/21-aprile-2015-n-10/ .

2.6. Bilateralità e questioni aperte

La questione giuridicamente più rilevante venuta in essere rispetto alla bilateralità è legata, *in primis*, alla correlazione fra benefici a favore delle imprese e contribuzione agli enti bilaterali della categoria o del settore, ove siano costituiti. Tra gli altri, se ne sono occupati V. BAVARO, *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in Lav. Giur., 2007, 12, 1171 che ben chiarisce i termini del problema. Il legislatore, a partire dagli anni '90, con differenti provvedimenti legislativi, decise di riconoscere benefici normativi e contributivi a favore di imprese di alcuni settori, a condizione che le stesse applicassero integralmente i trattamenti economici e normativi dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative. Nel dibattito che ne deriva si contrappongono due posizioni: per alcuni la norma intende includere anche il versamento della contribuzione agli enti bilaterali laddove presenti (così ad esempio, M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in Dir. Prat. Lav., 1997, 2577; P. ICHINO, *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in Dir. Prat. Lav., 1994, 3421 ss.); per altri, tale ricostruzione è non solo contro la lettera della norma, ma anche contraria ai principi costituzionali (F. STOLFA, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, in Dir. Prat. Lav., 1994, 1584 ss.). Sulla questione, con il passare degli anni, è intervenuta la giurisprudenza, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ed il Legislatore, tanto da far affermare che, nei confronti degli enti bilaterali diversi dalle Casse Edili, che erogano prestazioni non connesse a clausole normative contrattuali, non v'è l'obbligo di versamento della contribuzione, rientrando le clausole collettive che prevedevano detto obbligo nella parte collettiva del contratto collettivo, vincolante soltanto per le organizzazioni firmatarie (D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, WP Adapt, 2008, 63, 27 ss.). In particolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nella circolare n. 4 del 15 gennaio 2004 (ancorché pubblicata a seguito di un mutamento del dettato normativo dell'art. 10 della l. n. 30/2003), confermando l'orientamento negativo sopra richiamato, afferma che le clausole istituzionali in questione hanno natura obbligatoria e non normativa e che l'erogazione prevista per il finanziamento dei relativi fondi non ha natura retributiva, ma meramente assistenziale. Tale soluzione non è pienamente condivisibile per M. TIRABOSCHI, *Incentivi economici e*

contratti collettivi: note sull'articolo 10, legge 30/2003, in G. Lav., 2003, n. 44, 34. Inoltre, A. VALLEBONA, *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, in DRI, 2006, 4, 1052, nel ricostruire la questione, afferma che la contribuzione per il finanziamento degli enti bilaterali non è una quota associativa verso l'ente, ma una quota contrattuale di servizio, che compensa i servizi e le attività degli enti bilaterali. A proposito della soluzione appena prospettata, viene comunque osservato da altri come, da un lato, la mancata adesione ed il mancato versamento della contribuzione all'ente bilaterale si traduce, di fatto, in minori prestazioni erogabili ai lavoratori e, dall'altro, come le prestazioni erogabili dalla bilateralità, in caso di non adesione dell'impresa, finiscono per divenire eventuali per il fatto che le origina, ma facoltative rispetto al diritto a ricevere il trattamento (così, M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in DRI, 2006, 4, 1037), creando così apertamente una disparità di trattamento. Deve riconoscersi come tale specifico problema risulti oggi risolto dalla circolare n. 43/2010 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con cui, in aderenza alla soluzione già prospettata proprio in campo bilaterale, è stato previsto che nel caso in cui l'azienda non aderisca al sistema bilaterale, la stessa sarà tenuta a versare al lavoratore, un importo forfettizzato, avente natura di vero e proprio diritto contrattuale. M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, 2013, 651, a tal proposito, ritiene che tale meccanismo sia «*coerente con la logica del sistema contrattuale del settore di definire un nuovo welfare contrattuale a sostegno del sistema produttivo e a tutela del prestatore di lavoro*».

Non tutta la dottrina ritiene la soluzione prospettata ottimale. F. LISO, *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. "Eccesso di potere" del contratto collettivo?*, in AA. VV., Liber Amicorum. Spunti di diritto del lavoro in dialogo con Bruno Veneziani, Cacucci Editore, 2012, 187 ss., critica la scelta, osservando che in capo al datore di lavoro si crea un obbligo nuovo e diverso, slegato dalla contrattualizzazione delle prestazioni della bilateralità, più elevato rispetto al contributo previsto per la partecipazione al sistema bilaterale. Tale costo, inoltre, non ha natura retributiva ed è svincolato dalla logica della corrispettività della prestazione del lavoratore, risultando piuttosto un elemento di deterrenza rispetto al non voler

aderire al sistema bilaterale. Inoltre, in questo modo, viene meno la distinzione e l'autonomia che contraddistingue l'ente bilaterale dalle organizzazioni sindacali che ne promuovono la creazione, dato che una parte della contribuzione viene versata direttamente alle associazioni di rappresentanza firmatarie dell'accordo.

Oltre alla superiore questione, vi sono, poi, autori che affrontano, più in particolare, le problematiche riconnesse al ruolo svolto dai soggetti privati collettivi nella predisposizione delle misure di sostegno al reddito. Così P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. FAIOLI, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli Editore, 2010, 48 ss. individua quattro diverse questioni, riconnesse all'attività della bilateralità nel sostegno al reddito, su cui la dottrina dibatte: 1) il problema del corretto inquadramento sistematico di un'attività privata, finalizzata alla soddisfazione di bisogni socialmente rilevanti, all'interno dei principi dettati dal nostro ordinamento costituzionale: il tipo di collegamento funzionale che si instaura tra prestazione bilaterale e prestazione "di base" assume rilievo, infatti, ai fini della riconducibilità della prima nell'alveo protettivo della previdenza pubblica ovvero di quella privata e, quindi, del comma 2 o 5 dell'art. 38 Cost.; 2) il problema connesso alla riconducibilità o meno, nella nozione di "disoccupazione involontaria" di cui all'art. 38 comma 2 Cost., delle prestazioni erogate al verificarsi di mere vicende sospensive del rapporto; 3) la questione relativa alla collocazione delle articolate prestazioni di sostegno al reddito nella materia della "previdenza sociale" di competenza legislativa statale, ovvero della "tutela del lavoro" di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, secondo il nuovo assetto delineato dal nuovo art. 117 Cost.; 4) la problematica della compatibilità del complesso sistema degli ammortizzatori sociali con la normativa comunitaria in materia di aiuti di stato, ai sensi dell'art. 107 T.C.E.

Come concluso da alcuni, quindi, la scommessa futura degli enti bilaterali è quella di gestire una fondamentale area, quale quella del *Welfare*, inteso in senso ampio e cioè dalla costituzione del rapporto, al suo regolamento, fino alla cessazione dello stesso e forse anche oltre, spingendosi addirittura verso la materia della nuova previdenza sociale complementare (così A.L. FRAIOLI, *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, Giappichelli, 2012, 95).

Capitolo III

WELFARE STATE TRA CRISI E NUOVE TENDENZE

3.1. Le spinte esterne al sistema di Welfare italiano

Diversi sono gli autori che, a partire da una descrizione dell'evoluzione storica del *Welfare* italiano nell'ultimo secolo, cercano di indagare come la realtà (ed i nuovi bisogni o esigenze che in essa si rinvengono) entrano in correlazione con l'attuale sistema di *Welfare*. Spesso gli studi sono volti o a segnalare una criticità tra i due elementi, individuando o meno concause e fattori che sono destinati a mutare il *Welfare*, che rappresenta però, e bene ricordarlo, un insieme non chiuso di prestazioni e situazioni da proteggere.

Come messo in luce da Ferrera, «*la traiettoria storica dei diritti sociali è ancora in fieri: non solo manca a tutt'oggi un approfondito inventario di tutti quegli "interventi pubblici di protezione" che configurano precisi diritti sociali, ma qualsiasi inventario sarebbe destinato a restare open ended*», questo, come suggerisce lo studioso, «*non solo per la progressiva estensione della cittadinanza sociale in nuovi ambiti (pensiamo con riferimento al dibattito contemporaneo – alla prevenzione, alla riabilitazione e all'assistenza personale, alla ricreazione, alla riqualificazione professionale, al re-inserimento sociale, all'igiene ambientale e alimentare, alla co-gestione, ecc.) ma anche per la moltiplicazione delle fonti di diritti sociali, a livello sub-nazionale (tramite i governi locali) e sovra-nazionale (ad esempio tramite la Comunità europea)*» (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993, 50).

Tra i fattori individuati da diverse voci quali spinta esterna all'evoluzione del sistema di *Welfare* vi è sicuramente il fenomeno della crisi economico-finanziaria. Alla crisi sono stati attribuiti diversi ruoli rispetto alla materia del diritto del lavoro: sul piano storiografico è stata utilizzata per sminuire il ruolo di catalizzatore del cambiamento che da più parti le si vorrebbe attribuire (U. ROMAGNOLI, *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, in DLRI, 2013, 585 ss.); sul

piano epistemologico, viene esaltata la funzione euristica che da essa potrebbe discendere in una auspicata rifondazione cognitiva della materia (R. DEL PUNTA, *Epistemologia breve del diritto del lavoro*, in LD, 2013, 37 ss.); sul piano comparato, viene utilizzata per indicare gli esiti di convergenza e di divergenza all'interno degli ordinamenti nazionali (T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in DLRI, 2013, 597 ss.); sul piano istituzionale, per evidenziarne i controversi effetti sugli sviluppi del modello sociale europeo (S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma, Laterza, 2013), ma anche sulla stessa struttura costituzionale e di *governance* dell'Unione (A. LO FARO, *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), Il diritto del lavoro in trasformazione, Bologna, Il Mulino, 2014, 215-235)

In letteratura è opinione condivisa, poi, che le trasformazioni dell'economia di mercato (terziarizzazione, globalizzazione, delocalizzazione) e le conseguenze sui sistemi di *welfare* e sul ruolo pubblico facciano emergere la necessità di ricorrere a nuovi strumenti di protezione sociale, così M. LAI, *Appunti sulla bilateralità*, in DRI, 2006, 4, 1024. «*Negli ultimi vent'anni la rivoluzione tecnologica, con le nuove tecniche (esse stesse concretizzate in termini di merce) e con le nuove produzioni (specie di beni immateriali, quali informazioni, conoscenze, servizi), ha prodotto una mondializzazione dei mercati ed una dematerializzazione dell'economia. Quest'ultima è divenuta via via sempre più autoreferenziale, enfatizzando la dimensione astratta del capitalismo e soprattutto accelerando la dinamica degli effetti delle sue azioni; questa accelerazione è tanto più gravida di conseguenze laddove essa è conseguenza di un'astrazione che non investe più solo il lavoro umano e/o i beni (anche immateriali), ma anche il denaro, anch'esso assunto in via esclusivamente virtuale*» (cfr. R. PESSI, *Il «welfare mix» tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in RDSS, 2009, 3, 504).

Secondo E. PAVOLINI, F. CARRERA, L. ROMANIELLO, *Welfare aziendale e «nuovi rischi sociali»*, in RPS, 2012, 3, 145-171, fenomeni rilevanti ed incidenti sull'attuale sistema e sulle dinamiche di *welfare state* sono: l'aumento negli ultimi decenni dei tassi di attività femminili; l'incremento della popolazione anziana; i cambiamenti nel mercato del lavoro che hanno reso più stringente il rapporto tra sistema educativo e occupazione per migliorare la qualificazione e l'adattabilità dei lavoratori alle esigenze delle aziende. I cambiamenti in atto fanno nascere nuove

esigenze, quali la copertura dei bisogni di cura di anziani, minori, invalidi, ma anche la conciliazione dei compiti di cura con il lavoro e un miglioramento dei processi di transizione dal sistema educativo al mercato del lavoro.

In ogni caso, gli autori osservano come la fragilità e l'incertezza dell'azione pubblica ha portato aziende, lavoratori ed i loro rappresentanti ad inventare nuove risposte che sfruttano gli strumenti della contrattazione collettiva, anche decentrata o la libera iniziativa delle imprese.

Come affermato da Ferrera, «*il Welfare State va concettualizzato in riferimento al processo di modernizzazione nel suo complesso, come una risposta più o meno consapevole o reattiva alle molteplici domande (insieme di più sicurezza e più eguaglianza) che questo processo ha originato in seno alle società europee a partire dalla seconda metà del secolo scorso*» (M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993, 44).

3.2. Le critiche all'attuale modello di Welfare State

Alcune delle critiche mosse al sistema di *Welfare* sono risalenti e di tipo sistematico come per N. LUHMANN, *Teoria politica nello stato del benessere*, trad. it., Milano, Franco Angeli, 1983, per cui un punto debole dello Stato sociale è la pretesa del *welfare* di standardizzare i bisogni degli individui, pretesa che, in pratica, si è dimostrata non possibile a causa dell'imprevedibilità delle reazioni agli sforzi dello stato di soddisfare le richieste e le aspettative dei cittadini. Questo sarebbe uno dei motivi dell'innalzamento continuo della soglia del benessere minimo che lo stato è chiamato a garantire universalmente. Un altro aspetto è, invece, rappresentato dalla tendenza della classe politica a trasformare nuovi problemi in compiti pubblici con lo scopo di acquisire sempre maggior consenso presso la popolazione. Ci sono, poi, altri elementi di criticità, che Luhman considera in modo secondario, quali l'impossibilità di controllare le trasformazioni ambientali provocate dall'industrializzazione che minacciano l'espansione del sistema e l'insostenibilità dei costi del rapporto tra economia e politica.

Più in generale, alcuni osservavano già un ventennio fa, all'interno del sistema di *Welfare State*, come si sia rotto il collegamento tra i diritti sociali e la pratica sociale della solidarietà, per cui il diritto sociale è diventato solo un titolo per ottenere un

sussidio economico e non già uno strumento di partecipazione al godimento di un "bene comune", di un "bene pubblico" (cfr. P. BARCELLONA, *La solidarietà come fatto e come diritto*, in LD, 1996, 1, 7).

Giubboni, nel valutare l'affermazione sostanziale del principio di solidarietà nel sistema di *Welfare*, osserva criticamente come guardando alla «*realtà crudele delle disuguaglianze montanti e delle vecchie e nuove forme d'esclusione sociale prodotte o amplificate, in Europa non meno che negli Stati Uniti d'America, dalla "grande contrazione" si viene scossi dalla lancinante contraddizione tra l'ipertrofia degli usi anche giuridici della parola "solidarietà" e lo stato miserevole in cui versa la concreta attuazione del sottostante principio delle effettive politiche pubbliche degli Stati democrati d'Occidente*» (S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in Pol. del Dir., 2012, 4, 526-527).

Come delineato da parte della letteratura in materia, poi, nell'attuale sistema di *Welfare* vi è la coesistenza di principi opposti a cui si ispirano i diversi programmi di protezione sociale. Un criterio corporativo, di derivazione "bismarckiana", è alla base del sistema pensionistico e di sostegno contro la disoccupazione e si differenzia in base all'appartenenza alle diverse categorie professionali. Il sistema sanitario e quello educativo sono ispirati ad un criterio universalistico e vedono come requisito per l'esigibilità la cittadinanza. Si registra, poi, la suddivisione tra *insiders* e *outsiders*, per cui a categorie di cittadini – lavoratori sono riservate tutele differenziate. Ai primi è storicamente garantito un elevato grado di tutela del posto di lavoro e del reddito; i secondi sono lasciati in balia del mercato (S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009, 86, 237).

Più in generale, le critiche che vengono mosse ai sistemi di protezione sociale del Sud Europa sono, inoltre, da un lato, l'esistenza di un'alta incidenza del cuneo fiscale rispetto al costo del lavoro e, dall'altro, l'esclusione di larga parte della popolazione dagli schemi di protezione sociale, per la ristrettezza delle regole di eligibilità ((B. PALIER, *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in Stato e mercato, 2013, 97, 51).

Dello stesso avviso ancora Colombo e Regini, secondo cui l'attuale modello sociale italiano permette una rappresentanza efficace e livelli di garanzia sufficienti solo ai lavoratori subordinati *tout court* ed ai loro familiari, mentre non tutela i gruppi di

outsiders (cfr. S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009, 86, 257).

Moro e Bertin, nel fare riferimento alla serie di elementi circostanziali come conflittualità, delegittimazione, clientelismo, ritengono l'attuale modello di *welfare* contraddittorio e, di conseguenza, difficilmente gestibile (cfr. G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in I. COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 38-39.

Critiche all'attuale sistema di *Welfare Stat*e vengono implicitamente mosse anche da Saraceno, laddove si osserva che «*nel regolare le condizioni di lavoro e nel definire quali bisogni potevano essere posti legittimamente a carico della collettività, la legislazione sociale prima, le politiche sociali poi, hanno anche implicitamente regolato o almeno interferito con i modi di formazione della famiglia: ridefinendo i rapporti di dipendenza e di interdipendenza tra i sessi e le generazioni, modificando le condizioni ed i costi della riproduzione, premiando o viceversa scoraggiando particolari modelli di famiglia*». La stessa ricerca, inoltre, rileva come, qualora un soggetto non possieda i requisiti necessari per essere tutelati da un determinato strumento di protezione sociale, implicitamente, lo stesso cercherà di acquisire uno *status* differente in cui poter rientrare per soddisfare, almeno in parte il suo bisogno, stravolgendo la funzione per cui la prestazione era nata (C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: una alleanza lunga e problematica*, in LD, 2001, 1, 38).

Molte sono le critiche mosse ad una parte del *Welfare State*, quello del sistema previdenziale. Invero, come fatto osservare, "*il sistema pensionistico italiano è oggi in crisi non solo perché spende troppo, ma anche perché l'estrema frammentazione dei suoi schemi categoriali costituisce un ostacolo enorme per ogni riforma*" (M. FERRERA, Modelli di solidarietà, Il Mulino, Bologna, 1993, 11).

Alle stesse conclusioni rispetto alle prestazioni previdenziali perviene lo studio più recente di S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009, 86, 250, secondo cui si assiste ad uno sbilanciamento del rapporto verso una maggior spesa in confronto alle entrate contributive, a cui vanno ad aggiungersi le conseguenze economiche negative dovute

al minor numero di assunzioni, dovute sia all'andamento demografico, sia agli andamenti occupazionali settoriali.

Alcuni fanno, poi, rilevare come «*il ridotto ruolo della previdenza pubblica e il primo sviluppo dei fondi complementari rischiano di frammentare la protezione dei rischi legata alla vecchiaia riducendo gli spazi di solidarietà e acutizzando una serie di cleavages socio-economici, vecchi e nuovi*» (così D. NATALI, F. STAMATI, *Le pensioni «categoriali» in Italia: legislazione e emessa in opera del nuovo sistema multi-pilastro*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 83-84), tanto da far affermare che le disuguaglianze nel trattamento dei rischi sociali aumentano all'aumentare del ruolo della previdenza integrativa (cfr. F. BERTON, M. RICHIARDI, S. SACCHI, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna. Il Mulino, 2009) perché la stessa riproduce ed amplifica nella fase di quiescenza le vulnerabilità e i rischi già sofferti durante la vita lavorativa (ancora D. NATALI, F. STAMATI, *Le pensioni «categoriali» in Italia: legislazione e emessa in opera del nuovo sistema multi-pilastro*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 113). Infatti, se è vero che la previdenza complementare si è sviluppata a "macchia di leopardo", dai dati si rileva come la tendenza sia per una maggiore adesione di lavoratori dipendenti (rispetto agli autonomi), appartenenti a grandi imprese (rispetto alle piccole e medie), del Nord (rispetto al Sud) e con un'età più avanzata rispetto ai giovani (sempre D. NATALI, F. STAMATI, *Le pensioni «categoriali» in Italia: legislazione e emessa in opera del nuovo sistema multi-pilastro*, in E. PAVOLINI, U. ASCOLI, M.L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare delle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 113).

Altri confermano, poi, come al momento non pare esserci alcuna attenzione del legislatore nella relazione tra prestazioni erogate dal sistema previdenziale e beni e servizi resi disponibili al cittadino, mancanza che genera ampie sperequazioni (cfr. A. AVIO, *Della previdenza e dell'assistenza. Artt. 2114-2117*, in Il Codice Civile Commentario, Milano, Giuffrè, 2013, 3-24).

In ogni caso, diverse sono le voci che riconducono la crisi dell'attuale *Welfare State* anche alla mancanza di prestazioni a sostegno del reddito per le persone in cerca di prima occupazione e per i lavoratori autonomi (S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti*

«modelli sociali» coesistono in Italia?, in Stato e Mercato, 2009, 86, 251), e più ampiamente alla mancata introduzione di un reddito minimo garantito, i cui primi tentativi di elaborazione risalgono alla Commissione Onofri del 2007. Della stessa opinione, ad esempio, Renga, che osserva come uno dei due difetti di fabbrica più rilevanti della legge n. 92/2012, dal punto di vista strutturale, sia la carenza di un reddito minimo di inserimento/reinserimento al lavoro, finanziato dalla fiscalità generale. Questo perché «*la presenza di un reddito minimo di inserimento consentirebbe di eliminare, infine, i meccanismi d'emergenza, quali gli ammortizzatori in deroga, e le proroghe infinite dei trattamenti di assicurazione sociale o di integrazione salariale*» (S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI, La riforma del mercato del lavoro, Torino, Giappichelli, 2014, 326). G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europ*a, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011 segnala l'anomalia del sistema italiano rispetto agli altri paesi europei in riferimento a questo aspetto e mette in evidenza come il diritto ad un reddito minimo garantito sia contemplato – come espressione del principio della solidarietà - dall'articolo 34 co. 3 della carta di Nizza. Sul reddito minimo si legga, tra gli altri, P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in GDLRI, 2011, 578.

Guardando alla riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla legge n. 92/2012, vi è chi fa osservare come il meccanismo dei Fondi di solidarietà introdotto rappresenti una devoluzione alle parti sociali di un compito prettamente statale e come, soprattutto, il nuovo sistema , non pienamente rispettoso del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., possa «*innescare effetti di "diversificazione" dei trattamenti di sostegno al reddito, affidati ai complessi equilibri realizzati in sede di contrattazione collettiva e, pertanto, alle potenzialità (economiche) dei diversi settori produttivi e, non da ultimo, alla volontà di investire risorse finanziarie per estendere le integrazioni salariali o risolvere i problemi degli esuberi di personale*» e, in quest'ottica, suggerisce se non sia più opportuno prevedere un concorso dello Stato in tale compito. Inoltre, la stessa voce si chiede se è possibile e corretto superare la crisi dei sistemi di *welfare* passando da uno statalismo centralista a forme decentrato-volontarie, suggerendo che «*l'intervento di una solidarietà collettiva e categoriale dovrebbe essere ripensata non in una funzione sostitutiva dell'impegno solidaristico*

di tratto universale, ma in funzione di completamento dell'intervento statale e soprattutto di perseguimento di più elevati livelli di tutela» (così A. DI STASI, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in RDSS, 2013, 3, 580 ss.).

In un'ottica più ampia, però, viene rilevata la persistenza di un modo di legiferare e prima ancora di definire gli obiettivi e le misure frammentario e scoordinato, che raggiunge con difficoltà l'obiettivo prefissato, ma che invece diviene un ostacolo per le successive scelte di politiche sociale e tentativi di riforma. In particolare, nel campo delle politiche famigliari, la critica che viene mossa è quella della sussunzione delle stesse sia all'interno delle politiche dei lavoratori, che nelle politiche contro la povertà, con la conseguenza di mancare almeno in parte l'obiettivo delle une e delle altre (C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: una alleanza lunga e problematica*, in LD, 2001, 1, 51-53).

3.3. Le tendenze del sistema degli ammortizzatori sociali quali tendenze dell'intero sistema di Welfare?

Diversi sono gli autori che, nei loro contributi, hanno registrato una devoluzione dei compiti prettamente statali, come nel campo degli ammortizzatori sociali, alle parti sociali, quindi a soggetti privati (pur esercenti una funzione pubblicistica), interrogandosi circa le aspettative future del sistema di protezione sociale (in questo senso, tra i molti, anche M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, 801 ss.

Molti altri, come abbiamo visto nel capitolo I, hanno, invece, cercato di ricostruire l'attuale modello di *Welfare* quale evoluto modello di *Welfare Mix*, con un chiaro e sempre più forte riferimento all'intervento, all'autonomia ed alle risorse del Terzo Settore. Salvo sporadici o celati accenni, la letteratura non ha ancora (pienamente) affrontato la questione per cui qui ci si interroga, vale a dire se la bilateralità può, come accaduto per il sistema degli ammortizzatori sociali, rappresentare un modello per l'evoluzione e l'elaborazione di un nuovo e diverso modello di *Welfare* che veda al centro "la persona" e che permetta di superare, ad esempio, le dicotomie di garanzia tra lavoratore/inoccupato; uomo/donna; sano/malato, nell'ottica di una

tutela sociale complessiva e maggiormente personalizzabile rispetto al singolo cittadino, diventando non tanto (o non solo) sostegno al reddito quanto, piuttosto, sostegno alla partecipazione universale della persona al mercato del lavoro, a prescindere dal possedere lo "status di lavoratore".

Pare a questo proposito di potersi osservare che, «*nato come momento di mediazione e di equilibrio nel conflitto tra le classi, lo Stato sociale ne è stato l'attento regolatore in una logica di prudente redistribuzione delle risorse ed insieme di incisivo produttore di sicurezza; nello scambio sinallagmatico tra libertà di iniziativa economica, proprietà e lavoro questa sicurezza garantiva la soddisfazione dei bisogni primari e ripartiva oneri e rischi. Ma oggi è appunto la capacità protettiva dello Stato che appare sempre più o meno credibile ed effettiva*», R. PESSI, *Il «welfare mix» tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in RDSS, 2009, 3, 510.

Per i teorici classici del passato la connessione tra lavoro e solidarietà era fondamentale (pensiamo a Hegel, Marx o Durkheim), successivamente questa centralità è venuta meno, assegnando al rapporto solidarietà – lavoro solo un ruolo secondario. Smith, in ultimo, non ritiene condivisibile tale affermazione e nel saggio N. H. SMITH, *Solidarity and Work: a Reassessment*, in A. LAITINEN, A. B. PESSI (a cura di), *Solidarity: Theory and Practice*, Plymouth, Lexington Books, 2014, partendo dall'assunto che "*lavorare è lavorare con qualcuno e per qualcun altro*", afferma che anche la subordinazione nel lavoro non è altro che una forma di solidarietà, derivante dall'associazione strategica che individui o gruppi di individui decidono di fare per aumentare il loro potere o per resistere al potere di altri (qui in particolare pag. 172). Inoltre, chi lavora lo fa, ad esempio, per essere solidale con la sua famiglia, sacrificando parte del suo tempo in cambio della retribuzione.

Viene allora da chiedersi cosa succede alla solidarietà se i processi produttivi del lavoro e l'idea stessa di lavoro muta.

A questo proposito, il modello privatistico, decentralizzato, autonomo e derivante "dal basso" della bilateralità nel sostegno al reddito potrebbe rappresentare uno spunto da tener presente per valutare la possibile realizzazione di quanto si è appena descritto.

In questo senso, «*senza dubbio, la previsione di un graduale e costante rafforzamento degli enti bilaterali, attraverso una legislazione di sostegno e di*

promozione della bilateralità, appare essere coerente non solo nel contesto di una concezione moderna e pragmatica di relazioni industriali di tipo partecipativo e solidaristico, ma anche e soprattutto con l'evoluzione in atto del nostro contesto socio economico e con la necessità di formulare le politiche del lavoro con riferimento alle nuove priorità. Il declino della grande impresa industriale a favore del terziario e della piccola impresa, il carattere sempre più molecolare dei sistemi produttivi locali, i continui processi di innovazione tecnologica, la diffusione di rapporti di lavoro non standard, il crollo del sistema economico-finanziario hanno reso evidente l'esposizione di tutte le realtà produttive al rischio delle nuove crisi globali e delle riduzioni occupazionali e, quindi, la necessità di un ripensamento delle politiche di welfare, che tengano conto della scarsità delle risorse disponibili e favoriscano un maggior coinvolgimento di soggetti e gruppi intermedi (c.d. sussidiarietà orizzontale). Attraverso il sistema della bilateralità si vuole, così, offrire un ventaglio di prestazioni e di tutele di tipo assicurativo, retributivo assistenziale, i cui costi non potrebbero essere sostenuti da un sistema sociale caratterizzato da inefficienze, sprechi e squilibri» (M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, 2013, 657-658).

3.4. Nuova realtà, nuovo Welfare?

La letteratura si è interessata, poi, allo studio e all'individuazione, da un lato, dei nuovi rischi, bisogni o esigenze che l'odierna realtà fa nascere e che possono essere meritevoli della tutela dell'ordinamento. Dall'altro, poi, la dottrina ha provato ad elaborare soluzioni o spunti di discussione per rendere l'attuale sistema di protezione dei bisogni sociali maggiormente inclusivo ed efficiente.

In riferimento al primo aspetto, parte della dottrina, nel dare atto della mutevolezza dei bisogni delle persone nel tempo, afferma che «*una cosa ha valore perché corrisponde ad un bisogno che abbiamo creato insieme agli altri uomini, ... e a partire da ciò che è socialmente istituito come "bisogno", come "mancanza", ciascuno può elaborare e trasformare ciò di cui ha bisogno e ciò che ha valore per*

se stesso» (P. BARCELLONA, *La solidarietà come fatto e come diritto*, in LD, 1996, 1, 13).

C'è chi, guardando ai nuovi rischi, conclude che «*the consequence is that the Italian welfare state currently adds to the traditional gaps in terms of protected risks and social groups, new gaps – which mostly affect younger generations – stemming from the end of the Bismarckian compromise in employment and pension policies*» (M. JESSOULA, T. ALTI, Italy. An uncompleted departure from Bismarck, in B. PALIER (a cura di), A long Good-bye to Bismarck? The Politics of *Welfare Reforms* in Continental Europe, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, 179).

Altri, individuano nelle persone con malattie croniche, ma anche nei lavoratori coinvolti in disastri naturali o ambientali, soggetti meritevoli di misure integrate di *Welfare*, al momento non presenti, se non in modo frammentario e disorganico nel sistema di protezione sociale (sul punto si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*, Adapt Labour Studies e-book series, 2015, 39, 385 ss.

C'è, poi, anche chi, nell'individuare i destinatari di nuove politiche di *Welfare*, ritiene debba essere affrontato il problema dei "*lavoratori poveri*". Come osservato da E. GRANAGLIA, A. CASTALDO, V. CARRIERI, *Il sostegno al reddito per i «lavoratori poveri»*, in V. FARGION, E. GUALMINI (a cura di), Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi, Bologna, Il Mulino, 2013, 193 ss., fino al 2008 la percentuale di lavoratori poveri in Italia era più o meno stabile attorno al 12%, essa subisce un'impennata a causa della crisi economica, pertanto, viene suggerita l'introduzione di uno strumento di sostegno al reddito di questo tipo, evidenziandone rischi e criticità, quale ponte per una maggiore efficienza ed equità del sistema di *Welfare*.

Rispetto alla seconda problematica, vale a dire soluzioni o spunti di discussione per migliorare l'attuale sistema di protezione sociale, per Colombo e Regini, per raggiungere l'obiettivo di un *Welfare* maggiormente efficace, è necessario superare l'attuale sistema basato su contrapposizioni di categorie (vedi S. COLOMBO, M. REGINI, *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in Stato e Mercato, 2009,86, 237).

Secondo Donati, che qui riprende l'idea del sociologo tedesco Ralph Dahrendorf, «*in presenza di crescenti deficit di intervento statale, si dovrebbe sviluppare un welfare*

maggiormente sostenuto, pagato e organizzato dai privati, senza con ciò abbandonare il ruolo dello Stato, chiamato a garantire l'equità della distribuzione e della redistribuzione dei benefici. Dovrebbero essere le persone e le famiglie a farsi le assicurazioni per le casualità della vita, per i servizi sociali e sanitari, per la previdenza sociale, mentre lo Stato dovrebbe garantire i livelli essenziali. Dovrebbero essere le imprese a organizzare il welfare aziendale per i dipendenti, onde fornire loro un livello di benessere che vada oltrela soglia garantita dallo stato. Dovrebbero essere tutte le realtà di società civile, dalle organizzazioni di terzo settore alle fondazioni ex bancarie, a darsi da fare per produrre servizi culturali, sociali, assistenziali, sanitari e così via.» (P. DONATI, *Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: tra morfogenesi sistemica e morfogenesi sociale*, in I. COLOZZI (a cura di), Dal vecchio al nuovo *Welfare*. Percorsi di una morfogenesi, Milano, Franco Angeli, 2012, 18).

In questa direzione, S. MALANDRINI, *Welfare aziendale e contrattazione*, in DPL, 2011, 45, 2675, che afferma come «*per favorire il soddisfacimento degli effettivi interessi dei lavoratori, sommando allo sgravio della tassazione e della contribuzione la maggiore efficacia incentivante prevedibilmente prodotta da trattamenti fortemente individualizzanti, sarebbe opportuno permettere ai lavoratori la scelta tra varie forme di welfare. In relazione alle propensioni esprimibili dai singoli lavoratori occorrerebbe consentire alternativamente la scelta, ad esempio, tra l'incremento dei versamenti nei fondi di previdenza complementari attivi in azienda, la concessione di buoni spesa, il rimborso dei costi di trasporto riguardanti il tragitto casa-lavoro, l'attribuzione di una borsa di studio per agevolare il percorso scolastico dei figli, una indennità sostitutiva di mensa ect. Ogni lavoratore potrebbe preferire, nell'ambito di un novero di agevolazioni possibilmente composto da beni il cui controvalore economico sia agevolmente accertabile, per poter essere comparato, un trattamento di proprio interesse*».

Per altri, «*l'obiettivo è, dunque, quello di fare in modo che i sistemi di welfare, cresciuti nell'ambito degli Stati nazionali ed esposti nell'economia globale (e già in quella comunitaria) a permanenti giudizi comparativi in termini di efficienza, di costi e di produttività, non diventino la causa prima dell'arretramento della tutela della persona e del depauperamento delle sue opportunità di sviluppo nella società. In altre parole, bisogna prendere atto (e reagire) di fronte alla constatazione che le*

regole tradizionali del diritto del lavoro sono sempre meno legittimate, riducendosi la loro area di operatività via via che le attività produttive sono delocalizzate» (così R. PESSI, *Il «welfare mix» tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in RDSS, 2009, 3, 507).

Prende sempre più forma, sia l'idea che il *Welfare* di natura pubblicistica debba mutare rispetto alla logica di fondo che lo regola, con una maggior responsabilizzazione dei soggetti percettori, sia il progetto di un *Welfare* che vede quali soggetti attivi nell'erogazione delle prestazioni le istituzioni pubbliche, ma che assegna «*alla persona, alla famiglia e agli altri corpi intermedi nuove e maggiori responsabilità a tutela dei più deboli e bisognosi*» (MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, 2008).

Parte della dottrina, osservando come il problema dell'estensione della solidarietà dimostri l'esistenza della crisi del principio stesso, quale principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento enunciato nell'art. 3, rileva che «*l'aumento scandaloso e vertiginoso delle disuguaglianze economiche e sociali – in atto ormai da molti anni anche in Italia, e soltanto accelerato dalla grande crisi iniziata nel 2008 – dimostra in modo impietoso che questo obiettivo non solo non è stato raggiunto, ma si è anzi drammaticamente allontanato*» (S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in Pol. del Dir., 2012, 4, 541). L'autore, invero, individua nelle disuguaglianze sociali come il crescere delle povertà, le diffuse forme di esclusione e di precarizzazione sociale legate alla disoccupazione e alla sottoccupazione dilaganti la dimostrazione di questa crisi, giungendo ad affermare che «*questo stato di cose ci dimostra che l'impianto complessivo del nostro welfare – ed in particolare i sistemi di tutela della vecchiaia e della disoccupazione (e della inoccupazione, oggi del tutto priva di garanzie di sostegno del reddito – esigono di essere ripensati in profondità, nella direzione che ci viene indicata anzitutto dagli artt. 2 e 3 comma 2 Cost., se si intende restituire un minimo di contenuto di effettività al principio di solidarietà, oggi sostanzialmente negato dalle troppe forme di privazione dei diritti sociali*» (S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in Pol. del Dir., 2012, 4, 542-543).

In questo senso, il *Welfare* contrattuale quale esempio di solidarietà settoriale, non può che fare affermare che «*l'approccio può essere condensato nell'idea di versare*

poco, versare tutti, e avere molti servizi a costi ridotti» (così S. LEONARDI, M. ARLOTTI, *Welfare contrattuale e bilateralismo*, in Riv. delle Pol. Soc., 2012, 3, 83).

R. PESSI, *Il «welfare mix» tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in RDSS, 2009, 3, 512 ss., descrive, infine, alcune delle possibili soluzioni elaborate per ridisegnare il sistema di protezione sociale: nella prima, «*il motore dell'intervento protettivo devono essere i destinatari della tutela che si vogliono attivi e responsabili. Lo Stato, quindi, non deve erogare servizi, ma promuovere e moltiplicare le opportunità di impiego, chiedendo ai singoli di adoperarsi attivamente per raccoglierle (nonché sanzionando la loro inerzia). Si guarda allo Stato sociale come produttore di capability, intese insieme come opportunità e come diritto all'autosufficienza; e quindi che fa della solidarietà uno strumento di sviluppo della persona umana, ma anche di promozione dell'economia e del mercato*»; la seconda è rappresentata «dall'ipotesi del sussidio all'occupazione, che avrebbe la sua ragione di essere nel sostenere la produttività sociale del lavoro, anche dove quella privata non sia in grado di farlo. Questo sussidio avrebbe quindi lo scopo di far uscire i beneficiari dalla disoccupazione, dalla dipendenza dal *welfare*, dall'illegalità, per inserirli nuovamente nel mercato, incrementando il livello di occupazione e riducendo la spesa sociale, che da sostitutiva si farebbe integrativa»; la terza vorrebbe «*assicurare un reddito di base al cittadino; non all'individuo in quanto lavora o in quanto svolge una qualche attività socialmente utile, ma all'individuo in quanto membro di una comunità politica, ... una proposta di reddito di cittadinanza come reddito minimo universale "versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale"*». L'Autore dà atto di come dissensi si registrano, invece, sui percorsi possibili per la sua realizzazione. «*I contrasti investono in particolare la sua connessione con il welfare, cioè la necessarietà o meno di collegare l'erogazione di un reddito minimo allo svolgimento di un'attività socialmente utile, tenendo ferma la reciprocità costituzionale tra diritto e dovere al lavoro; e motivando anche l'ipotesi, alternativa al contributo corrisposto periodicamente, dell'erogazione in un'unica soluzione del c.d. prestito d'onore (anche senza l'obbligo di restituzione), cioè di una somma versata in un'unica soluzione come possibilità per il cittadino di inserirsi nel mercato: assumendo a riferimento il nesso diritto-dovere sembra si trascuri che il reddito minimo dovrebbe*

assolvere la diversa funzione di garantire al cittadino la libertà intesa come opportunità di realizzare il proprio progetto di vita inclusivo anche dell'ipotesi di non lavorare, e quindi di non essere socialmente utile». La quarta proposta avanzata è quella, già vista di un di un *welfare* sostenibile, il cui motore sia proprio il terzo settore, cioè quel mondo articolato e complesso di formazioni sociali che è appunto "terzo" rispetto allo Stati e al mercato. Secondo l'Autore «*la realizzabilità dell'ipotesi resta condizionata ad una riforma costituzionale, ritenendosi non sufficiente il richiamo alla sussidiarietà di cui all'ultimo comma del nuovo art. 118 Cost. Prevale, infatti, la convinzione che il terzo settore possa essere protagonista, e conseguentemente integrare l'organizzazione del welfare, solo ove riceva deleghe espresse che attribuiscano oneri, ma anche poteri e responsabilità*»; e comunque deve darsi atto di come «*il welfare mix, peraltro, sembra meno compatibile con la proposta del reddito di cittadinanza; l'articolata realtà delle formazioni sociali impegnate in attività socialmente utili, che sfuggono al calcolo economico del rapporto tra costi e benefici ed all'obiettivo del profitto, sono logicamente orientate, non alla erogazione di un sussidio egualitario (che deresponsabilizza lo Stato dal destino dell'individuo), ma alla prestazione di servizi alla persona che ne asseriscono lo sviluppo ed il percorso di vita*». In ultimo, la strada che maggiormente sembra percorribile all'Autore è quella della "globalizzazione del *welfare*", vale a dire quella in cui «*gli Stati accettino di negoziare un nucleo regolativo minimo ed uniforme con i centri di interesse a livello transnazionale (forze private, attori sociali e, su tutti, le grandi multinazionali); la leva per l'apertura di questo negoziato resta logicamente quello di far valere la sovranità nazionale sugli attori degli scambi globali, laddove vengano ad interfacciarsi con i singoli ordinamenti in ragione della necessarietà di momenti autorizzatori connessi alla localizzazione degli investimenti. Il paradigma fondativo del welfare non è tramontato; dobbiamo solo proiettarlo in un orizzonte transnazionale. Nelle ipotesi in cui il funzionamento del welfare non possa essere assicurato a mezzo di contributi o imposte dai destinatari, gli scambi si concretizzerebbero nella concessione di supporti economici provenienti da un fondo sociale internazionale, alimentato dalle multinazionale coinvolte, in ragione delle responsabilità sociali connesse all'utilizzo di quei territori come luogo di produzione e/o come mercato*».

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., *Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale*, Torino, Giappichelli, 2014

AA. VV., *Droit du Travail et Régionalisme en Italie: de la Réforme de la Constitution à la Jurisprudence de la Cour Constitutionelle*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2012, n.150

AA.VV., *Sicurezza sul lavoro: controllo e partecipazione sindacale tra iure condito e de iure condendo*, in *Lav. giur*., 2008

AA.VV.,*Regionalismo, Federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Milano, Giuffrè, 1997

ACCORNERO A., *Il lavoro come diritto e come cittadinanza*, in *LD*, 1996, 4, 725

ALBER J., *Alcune cause e conseguenze dell'espansione della spesa per la sicurezza sociale in Europa occidentale: 1949-1977*, in *Stato e mercato*, 1983, 7, 89

ALBER J., *Continuities and Change in the Idea of Welfare State*, in *Politics and Society*, 1988, XVI, 4, 456

ALBER J., *Le origini del welfare state: teorie, ipotesi e analisi empirica*, in *Riv. It. di Scienza della Politica*, 1982, XII, 361

ALLAMPRESE A., *Le prestazioni del fondo di solidarietà dei bancari*, in *DPL*, 1998, 23, 1529

ALLEGRI G., BRONZINI G., *Libertà e lavoro dopo il Jobs Act*, Roma, DeriveApprodi, 2015

ALLEVA P.G., *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in ALLEVA P.G., BALLETTI E., CARABELLI U., DI STASI A., FORLANI N., LISO F., PACI M., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, 3

AMOROSO G., *Integrazione salariale una deroga alla disciplina comune dell'impossibilità sopravvenuta della prestazione lavorativa*, in *DL*, 1985

ANDREONI A., *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in ALLAMPRESE A.,

CORRAINI I., FASSINA L., *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, Roma, Ediesse, 2012, 221

ANDREONI A., *Integrazioni salariali e valori costituzionali nell'età del capitale "introverso"*, in *Riv. Giur. Lav*., 2011, I, 359

ANDREONI A., *Interessi pubblici e vicende individuali nella Cassa integrazioni guadagni*, in *Riv. Giur. Lav*., 1984, 3, 138

ARRIGO G., *La cassa integrazione guadagni nei processi di ristrutturazione*, in *Ind. Sind*., 1987, 3

ASCOLI U., PAVOLINI E., *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e Mercato*, 2012, 96, 429

ASCOLI U., *Il Welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011

ASCOLI U., RANCI C. (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci, 2003

AUER P., *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *DRI*, 2011, 1, 37

AVIO A., *Della previdenza e dell'assistenza. Artt. 2114-2117*, in *Il Codice Civile Commentario*, Milano, Giuffrè, 2012, 3

BALANDI G.G., *La tutela sociale nel mercato del lavoro*, in *LD*, 2007, 1, 3

BALANDI G.G., *Sulla possibilità di misurare la solidarietà*, in *Rechtgeschichte*, 2004, 6

BALLETTI E., *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-book series, 2014, 32

BALLETTI E., *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, 2002, 383

BARBIERI E.M., *Conseguenze processuali della qualificazione dell'ammissione alla cassa integrazione guadagni come interesse legittimo*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1988, 774

BARBIERI M., *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato -*

Regioni e Regioni-Parti sociali, in *Riv. Giur. Lav.*, 2011, I, 379

BARBIERI P., FULLIN G., *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze*, Bologna, Il Mulino, 2014

BARCELLONA P., *La solidarietà come fatto e come diritto*, in *LD*, 1996, 1, 3

BARRACO E., *La riforma del lavoro, in DPL*, 2012, 31, XV

BASSI A., STANZANI S., *Dieci anni di relazioni tra terzo settore e politiche sociali*, in COLOZZI I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 119

BAVARO V., *Note sugli enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *Lav. Giur.*, 2007, 12, 1169

BELLARDI L., *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lavoro e Informazione*, 1997, 1, 17

BELLARDI L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile*, Milano, Franco Angeli, 1989

BELLI E., DE CAPRARIIS G., *Gli ammortizzatori sociali nell'analisi economica*, in G. DE CAPRARIIS, *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, Il Mulino, 1999, 162

BERLFOFFA G., MODENA F., VILLA P., *Changing labour market opportunities for young people in Italy and the role of the family of origin*, in *Riv. It. Econ.*, 2014, 2, 227

BERTON F., RICHIARDI M., SACCHI S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna. Il Mulino, 2009

BIAGI M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione del lavoro*, in *RIDL*, 2001, 257

BOMBASSEI A., *Le prospettive di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali*, in *DRI*, 2010, 2, 354

BOMMARITO G., *I criteri di selezione del personale da porre in CIG: le scarse novità legislative ed il rischio del successivo inserimento in mobilità*, in CINELLI M., *Il fattore occupazionale nella crisi di impresa. Commentario alla L. 23 luglio*

1991 n. 223, Torino, Giappichelli, 1993, 124

BONANNI R., *Il contributo alla nascita del DURC*, Napoli, Guida, 2014

BONARDI, O., *Sistemi di welfare e principio di eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2012

BONARDI O., *Misure a favore degli anziani, della genitorialità, dei disabili e degli stranieri*, in ALLAMPRESE A., CORRAINI I., FASSINA L., *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, Roma, Ediesse, 2012, 260

BOZZAO P., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *GDLRI*, 2011, 578

BOZZAO P., *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in FAIOLI M., *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli, 2010, 47

BRIGGS A., *The Welfare State in historical perspective*, 1961, Archives Européennes des Sociologie, II, 221

BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europ*a, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011

BRONZINI G., *Il reddito garantito come diritto fondamentale europeo*, in *DL*, 2009, 2, 335

BRUNKHORST H., *Solidarity. From Civic Friendship to a Global Legal Community*, Cambridge, The MITT Press, 2000

BUELGA G. M., *I diritti sociali nella Costituzione europea*, in *RDSS*, 2006, 89

BUGLIONE E., FRACE G., MELONI G., *Il decentramento del welfare, con particolare riferimento all'esperienza delle regioni a statuto speciale*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 189

CAIROLI S., *Innovazioni concrete e mere riformulazioni nella "nuova" assicurazione sociale per l'impiego*, in *Lav. Giur.*, 2015, 6, 579

CALAMANDREI P., *Non c'è libertà senza legalità*, Roma, Laterza, 2013

CAMPIGLIO L., TIMPANO F., *La dimensione economica della coesione sociale:*

lavoro, famiglia e Welfare State, in QUADRO CURZIO A. (a cura di), *Profili della costituzione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 397

CANAVESI G. (a cura di), *Dialoghi sul welfare*, Milano, Fondazione per la sussidiarietà, 2015

CAPURSO P., *Assicurazione Sociale per l'Impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, in *Lav. Giur.*, 2015, 4, 343

CARABELLI U., *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in ALLEVA P.G., BALLETTI E., CARABELLI U., DI STASI A., FORLANI N., LISO F., PACI M., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, 39

CARINCI F., *E tu lavorerai come apprendista* (*L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi–unico"*), in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2012, 145

CARINCI F., MISCIONE M. (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero, Supplemento a DPL 2012 n.33*

CARINCI F., *Il casus belli degli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, 2, 199

CARINCI F., *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro*, in *Pol. del Dir.*, 1979, 75

CARINCI F., *La cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, in *Pol dir.*, 1973, 597

CARMINATI E., FACELLO S., TIRABOSCHI M., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in RAUSEI P., TIRABOSCHI M., *Lavoro: una riforma a metà del guado*, Adapt University Press, Adapt Labour Studies e-Book series, 2012, 1, 189

CARMINATI E., CASANO L., TIRABOSCHI M., *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in MAGNANI M., TIRABOSCHI M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, 383

CARUSO B., *Costituzioni e diritti sociali*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Napoli, Jovene, 2011, I, 117

CAZZOLA G., MASSAGLI E., SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Lavoro e Welfare della persona*, ADAPT, 2015, reperibile all'indirizzo http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/10/libro_verde_11_2015.pdf

CAZZOLA G., *Federalismo, trasferimenti di funzioni, solidarietà*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State, Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 75

CERUTI M., TREU T., *Organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare*, Roma, Laterza Editori, 2010, 109

CINELLI, M., *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *RDSS*, 2015, 2, 285

CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 2013

CINELLI M., *Welfare e mercato del lavoro nella legge di Stabilità 2013: uno sguardo d'insieme*, in CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O., *Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 2013, 795

CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della l. n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, 227

CINELLI M., NICOLINI C.A., *Riforma del mercato e ammortizzatori sociali*, in *RIDL*, 2012, III, 343

CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, 2, 227

CINELLI M., *La previdenza complementare. Art. 2123 c.c.*, in *Il Codice civile. Commentario*, fondato da SCHLESINGER P., diretto da BUSNELLI F., Milano, Giuffrè, 2010

CINELLI M., *Il rapporto previdenziale*, Bologna, Il Mulino, 2010

CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2010

CINELLI M., GIUBBONI S., *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2005

CINELLI M., *La riforma del mercato del lavoro nella legge n. 223 del 1991 tra razionalizzazione e compromesso*, in CINELLI M. (a cura di), *Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223*, Torino, Giappichelli, 199

CINELLI M., *Profilo della cassa integrazione guadagni*, in *Inf. Prev.*, 1989, 55

CINELLI M., *L'istituto delle integrazioni salariali nell'interpretazione della giurisprudenza*, in *Giur It.*, 1983, 4, 154

CINELLI M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, Franco Angeli, 1982

CIOCCA G., *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in DI STASI A. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, Giuffrè, 2004, 317

CIUCCIOVINO S., *Il contratto di apprendistato professionalizzante nel settore turistico: problemi e prospettive*, in SANDULLI P., PANDOLFO A., FAIOLI M. (a cura di), *Bilateralità, lavoro e turismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 3

COLASANTO M., *La delega alla provincia di Trento sugli ammortizzatori sociali*, in MATTEI A. (a cura di), *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 91

COLOMBO S., NERI S., PAVOLINI E., *Interventi di welfare dentro e fra le aziende, Alcuni studi di caso*, in PAVOLINI E., ASCOLI U., MIRABILE M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 203

COLOMBO S., *Il ruolo delle organizzazioni sindacali nelle scelte di welfare aziendale*, in *RPS*, 2012, 3, 115

COLOMBO S., REGINI M., *Quanti «modelli sociali» coesistono in Italia?*, in *Stato e Mercato*, 2009, 86, 235

COLOZZI I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012

COLOZZI I., *Dal vecchio al nuovo Welfare. Due proposte per favorire la transizione*, in COLOZZI I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 9

COMUNICAZIONE EUROPEA, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, 20 febbraio 2013, COM (2013) 83, reperibile al link http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/202419

CORAZZA L., ROMEI R. (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014

CORRADINI S., *"Ammortizzatori per l'incertezza". Gli strumenti di sostegno al reddito in Italia tra riforma del lavoro e crisi economica*, in LA ROSA M., PALLARETI U. (a cura di), *Lavoro e ricerca sociologica*, Milano, Franco Angeli, 2013,195

CORSO G., *Welfare e stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 403

COTTRAU G., *L'integrazione salariale*, Milano, Franco Angeli, 1976

CUTRIGHT P., *Political Structure, Economic Development and National Security Programs*, in *The American Journal of Sociology*, 1965, 70, 537

D'ANTONA M., *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: rientrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto*, in AMATO F. (a cura di), *I destini del lavoro. Autonomia e subordinazione nella società postfordista*, Quaderni di questione giustizia, Milano, Franco Angeli, 1998

D'ANTONA M., *L'intervento straordinario* della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici collettivi, in *Riv. Giur. Lav.*, 1983, 1, 15

DE LUCA M., *"Nuove" integrazioni salariali straordinarie e procedure concorsuali*, in CINELLI M. (a cura di), *Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223*, Torino, Giappichelli, 1993

DE LUCA TAMAJO R., *Crisi e riorganizzazioni aziendali: interesse collettivo e interessi individuali nella giurisprudenza*, in *LD*, 2008, 2, 223

DE LUCIA G., CIUFFINI S., *Il sistema degli enti bilaterali nell'artigianato: un'esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2004, 679

DE MARCO C., *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *RIDL*, 2009, I, 555

DE SANCTIS G., *Il Centro Einaudi e il progetto "Percorsi di secondo welfare"*, in MAINO F., FERRERA M. (a cura di), *Estratto del Primo rapporto sul Secondo welfare in Italia*, 2013, 5

DE SANCTIS G., *L'edilizia trasparente. Il Durc contro il sommerso: da un'idea Filca alla riforma Biagi*, Milano, Mondadori, 2003

DE SIERVO U., *Riforma del regionalismo e stato sociale*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 45

DEL DUCA D., GIOVANNONE M., *Disastri naturali e lavoro: misure prevenzionistiche e di protezione sociale*, in *DRI*, 2014, 3, 637

DEL DUCA D., *La pensione dei liberi professionisti tra la legittima tutela dei diritti acquisiti e il sacrificio dell'equità intergenerazionale (Nota di commento alla sentenza della C. Cass, 18 aprile 2011, n. 8847)*, in *RIDL*, 2012, 3, 721

DEL PUNTA R., *Epistemologia breve del diritto del lavoro*, in *LD*, 2013, 37

DEL PUNTA R., *Enti bilaterali e modelli di regolazione*, in *LD*, 2003, 2, 219

DI CIOLO V., *Welfare State e federalismo: coesistenza pacifica o guerra fredda?* , in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 375

DI RIENZO M., *La disciplina dei fondi di solidarietà: finalità mutualistiche e regole di gestione*, in *RDSS*, 2014, 4, 493

DI STASI A., *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *RDSS*, 2013, 3, 561

DI STASI A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino, Giappichelli, 2013

DI STASI A., *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in ALLEVA P.G., BALLETTI E., CARABELLI U., DI STASI A., FORLANI N., LISO F., PACI M., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino,

Giappichelli, 2002, 57

DONATI P., *Le politiche sociali di fronte alla modernizzazione riflessiva: tra morfogenesi sistemica e morfogenesi sociale*, in COLOZZI I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 17

DONATI P., *Sociologia del Terzo Settore*, Roma, La Nuova Italiana Scientifica, 1996

DONDI G., RETUS R., *Il contenzioso relativo al Fondo di solidarietà per il sostegno al reddito dei dipendenti delle imprese di credito*, in *RIDL*, 2011, II, 452

DURKHEIM E., *The Division of Labour in Society*, New York, The Free Press, 1947

EICHENHOFER E., *Diritti sociali e benefici condizionati*, in *RDSS*, 2013, 3, 525

ESPING ANDERSEN G. et A., *Why we need a new Welfare State*, Oxford, 2002

ESPING ANDERSEN G., *Three worlds of welfare capitalism*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1990

FAIOLI M., RAITANO M. (a cura di), *I fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act. Problemi giuridici e analisi economica*, in *Working Paper Fondazione G. Brodolini*, 2015, 9

FAIOLI M., *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli Editore, 2010

FARGION V., GUALMINI E. (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013

FAZZI L., *Il Welfare mix in Italia: primi passi*, Milano, Franco Angeli, 1998

FERRARA A., *Il principio di sussidiarietà come criterio guida della riforma del regionalismo e del Welfare State*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 87

FERRARO G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2012, 143

FERRARO G., MAZZIOTTI F., SANTONI F., *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, Jovene, 1992

FERRARO G., MAZZIOTTI F., SANTONI F. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro. Commento sistematico alla L. 223/1991*, Napoli, Jovene, 1992

FERRARO G., *Cassa integrazione guadagni e crisi aziendale nelle leggi sulla riconversione industriale*, in *Riv. Trim. proc. Civ.*, 1979, 2, 1001

FERRERA M., MAINO F., *Quali prospettive per il secondo welfare?*, in BRAY M., GRANATA M. (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris, 125

FERRERA M., *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, 2013, 97, 1

FERRERA M., FARGION V., JESSOULA M., *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012

FERRERA M., *Dal Welfare State alle Welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, in *Rivista Politiche Sociali*, 2008, 3, 23

FERRERA M., *Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience*, URGE Working paper, 2008, 2

FERRERA M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata,* Bologna, Il Mulino, 2006

FERRERA M., *Le trappole del Welfare*, Bologna, Il Mulino, 1998

FERRERA M., *Il modello sud-europeo di welfare state*, in *Riv. It. di Scienza Politica*, 1996, 1, 67

FERRERA M., *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993

FILÌ V., *I fondi bilaterali per i lavoratori somministrati*, in MISCIONE M., RICCI M. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Milano, Ipsoa, 2004, I, 263

FLORA P., HEIDENHEIMER A.J., *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, in FLORA P., HEIDENHEIMER A.J. (a cura di), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick, trad. *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1983, 5

FRAIOLI A.L., *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, Giappichelli, 2012

FRANCO D., ZANARDI A., *I sistemi di welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 2003

GAETA L., *Diritto del lavoro e "particolarismo giuridico". Dramma in cinque atti*, in *LD*, 2012, 1, 81

GALLO B., *Fondi di solidarietà per il sostegno al reddito*, in *DPL*, 2001, 47, 3101

GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali*, in CARINCI F., MISCIONE M. (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL(supplemento)*, 2012, 33, 166

GAROFALO D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, ADAPT Working Paper, 2008, 63

GAROFALO D., *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, in GAROFALO D., RICCI M. (a cura di), *Percorsi di Diritto del lavoro*, Bari, Cacucci Editore, 2006, 653

GAROFALO D., *Benefici contributivi e condizioni: la contribuzione agli Enti Bilaterali artigiani*, in *Lav. Giur.*, 2004, 1, 12

GAROFALO D., *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in *GDLRI*, 1990, 46, 2

GENTILINI U., OMAMO S. W., *Social protection 2.0: exploring issues, evidence and debates in a globalizing world*, in *Food Policy*, 2011, 36, 329

GHEIDO M. R., CASOTTI A., *Fondi di solidarietà bilaterale e fondo di solidarietà residuale*, in *DPL*, 2014,43, 2304

GHEIDO M. R., CASOTTI A., *Ammortizzatori sociali: nuova indennità*, in *DPL*, 2012, 30, 1895

GHERA E., *La certificazione dei contratti di lavoro*, in DE LUCA TAMAJO R., RUSCIANO M., ZOPPOLI L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004, 282

GHERA E., *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1965, 1, 157

GHEZZI G., *La disciplina del mercato del lavoro*, Roma. Ediesse, 1996

GILBERT N., TERRELL P., *Dimensions of Social Welfare Policy*, Upper Saddle River (NJ), Pearson, 2002

GIUBBONI S., PIOGGIA A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *RDSS*, 2015, 2, 297

GIUBBONI S., *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *GDLRI*, 2014, 144, 715

GIUBBONI S., *I diritti sociali alla prova della crisi: l'Italia nel quadro europeo*, in *GDLRI*, 2014, 142, 269

GIUBBONI S., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *RDSS*, 2013, 3, 491

GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Pol. Dir.*, 2012, 4, 526

GIUBBONI S., *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, in *Pol. Dir.*, 2011, 395

GOBESSI N., *Su alcune lacune della legge n.223 in tema di CIG e fallimento, indennità di mobilità, procedure di riduzione di personale*, in CINELLI M. (a cura di), *Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223*, Torino, Giappichelli, 1993

GORI C., GHETTI V., RUSMINI G., TIDOLI R., *Il Welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Carocci Editore, 2014

GOTTARDI D., RENGA S., *Le riduzioni di personale oltre l'industria*, in *LD*, 1999, 3, 467

GRAGNOLI E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, Relazione al XVII Congresso AIDLASS*, Pisa, 7-9 giugno 2012, dattiloscritto

GRANAGLIA E., CASTALDO A., CARRIERI V., *Il sostegno al reddito per i «lavoratori poveri»*, in FARGION V., GUALMINI E. (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, 193

GRANAGLIA E., *Diritti di cittadinanza e federalismo fiscale. Alcune osservazioni su un rapporto complesso*, in FRANCO D., ZANARDI A., *I sistemi di welfare tra*

decentramento regionale e integrazione europea, Milano, Franco Angeli, 2003, 275

GRAZIANO P. R., JACQUOT S., PALIER B., *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae*. Palgrave Macmillan, 2011

HECLO H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974

ICHINO P., *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in *Dir. Prat. Lav.*, 1994, 3421

INNOCENTI E., *Recenti indicazioni dall'Europa per una modernizzazione dei sistemi di welfare nazionali*, in *Diritto e Società*, 2013, 1, 103

ITALIA LAVORO (a cura di), *Gli Enti Bilaterali in Italia – Rapporto Nazionale 2014*, 2014, in http://www.italialavoro.it/wps/wcm/connect/65c0e355-b3d4-4ee6-9c6d-5bb628fdaeb0/PONEB_Rapporto+Nazionale+2014_15102014_con+loghi+aggiornati.pdf?MOD=AJPERES

JENSON J., *A New Politics of the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments and Areas of Intervention in Welfare Regimes*, in BONOLI G., NATALI D., *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 21

JESSOULA M., ALTI T., *Italy. An uncompleted departure from Bismarck*, in PALIER B. (a cura di), *A long Good-bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, 157

KAZEPOV Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci Editori, 2009

KAZEPOV Y. (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham, Ashgate, 2010, 37

LA TERZA M., *Ammortizzatori sociali in deroga e indennità di disoccupazione in deroga*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2010, 10, 756

LAGALA C., *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Bari, Cacucci, 2001

LAI M., TROVÒ A, *Bilateralità e lavoro*, Roma, Edizioni Lavoro, 2015

LAI M., F*ondi bilaterali di solidarietà*, in *DPL*, 2012, 32, 2005

LAI M., *Appunti sulla bilateralità*, in *DRI*, 2006, 4, 1020

LAITINEN A., PESSI A. B. (a cura di), *Solidarity: Theory and Practice*, Plymouth, Lexington Books, 2014

LAITINEN A., *From Recognition to Solidarity: Universal Respect, Mutual Support and Social Unity*, in LAITINEN A., PESSI A. B. (a cura di), *Solidarity: Theory and Practice*, Plymouth, Lexington Books, 2014, 126

LAMBERTUCCI P., *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996*, in *ADL*, 1997, 5, 249

LASSANDARI A., *Le forme di sussidiarietà e l'ordinamento del lavoro*, in *LD*, 2012, 3-4, 479

LEONARDI S., CIARINI A., *Welfare occupazionale e bilateralismo*, in PAVOLINI E., ASCOLI U., MIRABILE M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 51

LEONARDI S., ARLOTTI M., *Welfare contrattuale e bilateralismo*, in *RPS*, 2012, 3, 77

LEONARDI S., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in ALLAMPRESE A., CORRAINI I., FASSINA l., *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, Roma, Ediesse, 2012, 236

LEONARDI S., *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in G*DLRI*, 2004, 103, 3, 443

LISO F., *Ammortizzatori sociali* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*

LISO F., *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della Riforma Fornero*, in FIORILLO L., PERULLI A., *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2014, 287

LISO F., *Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, in *RDSS*, 2014, 4, 457

LISO F., *I fondi bilaterali alternativi*, in CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, 521

LISO F., *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. "Eccesso di potere" del contratto collettivo?*, in AA. VV., *Liber Amicorum. Spunti di diritto del lavoro in dialogo con Bruno Veneziani*, Bari, Cacucci Editore, 2012, 183

LISO F., *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, 2012, reperibile all'indirizzo http://host.uniroma3.it/FACOLTA/ECONOMIA/db/materiali/insegnamenti/489_6715.pdf

LISO F., *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi ed incerte prospettive di riforma*, in CURZIO P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci Editore, 2009, 13

LISO F., *La tutela per la mancanza di lavoro dei lavoratori precari tra vecchi e nuovi ammortizzatori sociali*, in LAGALA C. (a cura di), *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Milano, Giuffrè, 2004

LISO F., *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, Edizioni Lavoro, 2000, 62

LISO F., *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *GDLRI*, 1997, 1

LISO F., *La gestione delle eccedenze in Europa. Disegno della ricerca e valutazione d'assieme*, in CNEL, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Un'analisi giuridica ed economica*, Roma, 1995, I, 7

LISO F., *Il ruolo dei poteri pubblici e privati nella nuova legge di riforma del mercato del lavoro*, in CINELLI M., *Il fattore occupazionale nella crisi di impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223*, Torino, Giappichelli, 1993, 26

LO FARO A., *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in CORAZZA L., ROMEI R. (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, 215

LODI RIZZINI C., *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in MAINO F., FERRERA M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013, in http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP8_LODI_RIZZINI_Social_housing_e_

nuovi_bisogni_abitativi.pdf

LOI P, *La crisi economica e il diritto sociale europeo tra nuovi rischi e nuove solidarietà*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Napoli, Jovene, 2011, III, 1223

LOI P., *Gli ammortizzatori sociali*, in MAGNANI M., PANDOLFO A., VARESI P.A. (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Torino, Giappichelli, 2008

LUHMANN N., *Teoria politica nello stato del benessere*, trad. it., Milano, Franco Angeli, 1983

MAGNANI M., TIRABOSCHI M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffré, 2012

MAINO F., FERRERA M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, 2013, reperibile all'indirizzo http://www.secondowelfare.it/primo-rapporto-2w/primo-rapporto-sul-secondo-welfare.html

MALANDRINI S., *Welfare aziendale e contrattazione*, in *DPL*, 2011, 45, 2671

MALLONE G., *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, in MAINO F., FERRERA M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, 49

MANGANIELLO E., *Legge e autonomia collettiva nella disciplina dei criteri di scelta per la riduzione di personale: la consulta introduce il controllo di ragionevolezza*, in *RIDL*, 1995, II, 237

MANNOZZI S., *Equità e differenze tra standard e qualità sociale: una finestra per l'improbabile riforma?*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 469

MARIUCCI L., *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, 2, 163

MARTINICO G., *Coesione, integrazione europea e deficit democratico. Appunti per una futura ricerca*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, Roma, 2006, 25, reperibile all'indirizzo www.federalismi.it

MASSAGLI E. (a cura di), Il *Welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana*, 2014, ADAPT University Press, Adapt Labour Studies e-book series n. 31

MATTARELLA B.G., *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Giuffrè, 2003

MATTEI A. (a cura di), *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014

MERLER A., PIGA M.L., VARGIU A., *L'interezza delle politiche sociali per la cittadinanza attiva: quale partecipazione*, in COLOZZI I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 57

MESITI D., *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in *Lav. Giur.*, 2015, 4, 329

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, 2008

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *"Patto per il Welfare del 2007"*, reperibile all'indirizzo http://www.cnel.it/349

MISCIONE M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *GDLRI*, 2007,116,4, 695

MISCIONE M., *Un modello privatistico di ammortizzatore sociale*, in *DPL*, 1998, 23, 1510

MISCIONE M., *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *DPL*, 1997, 2577

MISCIONE M., *I licenziamenti per riduzione del personale e la mobilità*, in CARINCI F. (a cura di), *La disciplina dei licenziamenti dopo la legge n.108/1990 e n. 223/1991*, Napoli, Jovene, 1991, 1

MISCIONE M., *Cassa integrazione guadagni – sulla parità di trattamento nell'ambito dell'intervento straordinario*, in *Orient. Giur. Lav.*, 1981, 820

MISCIONE M., *Cassa integrazione guadagni e disoccupazione*, Napoli, Jovene, 1978

MOREL N., PALIER B., PALME J., *Towards a Social Investment Welfare State?*, Bristol, Policy Press, 2012

MORO G., BERTIN G., *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in COLOZZI I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo Welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, 37

MORO G., *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2011, 427

MUGGIA R., *Licenziamenti collettivi e procedure di mobilità: il punto della situazione*, in *DL*, 1999, 2, 73

MURARO G., *Federalismo e sanità nella crisi dello stato sociale*, in FRANCO D., ZANARDI A., *I sistemi di welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 2003, 47

NALDINI M., SARACENO C., *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, Il Mulino, 2011

NAPOLI M., D*iritto del lavoro in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2014

NAPOLI M., *L'esperienza degli enti bilaterali. Le prospettive*, in NAPOLI M., *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi*, Torino, Giappichelli, 2006, 329

NAPOLI M., *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276, in NAPOLI M., *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi*, Torino, Giappichelli, 2006, 355

NAPOLI M., *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in NAPOLI M., *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi, Torino*, Giappichelli, 2006, 317

NATALI D., PAVOLINI E., *Comparing (Voluntary) Occupational Welfare in the EU: Evidence from an International research study*, Bruxelles, OSE Research Paper, 2014, n. 16

NATALI D., *Le fondamenta normative del welfare state: lo stato dell'arte e nuove prospettive di ricerca. Un commento*, in *Stato e mercato*, 2013, 97, 81

NATALI D., STAMATI F., *Le pensioni «categoriali» in Italia: legislazione e emessa in opera del nuovo sistema multi-pilastro*, in PAVOLINI E., ASCOLI U., MIRABILE M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013,

NOGLER L. (a cura di), *EBAV. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato Veneto*, Milano, Franco Angeli, 2014

NOGLER L. (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2014

NOVELLA M., *Commento all'art. 36 della legge n. 183/2010*, in NOGLER L., MARINELLI M., *La riforma del mercato del lavoro – Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183,* Torino, Utet Giuridica, 2012, 359

NOVELLA M., *Commento all'art. 46 della legge n. 183/2010*, in NOGLER L., MARINELLI M., *La riforma del mercato del lavoro – Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183,* Torino, Utet Giuridica, 2012, 436

NUNIN R., *L'accesso alle prestazioni del fondo bancari e il sostegno alla formazione*, in *DPL*, 1998, 23,1537

OCCHINO A., *Il tempo libero nel diritto del lavoro*, Torino, 2010

PACI M., *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *Stato e Mercato*, 2008, 82, 3

PALIER B., *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in *Stato e mercato*, 2013, 97, 37

PALLINI M., *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali in deroga con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in *RDSS*, 2009, 353

PALUMBO S. (a cura di), *Gender Diversity 2020*, Milano, Edizioni Guerini e Associati, 2013

PAPARELLA D., *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali*, Working paper CESOS, 2002, http://www.cesos.org/

PASCUCCI P., *Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, IPSOA, 2008, 171

PASQUINI F., *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive*, in TIRABOSCHI M., *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004, 650

PAVOLINI E., NERI S., CECCONI S., FIORETTI I., *Verso un sistema multi-pilastro in sanità? Luci ed ombre nell'esperienza dei fondi sanitari*, in PAVOLINI E., ASCOLI U., MIRABILE M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 115

PAVOLINI E., CARRERA F., *I tratti del welfare occupazionale a partire dalle indagini quantitative*, in PAVOLINI E., ASCOLI U., MIRABILE M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, 149

PAVOLINI E., ASCOLI U., MIRABILE M.L., *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013

PAVOLINI E., CARRERA F., ROMANIELLO L., *Welfare aziendale e «nuovi rischi sociali»*, in *RPS*, 2012, 3, 145

PENNESI P., PAPA D., *Il contrasto al lavoro nero e irregolare e il DURC (Titolo I, Capo II, art. 14)*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè, 2009, 525

PERA G., *La nuova legge sulla cig e sul collocamento*, in *Inf. Prev.*, 1991, 933

PERSIANI M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *GDLRI*, 2013,140, 641

PERULLI P., SABEL C.F., *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *DRI*, 1996, 2, 27

PESSI R., *Ripensando il Welfare*, in *RDSS*, 2013, 3, 473

PESSI R., *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *RDSS*, 2010, 2, 325

PESSI R., *Il «welfare mix» tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *RDSS*, 2009, 3, 503

PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2008

PESSI R., *Salario previdenziale e rapporto di lavoro*, in *RDSS*, 2003, 459

PIERANTONI I., *Federalismo fiscale, welfare e preferenze degli individui*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 537

PINELLI C., *I diritti sociali nello spazio europeo (sistemi di valori a confronto)*, in CORAZZA L., ROMEI R. (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, 199

POLANYI K., *The great transformation: The political and economic origins of our time*, Boston, Beacon Press, 1944

POTESTIO P., *Employment Protection e assicurazione contro la disoccupazione: dal modello di Blanchard e Tirole al Jobs Act*, in *DRI*, 2015, 1,140

PROIA G., *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive*, in *ADL*, 2006, II, 470

PROIA G., *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *ADL*, 2004, 1, 49

PROSPERETTI G., *Sospensione della produzione e cig: contenuto e limiti del potere dell'imprenditore (nota a Corte cost. 23 giugno 1988, n. 694)*, in *Giur. Cost.*, 1988, 1, 3138

PROSPERO L., *Esodati bancari, fondi di solidarietà e riforma Fornero*, in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 2013, 2, 274

PRYOR F. L., *Pubblic Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, London, Allen & Unwin, 1968

RAITANO M., *La riproduzione intergenerazionale delle disuguaglianze in Italia: istruzione, occupazione e retribuzioni*, in *Pol. Econ.*, 2011, 3, 345

REGALIA I., *La protezione sociale del lavoro come tema delle relazioni industriali*, in *RPS*, 2012, 3, 13

REGINELLI A., *Gli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro: un primo bilancio*, in *DRI*, 2006, 4, 1002

RENGA S., *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *LD*, 2015, 1, 77

RENGA S., *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in FIORILLO L., PERULLI A., *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2014, 325

RENGA S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Padova, Cedam, 2013

RENGA S., *Vecchi ammortizzatori sociali a prova di crisi*, in CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, 543

RENGA S., *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2012, 3-4, 621

RIGHETTI P., *La riforma degli ammortizzatori sociali e i Fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, in *RDSS*, 2003, 229

RIMLINGER G., *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, North America and Russia*, New York, Wiley, 1971

RODOTÀ S., *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Roma, Laterza, 2014

ROMAGNOLI U., *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, in *DLRI*, 2013, 585

ROMEI R., *Impresa in crisi e cassa integrazione*, in CINELLI M. (a cura di), *Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa. Commentario alla L. 23 luglio 1991 n. 223*, Torino, Giappichelli, 1993, 122

SALAZAR P., *Work-life balance e rapporto di lavoro*, in *DPL*, 2013, 31, 1953

SALERNO N.C., *Finanziare il welfare*, in *Quaderni Europei sul nuovo welfare*, 2014, 21, reperibile online all'indirizzo www.reforming.it

SANDMO A., *Globalization and inequality in the Welfare State: causes and consequences*, in FRANCO D., ZANARDI A., *I sistemi di welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 2003, 27

SANDMO A., *The Welfare State: a theoretical framework for justification and criticism*, NHH Discussion Paper, 1998

SANDULLI P., *La tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro attraverso i nuovi fondi di solidarietà*, in FERRARO G. (a cura di), *Redditi e occupazione nelle*

crisi di impresa, Torino, Giappichelli, 2014, 64

SANDULLI P., PANDOLFO A., FAIOLI M. (a cura di), *Bilateralità, lavoro e turismo*, Torino, Giappichelli, 2011

SANDULLI P., *Introduzione*, in FAIOLI M., *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli Editore, 2010, IX

SANDULLI P., *Disoccupazione, suboccupazione ed esclusione sociale: profili giuridici*, in *Dir. Ec. Stat. Soc*., 2001, 2, 21

SANTONI F., *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Napoli, Jovene, 2011, III, 1259

SANTORO C., *Gli interventi sul DURC*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il lavoro riformato. Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*,Milano, Giuffrè, 2013, 445

SANTORO PASSARELLI G., *Intervento straordinario di integrazione salariale e procedure concorsuali*, in *DL*, 1993, 1, 521

SAPUTELLI G., *La tutela dei nuovi diritti sociali: servizi innovativi alla persona tra mercato sociale e welfare mix*, 2011, Progetto Speciale Multiasse "Reti per la conoscenza e l'orientamento tecnico-scientifico per lo sviluppo della competitività (RE.CO.TE.S.S.C)

SARACENO C., *Il Welfare*, Bologna, Il Mulino, 2013

SARACENO C., *Three concurrent crises in welfare states in an increasingly asymmetrical European Union*, in *Stato e Mercato*, 2013, 99, 339

SARACENO C., *Trasformazioni del welfare state e/o spostamenti discorsivi. Un commento*, in *Stato e Mercato*, 2013, 97, 67

SARACENO C., *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: una alleanza lunga e problematica*, in *LD*, 2001, 1, 37

SARACENO C., *Il Welfare State italiano tra occupazionalismo e territorialismo.*

Limiti e prospettive di cambiamento possibili, in AA.VV, *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996*, Giuffré, 1997, 25

SCIARRA S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma, Laterza, 2013

SIGILLÒ MASSARA G., *La disciplina intertemporale dei fondi bilaterali preesistenti*, in CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, 533

SIGILLÒ MASSARA G., *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, 7, 587

SIGILLÒ MASSARA G., *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, in VALLEBONA A., *La riforma del lavoro 2012*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, 83

SIGILLÒ MASSARA G., *Ammortizzatori sociali e interventi di sostegno al reddito "al tempo della crisi"*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2009, 5, 350

SIGILLÒ MASSARA G., *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Padova, CEDAM, 2008

SIMI V., *Appunti sui principi della sicurezza sociale*, in *Prev. Soc.*, 1968, I, 673

SMITH N. H., *Solidarity and Work: a Reassessment*, in LAITINEN A., PESSI A. B. (a cura di), *Solidarity: Theory and Practice*, Plymouth, Lexington Books, 2014, 155

SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Fondi di solidarietà: ancora molte incertezze*, Adapt University Press, 2015, in http://www.bollettinoadapt.it/fondi-di-solidarieta-ancora-molte-incertezze/

SPATTINI S., *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, Adapt University Press, 2014, in http://www.bollettinoadapt.it/gli-ammortizzatori-sociali-nel-jobs-act/

SPATTINI S., *Fondi di solidarietà: nuovi termini di costituzione*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale, 2013*, Adapt Labour Studies e-Book, n. 10, 138

SPATTINI S., *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012 n. 92*, Milano, Giuffrè, 2012

SPATTINI S., TIRABOSCHI M., TSCHOLL J., *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in MAGNANI M., TIRABOSCHI M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, Giuffré, 2012, 341

SPATTINI S., *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *DRI*, 2012, 3, 670

SQUEGLIA M., *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, 3, 628

SQUEGLIA M., *Manuale del lavoro in crisi. Licenziamenti collettivi, integrazioni salariali, indennità di disoccupazione e di mobilità*, Torino, Giappichelli, 2004, 54 ss.

STOLFA F., *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici, in DPL*, 1994, 1584

TAYLOR-GOOBY P. (a cura di), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2004

TEA A., *NASpI: requisiti per la domanda e misura della prestazione*, in *DPL*, 2015, 23, 1477

THERBORN G., *When, How and Why does a Welfare State become a Welfare State?*, paper presentato al workshop ECPR, Friburgo, marzo 1983

TIRABOSCHI M., *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*, Adapt Labour Studies e-book series, 2015, 39

TIRABOSCHI M., *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali*, in *DRI*, 2014, 3, 573

TIRABOSCHI M., *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in CARAGNANO R., MASSAGLI E. (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, 2013, 645

TIRABOSCHI M., *Incentivi economici e contratti collettivi: note sull'articolo 10, legge 30/2003*, in *GL*, 2003, 44, 34

TITMUSS R.M., *Essays on the "Welfare State"*, London, Unwin University Books,

1958

TORELLI F., *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa di successo assicurato?*, in *LD*, 2003, 2, 243

TREU T., *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *DLRI*, 2013, 597

TURSI A., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2013, 475

TURSI A., *Il «Welfare aziendale»: profili istituzionali*, in *RPS*, 2012, 3

TURSI A., *Ammortizzatori sociali contrattuali e previdenza complementare*, in *RIDL*, 2008, II, 677

TURSI A., *La certificazione*, in MAGNANI M., VARESI P. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Torino, 2005, 632

UNEDDU G., *La Cassa integrazione guadagni, gestione straordinaria*, in BUSSI B., PERSIANI M. (diretto da), *Trattato di previdenza sociale*, Padova, CEDAM, 3, 235

VALLEBONA A., *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, in *DRI*, 2006, 4, 1041

VARESI P., *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in *DRI*, 2004, 231

VITTADINI G. (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, Etas, 2002

VOGLIOTTI S., VATTAI S., *Modelli di Welfare state in Europa*, Bolzano, IPL, 2014, http://www.afi-ipl.org/files/banner-left/2015/IPL2015_Welfare_1_it-1.pdf

WILENSKY H. L., *The Problems and Prospects of the Welfare State*, New York, Free Press, 1965

ZAMPINI G., *Enti bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, in *ILLeJ*, 1999, reperibile online sul sito www. www.dirittodellavoro.it,

ZILIO GRANDI G., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2003, 2, 185