

Articoli e Saggi

Mercato economico e *welfare State*

Simone Caponetti

SOMMARIO: 1. Quadro di sintesi della situazione economica europea e delimitazione del campo d'indagine. – 2. Il punto di non ritorno europeo: la difficile convivenza dei vari stati europei all'interno del sistema economico europeo e le ripercussioni sui diritti sociali. – 3. Le molteplici correlazioni tra mercato economico (in crisi) e crisi del *welfare*. – 3.1 Governo macroeconomico nazionale, *welfare state* e *dumping* sociale. – 3.2 Risanamento dei conti pubblici e sistemi di sicurezza sociale. – 3.3 Rivoluzione tecnologica e crisi dell'impresa fordista: gli effetti sui sistemi di *welfare*. – 3.4 *Welfare state* e spesa sociale. – 4. Il dibattito dottrinale sulla necessità di riforma dei sistemi di *welfare*. – 4.1 Le proposte per un *welfare mix*. – 4.2 Le proposte per un *welfare* collegato al terzo settore. – 4.3 Le proposte per un *welfare* basato sull'attivazione del soggetto beneficiario. – 4.4 Le proposte per un «*neowelfarismo* liberale». – 4.5 Cenni sulle proposte di un *welfare* «non per cassa, ma per equità». – 5. Le recenti trasformazioni del *welfare state*. Il *welfare* al tempo di *Industry 4.0*. – 6. Osservazioni conclusive nell'ottica di un *welfare* internazionale. 6.1 Il dialogo sociale europeo come “ponte” tra *governance* economica e *governance* sociale.

1. *Quadro di sintesi della situazione economica europea e delimitazione del campo d'indagine*

È ormai noto che, nell'attuale periodo, le società capitalistiche più sviluppate stanno attraversando una recessione economica il cui decorso è ancora *in itinere* e le cui dimensioni sono analoghe, se non per alcuni versi superiori, a quelle che caratterizzarono la grande crisi economica del 1929¹. Come infatti in quel periodo storico, gli attuali problemi economici stanno operando come agenti patogeni che si annidano e si rafforzano, sia pure con intensità diverse, nelle debolezze strutturali dei singoli paesi².

¹ Così si è espresso R. Pessi, *Lezioni di Diritto della Previdenza Sociale*, Padova, 2016, 10. Si veda pure F. R. Pizzuti, *Rapporto sullo stato sociale 2010. La “Grande Crisi del 2008” ed il Welfare State*, Milano, 2009, 85.

² Afferma M. Sacconi, *Presentazione*, in Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, (a cura di), *Libro bianco sul futuro del modello sociale, La Vita buona nella società attiva*, 2009, dattiloscritto, testo disponibile al sito: http://www.portalavoro.regione.lazio.it/portalavoro/Lazio2020/pdf/librobianco_Mdl.pdf, che

Il dissesto economico di cui stiamo parlando, come qualsiasi altra manifestazione legata al contingente, deve essere inteso non tanto – o non solo – nella sua dimensione prettamente statica, in qualità di mero dato statistico, quanto piuttosto, come realtà dinamica, in continua evoluzione, e che in quanto tale ha investito anche altri settori oltre l'economia – primi fra tutti i sistemi di sicurezza sociale – riaccendendo, in quasi tutti i paesi industrializzati d'Europa, il dibattito sul problema della loro sostenibilità³.

A livello generale sembra opportuno soffermarsi su una data di particolare rilievo che ha inciso anche sui sistemi di *welfare*: il 15 aprile 1994, data in cui è stato stipulato, a Marrakech, l'accordo *WTO* (*World Trade Organization*) sul libero commercio mondiale, che si è concluso nel 2001, quando anche la Cina ne è diventata membro⁴. Da tale momento, con il libero commercio, domanda ed offerta, consumo e produzione, sono dovute necessariamente e simmetricamente convergere su scala globale, in un mondo ormai aperto al mercato ed in esso unificato, caratterizzato da rapporti non più continentali, bensì mondiali⁵. Il passag-

la crisi è divenuta mondiale a causa dell'interconnessione tra le economie nazionali. La globalizzazione, sempre secondo Sacconi, ha infatti accresciuto la ricchezza delle economie e delle società, ampliando le possibilità di commercio mondiale, aumentando i mercati di esportazione, moltiplicando le opportunità di investimento finanziario, ma, allo stesso tempo, dimostrato un'estrema vulnerabilità al presentarsi di *shock* negativi. Gli effetti negativi di questo «perverso» sistema si sono manifestati anche in Europa, che oggi, a sua volta, è chiamata a reagire per far fronte alle conseguenze della crisi globale.

³ In tal senso, AA.VV., *Fare i conti con la crisi*, a cura di J. P. Fitoussi, P. Ginefra, R. Masera, A. Paci, G. Roma, L. Spaventa, Bologna, 2010, 32; P. Lambertucci, *Globalizzazione e diritto del lavoro: brevi spunti di riflessione*, in *Dir. merc. lav.*, 2010, 27 ss.; F. R. Pizzuti, *op. cit.*, 86; F. Galimberti, *Sos economia. Ovvero la crisi spiegata ai comuni mortali*, Bari, 2009, 52 e A. M. Rinaldi, *Il fallimento dell'euro*, Roma, 2011, 15. Sul rapporto tra disgregazione europea e arretramento dei modelli storici di tutela del diritto del lavoro, si veda, B. Veneziani, *Austerity measures, democracy and social policy in the Eu*, in AA.VV., *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, a cura di N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, Oxford-Portland (Oregon), 2014, 109.

⁴ Così G. Tremonti, *La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*. Milano, 2008, 30. Sul *WTO* si veda anche G. Balducci, *The role of the European Union in China's accession to the WTO*, in *Il pol.*, 2011, 101; G. Di Plinio, *Rule of law/fazbi: il diritto in Cina tra Wto e Asian value*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, 2, 236; A. Tricarico, U. Biggeri, *La fine dell'era Wto? Conseguenze dell'accordo di Hong Kong e futuri scenari internazionali*, in *Dem. dir.*, 2006, 97 e C. Marcolungo, G. Sanciti, *I principi fondamentali del WTO*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 749 ss. Si vedano anche le critiche di M. Di Sisto, *Wto, il funerale dello sviluppo*, in *Altraeconomia*, 2008, 97, 34.

⁵ Il processo ora descritto s'è acuito con riferimento agli accordi TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) e TPP (*Transpacific Partnership*), per i cui approfondimenti si rinvia a A. Perulli, *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell'azione esterna dell'unione europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, II, 320; J.S. Vogt, *Trade and investment arrangements and labor rights*, in L. Blecher, N.K. Stafford, G. Bellany, *Corporate responsibility for human rights impact: new expectations and paradigms*, ABA, 2014, 12; V. Prislán - R. Zandvliet, *Mainstreaming sustainable development in international Investment agreements: what role for labor provisions?*, Grotus Centre Working Papers 2014/023, Univ. Leiden e V. Cagnin, *What Future for Social Rights under the New Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)? Some Reflections on TTIP*, in *Ec. & lav.*, 2015, II, 77. Di recente il tema è stato sviluppato da T. Treu, *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei Trattati commerciali e negli scambi internazionali tra imprese*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT - 133/2017, testo disponibile al sito http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSdle%20M%20DANTONA/WP%20CSdle%20M%20DANTONA-INT/20170104-015320_treu_n133-2017intpdf.pdf. Sull'utilità delle clausole sociali, e delle relative sanzioni negative, rispetto al fine di assicurare che i benefici del commercio inter-

gio in parola, però, non è stato di facile riuscita, giacché l'Europa non era pronta a questo cambiamento⁶, mancando alla base quel consolidamento interno che si è dimostrato a posteriori come assolutamente necessario⁷. Ed infatti, come già sostenuto, «[...] è stata una follia pensare che con il WTO l'apertura mondiale del mercato potesse svilupparsi in modo lineare, senza creare enormi squilibri economici e sociali [...]»⁸.

Proprio sul fronte degli squilibri sociali, il mercato unico mondiale ha avuto delle forti ripercussioni anche sull'efficacia regolativa dei «diritti nazionali del lavoro»⁹, sia perché le imprese di altri paesi hanno sottratto fette di mercato (interno ed internazionale), riducendo l'occupazione e la ricchezza disponibile a fini sociali¹⁰, sia perché gli stessi capitali nazionali sono fuggiti alla ricerca di investimenti più redditizi, anche depauperando le opportunità di lavoro e le risorse distribuibili a livello nazionale¹¹.

Il dato fa ancor più riflettere se ci si sofferma anche su un altro aspetto di primaria rilevanza, e cioè che l'impatto delle misure anticrisi dei singoli sta-

nazionale siano utili alla riduzione delle disuguaglianze e della povertà nei paesi meno sviluppati, si veda, B. Hepple, *Diritto del lavoro, disuguaglianze e commercio globale*, in *Dir. rel. ind.*, 2003, 27.

⁶ Col WTO ci si è trovati, in fin dei conti, a replicare su scala mondiale, l'«avventura storica» dell'Europa, quella cioè relativa all'integrazione interna del mercato europeo (avviato già con il Trattato di Parigi del 1951 e successivamente col Trattato di Roma del 1957). Si vedano, in tal senso, M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, VII ed., Padova, 2016, 30 e F. Montanaro, L. Testa, *Labour Rights in a Globalised World: What Future? Higher Standards or "Race to the Bottom"?*, in *Bocconi School of Law Student-Edited Papers*, No. 2011-05/EN, testo disponibile al sito: http://works.bepress.com/bocconi_legal_papers/34.

⁷ Parla di «inceppamento» del modello di emancipazione sociale, politica ed economica che dovrebbe caratterizzare ogni società civile G. Proia, *Manuale di diritto del lavoro*, Padova, 2016. Su come la crisi del progetto europeo abbia messo in discussione i fondamenti su cui poggiano i sistemi di *welfare state* nazionali, si vedano W. Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vetagte krise des demokratischen kapitalism*, Berlin, 2013 e C. Offe, *Europe entrapped*, Cambridge, 2015.

⁸ Così, G. Tremonti, *op. cit.*, 32; secondo cui la culla della povertà risiede proprio nel WTO e, parzialmente, anticipando le problematiche in parola, AA.VV., *Il fantasma della povertà: una nuova politica per difendere il benessere dei cittadini*, a cura di E. N. Luttwak, C. Pelanda, G. Tremonti, Milano, 1995, 85.

⁹ C'è anche chi sostiene che il diritto del lavoro abbia «abdicato ad ogni ambizione di governo del cambiamento». Così F. Martelloni, *Stagione 183: prevedibilità del diritto del lavoro e sue perversioni*, in *Lav. dir.*, 2015, I, 53.

¹⁰ Eppure il rispetto dei diritti sociali fa parte di quei requisiti necessari per una competizione globalmente sostenibile, configurando il diritto del lavoro nella sua dimensione sovranazionale come un «diritto alla sostenibilità». Così, A. Perulli, *Commercio globale e diritti sociali. Novità e prospettive*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, 4; e più in generale si vedano le considerazioni di D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente*, Bari-Roma, 2015, 355.

¹¹ Non sembra condivisibile, infatti, la ricostruzione di A. Pfaller, *I welfare state europei di fronte a sfide comuni endogene ed esogene: verso la convergenza?*, in AA.VV., *Stato sociale e mercato globale*, a cura di M. Ferrera, Torino, 1993, 157, secondo cui, in questo caso, non si potrebbe parlare di *dumping* sociale, in quanto questo fenomeno non si manifesta tanto (almeno in Europa) sotto forma di trasferimenti effettivi di produzioni e di posti di lavoro da paesi ad alto costo verso paesi a basso costo, quanto sotto forma di priorità accordata ai primi nelle decisioni di ridimensionamento e priorità accordata ai secondi nelle decisioni di nuovo insediamento produttivo e occupazionale. In altre parole, dati i costi di trasferimento e i vantaggi in termini di «fertilità industriale» che le aree sviluppate ancora offrono (trasporti, servizi e così via), le imprese tendono per lo più a restare dove sono, nonostante le crescenti minacce ai governi e ai sindacati. Sulla correlazione tra globalizzazione e *dumping* sociale, si veda anche A. Perulli, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?*, in *Lav. dir.*, 2011, I, 13.

ti membri e le misure di austerità derivate in questi ultimi anni¹², hanno imposto riforme dei mercati del lavoro che favoriscono la deregolamentazione e l'instabilità organizzativa dell'impresa¹³, innalzando l'età pensionabile, diminuendo le retribuzioni, derogando la disciplina di legge e di contratto collettivo ed infine creando in larghi strati della popolazione «un sentimento di estrema e crescente insicurezza»¹⁴ e di sfiducia nei confronti delle istituzioni.

Peraltro, le decisioni assunte fino ad ora per frenare ed invertire la rotta dell'indebitamento pubblico e per tutelare, in seguito, i paesi dell'Eurozona dagli attacchi speculativi, hanno mietuto tra le vittime alcune delle istituzioni più caratteristiche di quell'economia sociale di mercato, richiamata dall'art. 3 del Trattato UE, che ha contraddistinto l'ascesa e l'affermazione del Modello Sociale Europeo (MSE)¹⁵.

L'articolo vuole pertanto porre l'accento su come gli effetti della globalizzazione¹⁶ ed, in particolare, la mancanza di una globalizzazione dei rischi nella cornice di un'Europa economicamente (dis)unita, abbiano pesato sul *welfare state*, in uno scenario per giunta aggravato da una carenza generale di regole. Regole che, nella maggior parte dei casi, sono state dettate dalla situazione di crisi dei paesi europei e quindi slegate dagli andamenti dell'economia reale, giacché influenzate a loro volta dalle aspettative speculative degli investitori. Lo scopo dell'articolo sarà dunque l'analisi della congiuntura ora incisivamente descritta e delle soluzioni che la dottrina ha proposto per riattivare i sistemi di *welfare*.

¹² L. Di Majo, *Quo vadis Europa? Spunti di riflessione in tema di deficit democratico delle istituzioni, politica economica e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. eu.*, Rassegna on line, Giugno 2015, testo disponibile al sito: <http://www.edizioniiesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/dimajo-quo-vadis.pdf>, asserisce, condivisibilmente, che «la crisi economica ha incentivato la produzione di un diritto "parallelo" al Trattato di Lisbona, caratterizzato da una serie di politiche di austerità che, connesse alle conseguenze della crisi del debito sovrano, rappresentano un *mix* terribile che innanzi ad un *trend* di crescita della spesa sociale, del prolungamento della vita media, della bassa fertilità e della diminuzione della popolazione in età lavorativa, aggrava il problema della sostenibilità del *welfare state*, concretizzandosi in una caduta di prescrittività dei diritti fondamentali».

¹³ Peraltro, secondo A. Supiot, *La solidarité. Enquete sur un principe juridique*, Paris, 2015, la regressione dell'apparato di tutela dei lavoratori derivante dalle misure anticrisi, dividerebbe i lavoratori stessi incrinandone la loro solidarietà.

¹⁴ Si è espressa in questi termini F. Guarriello, *Presentazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2013 II, 226.

¹⁵ Così ancora F. Guarriello, *op. cit.*, *passim*. Sulla crisi del modello sociale europeo e le conseguenti implicazioni, si veda anche S. Giubboni, *Diritto e politica nella crisi del «modello sociale europeo»*, in *Pol. soc.*, 2014, I, 139.

¹⁶ Secondo S. Stange, *Economia politica globale e welfare: un commento conclusivo*, in AA.VV., *Stato sociale e mercato globale*, a cura di M. Ferrera, Torino, 1993, 248, dalla definizione di globalizzazione intesa quale «processo dinamico» consistente in un insieme di «cambiamenti strutturali dell'economia politica globale, cambiamenti che alterano in modo significativo la gamma di opzioni aperte ai governi nazionali, alle imprese commerciali, alle classi sociali, alle generazioni (compresa la posterità), ai due sessi, e ai singoli individui a seconda della loro posizione particolare in quell'economia politica globale», se ne evincono gli effetti. Si veda pure, R. Dassie, *Gli effetti della globalizzazione sulla sovranità statale: verso una governance globale?*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2013, 43, 128 e C. Giusti, *Gli effetti della globalizzazione. Pluralità nell'interazione tra globale e locale*, in *Riv. studi pol.*, 2009, 3, 55.

2. *Il punto di non ritorno europeo: la difficile convivenza dei vari stati europei all'interno del sistema economico europeo e le ripercussioni sui diritti sociali*

Il problema della globalizzazione economica ed in particolare gli effetti negativi di essa sui sistemi di sicurezza sociale, non sono altro che la punta di un *iceberg* che poggia su una questione non risolta nelle sue premesse, ovvero nelle condizioni minime e condivise di fattibilità economica tra i diversi stati europei.

Anche se, infatti, gli stati membri hanno rinunciato alla loro sovranità nazionale (su cui si dirà *infra*), e, come conseguenza, agli strumenti base della politica economica (si pensi ad esempio, alla perdita del controllo sul tasso di cambio a seguito della moneta unica, oppure agli imposti vincoli di bilancio)¹⁷, rimane, di fondo, il problema che non si è realizzata un'Europa economicamente unita. Viceversa, si è dato origine ad un circuito distorto che vede la prevalenza di paesi dotati di una forte economia, a scapito di altri, gravati invece da una forte iniquità fiscale, a volte accentuata, come nel caso italiano, da una presenza considerevole del lavoro sommerso, che rende difficile una qualsiasi politica dei redditi.

Malgrado la generalizzata convinzione, dunque, che fosse possibile un'osmosi tra le varie economie europee, sulla scorta di quelle più virtuose, si è assistito ad una battuta d'arresto allorquando il modello progettato ha prodotto il risultato opposto, ossia l'ampliamento delle divergenze tra le varie realtà economiche.

È scaturita così una crescita graduale degli squilibri finanziari e commerciali, con la conseguente contrapposizione tra economie forti e virtuose, in grado di dare credito (quella tedesca, ad esempio), ed economie deboli, con debiti pubblici crescenti e PIL che invece stentano a crescere (quella greca, ad esempio).

Se poi si guarda alla realtà sistemica, il panorama che si profila per il prossimo futuro è quello di una disgregazione graduale ulteriore del sistema Europa dovuta proprio alla differenza che s'attesta a livello economico (e della stessa gestione economica) all'interno del Continente. Ed infatti, un regime monetario unificato per economie nord europee caratterizzate dal «risparmia ed investi» ed economie sud europee, basate invece sul «prendi in prestito e spendi», non può produrre effetti positivi per entrambe. Se davvero si volesse giungere ad un *trait*

¹⁷ Non a caso C. Iannello, *Il «non governo» europeo dell'economia e la crisi dello stato sociale*, in *Dir. pubbl. eu.*, Rassegna on line, 2015, testo disponibile al sito: <http://edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/iannello-dper-nov-2015.pdf>, fa riferimento ad una nozione attuale di politica economica obsoleta, poiché si assiste in questi anni ad un ribaltamento della relazione tra economia e politica, al punto che l'economia non è più eterodiretta dalla politica, bensì dirige essa stessa i processi secondo i propri obiettivi e le proprie regole.

d'union, una delle due economie dovrebbe riformare il proprio sistema, calibrandolo completamente sullo stampo dell'altra¹⁸.

Ad oggi, un equilibrio non è ancora stato raggiunto poiché da un lato i Trattati e le raccomandazioni UE spingono i paesi sud europei a conformarsi a quelli del nord Europa esasperando a volte il concetto di competitività che spesso è richiamato in tali fonti, e dall'altro lato i paesi meridionali tendono ancora ad avere un euro leggero caratterizzato dai tassi di inflazione, dai debiti pubblici e dalle svalutazioni periodiche, con l'appoggio dei paesi nord europei che ormai hanno sempre più il ruolo di creditori di ultima istanza¹⁹.

Il conflitto generato da questo caos ha minato sensibilmente sia i livelli di vita delle persone, sia le loro abitudini consolidate, nonché i sistemi di protezione sociale tipici dei singoli paesi, e si traduce, in termini utili al fine della nostra indagine, in una crescente ostilità verso i costi fiscali del *welfare state* e verso le conseguenze inflazionistiche del finanziamento delle spese di *welfare* tramite il debito pubblico.

Per tale via, non essendo, a quanto consta²⁰, ancora completamente terminata la depressione che ha investito l'Europa, sembra sempre più indefettibile una riforma organica che contribuisca ad una maggiore integrazione tra i paesi della zona euro tale da divenire il volano per una ripresa durevole dell'economia e di tutti gli altri settori che da essa dipendono, ivi compreso quello dei diritti sociali. Una possibile soluzione a questa dissociazione economica che sembra potersi accreditare è quella di un nuovo modello di *governance* UE²¹ e di un relativo piano di regolazione che, assistito dal neo Consiglio Europeo di Bilancio (*European Advisory Board*), siano in grado di risanare i conti pubblici degli stati. Dovrebbe, in sostanza, essere superato quel malvezzo che vede l'Europa dei grandi numeri sempre più intergovernativa e sempre meno comunitaria, caratterizzata da un decisionismo maggioritario e selettivo, a detrimento di forme di sovranità nazionale.

¹⁸ Sulle tensioni tra la costruzione complessiva dell'UE e la costruzione interna della zona euro si veda, U. Neergaard, 'When Poverty Comes in at the Door, Love Flies out the Window: The Influence of Eurozone Reforms Upon the Social Dimension of the EU – and Vice Versa?', in *Eur. labour law jour.*, 2016, 2.

¹⁹ Per spunti in questo senso si vedano, M. R. Napolitano, A. De Nisco, G. Mainolfi, V. Marino, *Aufmerksamkeit Frau Merkel! Animosità economica, etnocentrismo ed effetto country-of-origin: uno studio sulla percezione della Germania in Italia durante la crisi dell'euro*, in *Merc. comp.*, 2015, II, 87.

²⁰ Peculiare è la situazione italiana in cui si ha ripresa senza occupazione. In tal senso si veda A. M. Battisti, *Sviluppo sostenibile e generazioni future*, in *Mass. giur. lav.*, III, 2016, 125. L'A. afferma che si è delineato un quadro chiaroscuro dove la disoccupazione resta ai minimi da tre anni, ma allo stesso tempo permangono criticità che rischiano di cronicizzarsi, come nel caso dei *Neet*.

²¹ Sulle teorizzazioni per una nuova *governance* europea (economica e monetaria) si vedano, C. Georges, *Flaws, old and new, of economic governance in Europe*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, special issue, 2015, 9 e S. Giubboni, *Europe's crisis law and the welfare state – a critique*, in *Eur. labour law jour.*, 2015, 1, 4.

3. *Le molteplici correlazioni tra mercato economico (in crisi) e crisi del welfare*

3.1. *Governo macroeconomico nazionale, welfare state e dumping sociale*

Non v'è dubbio che, se analizzata nel suo complesso, la globalizzazione economica abbia comportato anche significative e positive novità per le imprese, creando catene di fornitura globale e favorendole al di fuori dei confini nazionali, con ciò causando un effetto di non irrilevante importanza per il mercato. I processi legati alla globalizzazione hanno infatti prodotto nuove offerte e cospicue opportunità alle imprese stesse, sia in termini di innovazione che di profitto, ma al tempo stesso questo apparente aspetto positivo non ha bilanciato la crescente riduzione della capacità di controllo macroeconomico dei governi nazionali²². Ebbene, proprio la separazione tra spazio politico e spazio economico, nonché le interconnesse conseguenze, hanno rimesso in discussione tanto la nazionalità economica delle imprese quanto l'efficacia delle tradizionali politiche economiche nazionali, soprattutto se proiettate in un'ottica di *welfare state*.

E così se è vero che la globalizzazione ha comportato un aumento delle interdipendenze, fino al punto che ciò che accade in uno stato ha conseguenze significative su cittadini, paesi e comunità anche molto lontani tra loro – attraverso una sorta di «effetto domino che dalla fonte si propaga agli altri stati»²³ – è vero anche che il benessere di un paese viene sempre più a dipendere da quello degli altri con i quali i propri cittadini intrattengono rapporti di affari²⁴. Tale interdipendenza nel tempo si è accentuata, soprattutto se si considera che l'economia dei servizi ha preso il sopravvento sull'economia dell'industria, processo

²² Afferma P. Maddalena, *Crisi della rappresentanza politica e della divisione dei poteri nel quadro della crisi economica finanziaria globale*, in *Dir. pubbl. eu.*, Rassegna on line, 2015, testo disponibile al sito: <http://www.edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/crisi-maddalena.pdf>, che il meccanismo europeo di stabilità (c.d. MES), entrato in vigore dal 27 settembre 2012, non ha fatto altro che accentuare la crisi della sovranità nazionale poiché esso «si sostituisce» in pratica «nella gestione della politica economica del Paese debitore. Infatti, lo Stato membro che chiede un prestito deve sottostare ad una “rigorosa condizionalità” nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico e di progressivo rientro del suo debito pubblico [...]». E non è tutto. Il MES è un ente finanziario che opera sul mercato e i suoi azionisti sono i principali istituti di investimento mondiali, la sua ingerenza nella politica economica dei singoli paesi membri si traduce nel serio rischio che a dettare le relative disposizioni siano coloro che concedono i soldi al fondo. La sovranità dei singoli stati membri rischia quindi di essere sostituita da una “governance economica privata” in grado di imporsi facilmente sugli organi sovrani dei vari paesi membri».

²³ Il concetto è espresso da U. Draetta, N. Parisi, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, 1999.

²⁴ Parla di frammentazione dei regimi internazionali M. R. Ferrarese, *Il diritto internazionale come scenario di ridefinizione della sovranità degli Stati*, in corso di pubblicazione su *Stato e Merc.*

questo che ha acuitizzato la perdita per il singolo paese della sua sovranità nazionale unitamente alla sua eterogeneità sociale²⁵.

Ne abbiamo conferma anche a livello istituzionale dove si è determinato il trasferimento progressivo delle decisioni, che il singolo stato ordinariamente ha necessità di assumere, da istituzioni democraticamente elette (quali quelle designate a livello elettorale dai singoli stati) a istituzioni non democratiche²⁶ o di scarsa democrazia²⁷; da qui la mancanza, per i singoli governi, di una piena disponibilità negli strumenti di gestione, in quanto sottoposti a vincoli da parte di istituzioni sovranazionali (si veda, ad esempio, il Patto di Stabilità e Crescita o le riforme ispirate dal Fondo Monetario Internazionale)²⁸. *Coeteris paribus*, un'economia non più prettamente nazionale ha determinato, a sua volta, la crisi dei rispettivi sistemi di *welfare*.

Ebbene, ciò che si intende sottolineare è come i sistemi di *welfare*, sviluppati in realtà strettamente nazionali ed ora esposti ad un'economia globalizzata, sono stati sottoposti a giudizi comparativi non sempre costruttivi sia dal lato del rapporto costi-benefici, che da quello dell'efficienza-effettività. Non è difficile immaginare infatti che l'allargamento della *membership* a paesi caratterizzati da sistemi

²⁵ Secondo C. Iannello, *op. cit.*, le nuove categorie della «teco-economia» (profitto, produzione, mercato, competizione, consumo) invadono tutti i campi, anche quello politico e giuridico, ed il diritto si disancora dal suo fondamento originario, primo fra tutti quello rappresentato dal territorio, determinando la perdita di senso dei valori su cui le costituzioni erano state edificate.

²⁶ Il riferimento è ai membri della Commissione europea, composti, come noto, non da componenti eletti, bensì da soggetti nominati dai governi dei loro rispettivi stati-membri. Ciò sta a significare che non avendo essi un mandato democratico, elettivo o popolare, non hanno obblighi di *accountability*, neppure nei confronti dei governi che li hanno nominati. Per approfondimenti sul tema, si vedano le considerazioni di G. Pasquino, *Deficit democratico*, 2011, dattiloscritto, testo disponibile al sito <http://www.sisp.it/files/papers/2011/gianfranco-pasquino-1103.pdf>; sulla deriva postdemocratica e tecnocratica che trova la sua sublimazione nella cosiddetta nuova *governance* economica e monetaria dell'Unione europea, si veda lo studio monografico di J. Habermas, *The lure of technocracy*, Cambridge, 2015.

²⁷ Si veda, ad esempio, il Consiglio europeo, composto, come noto, dai capi di governo che non sono eletti democraticamente all'interno del Consiglio appunto, ma membri di diritto in virtù del loro *status*. Anche in questo caso possiamo parlare di *deficit* democratico o di istituzione corredata da «scarsa democrazia», giacché i capi di governo sono certamente eletti, attraverso competizioni democratiche nei rispettivi paesi, ma non hanno specifico mandato, elettorale o politico, relativo alle materie di carattere europeo da affrontare o risolvere in quella sede. Il *deficit* democratico, o la scarsa democrazia che dir si voglia, si rileva in particolare nel momento in cui si considera che nessuno di loro verrà mai chiamato a rispondere, dinanzi ai loro cittadini, relativamente alle scelte «europee» effettuate, accettate o subite all'interno Consiglio. Per gli opportuni approfondimenti si rinvia agli scritti di P. Norris, *Democratic Deficit*, Cambridge, 2011 e V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, 2006.

²⁸ Secondo, infatti, A. Patroni Griffi, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl. eu.*, Rassegna on line, 2015, testo disponibile al sito: <http://www.edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/europa-sovranita-patroni-griffi.pdf>, la vera questione centrale, a livello europeo, è quella di ricercare una sovranità democratica condivisa, di una sovranità meno «schmittiana» e non per questo meno forte, che si sostanzia in un'esperienza costituente fondata su una democrazia pienamente rappresentativa. Similmente anche H. Brunkhorst, *Collective bonapartism – democracy in the European crisis*, in *German law. rev.*, 2014, 6, 1177.

economici e di *welfare* meno evoluti è una delle ragioni che ha portato le imprese al trasferimento delle proprie attività al di fuori dei confini nazionali, comportando, *ex adverso*, un *deficit* nei paesi di origine per la perdita di quelle risorse²⁹.

In sostanza, l'erosione della sovranità dello stato ha messo in discussione uno dei tratti che maggiormente contraddistingue il contemporaneo *welfare state*: il carattere marcatamente nazionale dei suoi schemi e delle sue programmazioni³⁰. La creazione, infatti, di un mercato unico europeo impone la necessità di considerare che in assenza di politiche di convergenza ed integrazione, i sistemi di sicurezza sociale possano seriamente rappresentare una forte distorsione della concorrenza fra gli stati membri³¹ ed un potenziale ostacolo alla libertà di movimento dei lavoratori nella Comunità Europea³². L'ipotesi poi che tali distorsioni, in un mercato unico, possano crearsi per effetto delle diverse strutture di finanziamento della sicurezza sociale si fonda, in larga misura, sull'idea del *dumping* sociale³³. Difatti i paesi economicamente emergenti, caratterizzati da una mino-

²⁹ *Contra* H. Wilensky, *Stato-nazione, politica sociale e andamenti economici*, in AA.VV., *Stato sociale e mercato globale*, a cura di M. Ferrara, Torino, 1993, 41, per cui i sistemi di *welfare state* nazionali sono in grado di assorbire abbastanza facilmente le nuove sfide esogene, senza perdere troppo in autonomia e senza dover procedere a revisioni straordinarie della propria struttura.

³⁰ Così, AA.VV., *Un Nuovo Welfare per la Società Post-Industriale*, a cura di G. Prosperetti, Torino, 2008, 13, secondo cui «la globalizzazione, esercitando un condizionamento sull'autonomia dei singoli Paesi nella formulazione nazionale di politiche economiche e sociali, riduce la capacità degli Stati di incidere sul tessuto economico-sociale così come invece avveniva nell'era fordista, sino a porre in crisi lo stesso concetto di Stato-nazione quale ente territoriale sovrano». Si veda anche M. Ferrera, *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale: un'introduzione*, in AA.VV. *Stato sociale e mercato globale*, a cura di Id., Torino, 1993, per cui il nucleo originario e fondamentale del *welfare state*, ossia la concessione o conquista di specifici diritti di protezione sociale, ha significato e vigore solo in riferimento a un ordine territoriale sovrano quale, appunto, lo stato-nazione; sono stati proprio i problemi e gli interessi di integrazione sociale, stabilità politica e crescita economica dello stato-nazione a plasmare l'evoluzione qualitativa e quantitativa delle politiche sociali durante l'ultimo secolo. Per l'evoluzione del carattere marcatamente nazionale dei sistemi di *welfare state* occidentali, si veda, P. Flora, A. J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and North America*, New York, 1981 (tr. it. *Lo sviluppo del welfare state in Europa e America*, Bologna, 1983); P. Flora, *Solution or Source of Crisis? The Welfare State in Historical Perspective*, in AA.VV., *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. London, a cura di W. J. Mommsen, 1981, 343-389 (tr. it. *Soluzione o fonte di crisi? Il welfare state in prospettiva storica*, in M. Ferrera, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, 1981, spec. 1-58) e J. Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt, 1982 (tr. it. *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna).

³¹ Il punto è ampiamente ricostruito da G. Fontana, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 104 del 2014. Testo disponibile al sito: <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/Crisi-economica-ed-effettivit-dei-diritti-sociali-in-Europal/4774.aspx>, a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

³² Da ultimo affrontano questo problema, B. Suwankiri, A. Razin, E. Sadka, *The welfare state and migration: A dynamic analysis of political coalitions*, in *Research ec.*, 2016, 1, 122.

³³ Il termine *dumping* viene usato anche nel Trattato dell'UE all'art. 113 relativamente alle politiche commerciali: in tale settore per *dumping* si intende l'offerta di beni e servizi da parte di un Paese ad un prezzo inferiore rispetto a quello praticato in quello d'origine. L'art.100 del Trattato prevede, inoltre, che il Consiglio possa emettere direttive per l'omologazione di norme stabilite dalla legge, dai regolamenti o dall'azione amministrativa in quei Paesi membri, che possono influenzare direttamente l'istituzione o il funzionamento del mercato comune. Il Consiglio può intervenire non solo quando è coinvolto il funzionamento dell'Unione economica, ma anche per quanto riguarda eventuali differenze previdenziali o attinenti alle condizioni di lavoro. Per

re spesa pubblica in campo sociale e da oneri contributivi inferiori e conseguente minor costo del lavoro, divengono più competitivi rispetto a quelli con sistemi di sicurezza sociale più avanzati³⁴. Il *welfare* si trova a svolgere, così, il ruolo di un bene di lusso, accessibile essenzialmente ai paesi ricchi, che inevitabilmente genera un costo per il sistema produttivo, essendo finanziato prevalentemente dalle imprese e dai lavoratori³⁵ in rapporto al pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali.

3.2. *Risanamento dei conti pubblici e sistemi di sicurezza sociale*

La perdita della sovranità nazionale ora descritta, ha fatto venir meno quelle condizioni che erano alla base dello stato sociale che, per anni, ha ridistribuito risorse, regolando il conflitto tra classi e producendo sicurezza in tutti gli strati sociali.

un'ulteriore analisi, si vedano M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, VII ed., Padova, 2016, 170; W. Benedek, *The World Trade Organization and Human Rights*, in AA.VV., *Economic Globalization and Human Rights*, a cura di W. Benedek, K. De Feyter, F. Marrella, Cambridge, 2007, 137; D. Brown, *International Trade and core labour standards: a survey of the recent literature*, in *Oecd Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n. 43, 2000; D. Gottardi, L. Calafa', *Presentazione a Responsabilità sociale delle imprese*, in *Lav. dir.*, 2009, IV, 501; A. Perulli, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?*, in *Lav. dir.*, 2011, I, 13.; M. Volpe, *Delocalizzazione e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche*, in *Lav. dir.*, 2011, 1, 45 e R. Pessi, *Dumping sociale e diritto del lavoro*, in *Libertà, lavoro e sicurezza sociale*, I Working Paper Università di Macerata, 2011, n. 3, testo disponibile al sito: <http://giurisprudenza.unimc.it/it/ricerca/publicazioni/liberta-lavoro-sicurezza-sociale/Dumpingsocialeedirittodellavoro.pdf>.

³⁴ Si veda, M. Roccella, *L'unione europea fra neoliberalismo e dumping sociale*, in *Insight*, 2009, testo disponibile al sito: <http://www.insightweb.it/web/node/110>, secondo cui «con buona pace della retorica sul “Modello sociale europeo”, il *dumping* sociale è già oggi ampiamente presente nel mercato integrato dell'Europa comunitaria. Chi non ricorda la discussione attorno al progetto di direttiva *Bolkestein*? Si trattava, appunto, di un tentativo di sancire come regola generale il principio del Paese d'origine, che avrebbe avuto come effetto di legittimare una concezione della concorrenza fra imprese fondata sulla compressione di salari e diritti. La libertà di prestazione transnazionale di servizi stabilita dal Trattato, per essere davvero effettiva, avrebbe dovuto essere liberata da ogni sorta d'ostacolo in particolare da quello rappresentato per le imprese dei Paesi dove il lavoro è *low cost* (quelli dell'est europeo in primo luogo), dall'obbligo di rispettare gli standard protettivi più elevati di altri Paesi, allorché esse vi si spostino con i propri dipendenti per eseguire una determinata prestazione di servizi. Quel tentativo non è passato. Fatto è che quel tentativo cacciato dalla porta rischia di rientrare dalla finestra, attraverso l'interpretazione di un'altra direttiva del 1996; questa direttiva, era stata a suo tempo approvata proprio per contrastare il rischio di *dumping* sociale, recependo le indicazioni di una famosa sentenza della Corte di Giustizia, che aveva sostenuto che il diritto comunitario non osta a che gli stati membri estendano l'applicazione delle loro leggi o dei contratti collettivi di lavoro stipulati tra le parti sociali a chiunque svolga un lavoro subordinato, anche temporaneo, in loro territorio, indipendentemente dal Paese in cui è stabilito il datore di lavoro». Le regole della direttiva sono poi state nel complesso interpretate in maniera equilibrata dalla Corte, si veda, a conferma, l'ampia giurisprudenza, tra tutte, Cgce 15.3.2011, *Heiko Koelzsch - État du Grand-Duché de Luxembourg*, Case C-29/10, testo disponibile al sito: <http://www.dplmodena.it/16-03-11CEGcausaLavoro.htm>.

³⁵ Così F. R. Pizzuti (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Napoli, 2013.

Non è inusuale difatti che, a seguito della rottura di ogni legame tra stato e territorio, «il cittadino-lavoratore subisce l'effetto di poteri extraterritoriali e/o sovranazionali *esterni*³⁶ che sfuggono al controllo dello stato stesso»³⁷.

Su tali premesse, il fallimento della missione dello stato sociale, quale promotore della liberazione dal bisogno, è divenuto inevitabile. È infatti, divenuto difficile per lo stato, se non impossibile, assolvere a questo suo compito avendo uno spazio di manovra minimo, limitato dalla primaria esigenza di risanare il debito. In altri termini, si è dovuto investire risorse economiche per il risanamento dei conti pubblici mettendo in secondo piano il *welfare state* e le risorse a questo destinate.

Anche qui può rilevarsi come è mancata la presenza dell'Europa; in particolare non si fa riferimento ad un intervento «di diritto» della stessa Europa, nel rispetto dell'art. 153, par. 4, TFUE, che esclude chiaramente un intervento del legislatore UE sui sistemi di sicurezza sociale³⁸, bensì si allude ad un intervento di politica economica nel verso di una politica monetaria mirata a rendere omogenee le politiche fiscali dei singoli stati, legate, ad ora, prevalentemente al contenimento delle spese pubbliche. Inoltre, come si dirà nel proseguo, son mancate anche delle politiche mirate ad uniformare, o per meglio dire, finalizzate alla coesione dei *welfare* esistenti, che per giunta son minati anche da non trascurabili fattori «interni» agli stati, quali il calo demografico³⁹ e la modificazione del modello di società civile.

Innanzitutto, nei paesi più deboli, questi mutamenti interni ed esterni hanno prodotto una considerevole riduzione dei servizi sociali ed un arretramento delle tutele in genere⁴⁰.

³⁶ Il corsivo è mio.

³⁷ Così, P. Costa, *Cittadinanza Sociale e Diritto del Lavoro nell'Italia Repubblicana*, in *Lav. dir.*, 2009 I, 35.

³⁸ Afferma infatti E. Ales, *op. cit.*, 455, che i fondi dell'Unione non possono essere utilizzati nel finanziamento ordinario di prestazioni nazionali permanenti.

³⁹ Proprio con riferimento al problema demografico, nel Libro Bianco del maggio 2009, è stato rilevato che la demografia è il fattore di cambiamento più importante dei prossimi decenni. Saranno gli andamenti della natalità, il mutare della aspettativa di vita e i flussi migratori a determinare nuovi equilibri politici ed economici e a orientare le caratteristiche del *welfare* del futuro. Si veda, sul punto, M. Sacconi, *op. cit.*, M. Gramaglia, *Calo demografico*, in *Pol. ec.*, 1993, 1, 96 e F. Sperotti, *Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, 106. Si vedano anche da ultimo le soluzioni argomentate dalla dottrina nel numero monografico su *Pensioni: crescita della vita e decrescita del tasso di natalità*, in *Coll. giur. lav.*, 2016, 1.

⁴⁰ Eppure si potrebbe collegare il commercio internazionale ai diritti sociali attraverso il cd. sistema generalizzato di preferenze (GSP), in base al quale un paese riconosce trattamenti preferenziali (tariffari o di altro genere) in particolare a paesi in via di sviluppo, a condizione che essi rispettino certi *standard* sociali. In tal senso, A. Perulli, *Fundamental social rights. Market regulation and EU external action*, in *Int. jour. of comp. lab. law*, 2014, 27. Questo strumento, definito un «*milder approach to the social clause*», peraltro è stato ampiamente utilizzato anche dall'UE, che lo ha ripetutamente aggiornato e perfezionato, da ultimo col regolamento 732/2008.

Ma non solo; tale circostanza appare ancor più sconcertante se si considera che nel panorama attuale non si intravedono segnali di inversione di tendenza, al punto da essere necessitata una rimodulazione, in via autonoma da parte dei singoli paesi, del *welfare state*, sulla base delle mutate condizioni.

3.3. *Rivoluzione tecnologica e crisi dell'impresa fordista: gli effetti sui sistemi di welfare*

La nuova dimensione del capitalismo e del mercato economico non si sono attestate solo rispettivamente all'astrazione finanziaria ed alle virtualità delle strategie economiche, incidendo altresì considerevolmente su ogni settore produttivo, sui mercati, sugli scambi e non da ultimo sul diritto del lavoro. In particolare, il passaggio da un'economia industriale ad una tecnologica⁴¹ ha determinato un «sommovimento»⁴² e persino una soppressione di alcuni fondamenti del *welfare state*, mettendo in discussione tutti gli equilibri sino ad ora conquistati. Si deve così far fronte, con ancor più incisività, all'emersione di nuove classi sociali, a nuove povertà, a nuovi fenomeni migratori ed a nuovi bisogni del singolo⁴³.

Sul fronte della produzione, la situazione non è migliore poiché questa situazione ha generato il disfacimento del modello di impresa a stampo fordista, quella cioè edificata sulla produzione di massa o in larga serie e basata sulle catene di montaggio predisposte per la manodopera semi-qualificata del lavoratore di massa.

L'utilizzo, per giunta, di forme di organizzazione flessibile non ha fatto altro che accelerare quel processo di declino, per alcuni semi-permanente⁴⁴, del paradigma lavorativo a stampo fordista, indebolendo lo stereotipo del lavoro subordinato a tempo indeterminato⁴⁵, mitigando i confini tra lo stesso ed il lavoro auto-

⁴¹ Si tratta di *Industry 4.0* (da cui il nome di quarta rivoluzione industriale), termine che serve comunemente oggi ad identificare la produzione aziendale legata all'utilizzando della rete *IoT* (*Internet Of Thing*) in via totalmente automatica ed interconnessa. Per gli opportuni approfondimenti si veda F. Seghezzi, *Come cambia il lavoro nell'Industry 4.0*, Bergamo, 2015 e G. Gabrielli, *Mettere mano al lavoro nell'epoca della trasformazione digitale con quali domande?*, in *Lead. & manag.*, 2016, 1-2, 6. Per un'analisi del ruolo del lavoratore all'interno di questi cambiamenti si veda, M. Frey, M. Osborne, *Technology at work v2.0. The future in not what it used to be*, Oxford, 2016. Per un esame del *welfare* al tempo di *Industry 4.0*, si rinvia al § 5 del presente scritto.

⁴² Utilizza tale vocabolo R. Pessi, *Ordine giuridico ed economia di mercato*, Padova, 2010, 21. Similmente anche A. Schiavone, *L'Italia contesa. Sfide politiche e egemonia culturale*, Bari, 2009.

⁴³ Per gli opportuni approfondimenti su queste problematiche, in particolare sui fenomeni migratori, si veda W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia in Europa*, Torino, 2013.

⁴⁴ In questo senso si vedano M. Centra, V. Gualtieri, *La domanda di lavoro stabile nel periodo di crisi economica: un'analisi sul territorio italiano*, in *Ec. soc. reg.*, 2015, I, 53.

⁴⁵ Secondo M. Franzini, *Quando la tecnologia cambia: vincitori e perdenti nel passato e... nel futuro*, in *Parolechiave*, 2014, 57, la tecnologia non solo indebolisce lo stereotipo del lavoro subordinato a tempo pieno, ma incide sulle disparità di reddito tra lavoratori.

nomo e superando definitivamente l'originaria distinzione tra lavoro manuale e lavoro intellettuale⁴⁶.

Tale effetto, peraltro, non è stato casuale se si considera che la ragione risiede nell'eccessiva rigidità di quel modello di lavoro – individuato come *standard* – rispetto alle esigenze delle imprese di organizzare la propria attività produttiva in modo flessibile per tener conto del mercato economico e di una più aggressiva competizione globale. La soluzione dei vari legislatori (*in primis* quello italiano, dove il modello *standard* era fortemente presente) sono consistite nell'introdurre e/o nel promuovere modelli di lavoro «non *standard*», ovvero flessibili. Da ciò la naturale conseguenza per cui, al cospetto di cambiamenti così pervasivi, le dinamiche evolutive del *welfare state* – tradizionalmente incardinate sul vecchio modello fordista di solidarietà sociale (basato, come detto, sulla produzione di massa, sulla grande fabbrica, sul lavoro dipendente a tempo pieno) – nonché le sottostanti logiche di stampo protezionistico funzionalmente connesse alla difesa dei posti di lavoro e dei redditi dei lavoratori, sono irrimediabilmente e progressivamente andate in crisi⁴⁷.

Volendo ragionare in termini economico-previdenziali, potremmo sostenere che il superamento dell'impresa di tipo fordista ha segnato il passaggio da un *welfare state* di stampo keynesiano, contraddistinto dall'estensione dei diritti sociali sotto forma di norme generalizzate per un "consumo di massa", ad un *welfare state* di stampo schumpeteriano⁴⁸, caratterizzato dall'innovazione e dal cambiamento tecnologico, in cui le attività di *welfare* vengono riorganizzate sulla base della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività strutturale.

3.4. Welfare state e spesa sociale

Un'ulteriore legante tra mercato economico e *welfare state* è rappresentato dalla mala gestione della spesa sociale, specialmente se essa viene esaminata con la lente comparativa delle altre realtà europee⁴⁹.

⁴⁶ Per i cui approfondimenti si rinvia ad A. Garilli, *Le categorie legali nell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1987, 88.

⁴⁷ Sull'irreversibilità del problema occupazionale, si veda fra tutti M. Rodriguez Piñero, B. Ferrer, *Per una Flexi-security virtuosa*, in *Lav dir.*, 2008, II, 341. Sulle strategie per far fronte al problema, soprattutto dal fronte della sicurezza sociale, si vedano, R. Muffels, C. Crouch, T. Wilthagen, *Flexibility and security: national social models in transitional labour markets*, in *Eur. rev. lab. res.*, 2014, 20, 114.

⁴⁸ Trattasi di un *welfare* principalmente volto a promuovere l'innovazione, orientato alla competitività e all'innovazione dei processi produttivi. Esso in sintesi segna il trapasso storico del primato delle politiche sociali rispetto alle politiche di sviluppo economico. Per un approfondimento sul tema, si rinvia a R. Jessop, *La transizione al postfordismo ed il welfare state postkeynesiano*, in AA.VV., *Stato sociale e mercato mondiale: il welfare state europeo sopravvivrà alla globalizzazione dell'economia?*, a cura di M. Ferrara, Torino, 1993, 76 ss.

⁴⁹ Sul confronto dei modelli in questi termini, si vedano R. Artoni, M. D'Antoni, M. Del Conte, S. Liebman, *Labour Protection Regimes and Models of Welfare State: A Comparative Perspective*, in *Social science rese-*

Il tema è certamente dei più centrali e complessi, stante da un lato la necessità di mantenere un *welfare* inclusivo e dall'altro lato il rispetto dei sempre più stringenti vincoli di bilancio, imponendo a chi studia il tema di analizzarlo sotto il profilo dell'efficienza delle (poche) risorse a disposizione, non potendo riferirsi, in questo periodo, ad aumenti economici di queste ultime. Non gioca difatti a vantaggio la realtà concreta, per cui la crisi ha aumentato le richieste di erogazioni per l'integrazione del reddito (ad esempio sussidi di disoccupazione, pagamenti per il pensionamento anticipato, assegni familiari) e, per via della recessione, per gli altri servizi di *welfare* (quali le politiche relative all'abitazione, alla sanità e alla famiglia), il ch  fa comprendere come nell'attuale periodo le spese sociali vengano percepite comunemente come un costo, anzich  come un investimento collettivo in capitale umano e infrastrutture socio-produttive.

Tale percezione   peraltro amplificata allorch  lo stato ha dovuto aumentare le *tax expenditures*, cio  le sue spese reali e/o fiscali per le innovazioni tecnologiche e la riorganizzazione strutturale⁵⁰.

Appare interessante, a questo punto, fornire qualche dato.

Dalle ultime rilevazioni ufficiali effettuate, la spesa sociale netta italiana in rapporto al PIL (25,5%) risulta superiore, anche se di poco, soltanto a quella spagnola (25,2%) mentre   di poco inferiore a quella svedese (26,1%) e ampiamente inferiore a quella di Francia (32,1%), Stati Uniti (28,9%), Regno Unito (27,7%) e Germania (27,5%)⁵¹. Se poi si confrontano i sistemi di *welfare* europei, si vede come la vera anomalia del sistema italiano sia nell'inadeguatezza della spesa com-

arch network, 2006, testo disponibile al sito: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877884. Pi  di recente si veda l'analisi comparata di U. Ascoli, E. Pavolini, *The Italian welfare state in a European perspective. A comparative analysis*, Bristol, 2015.

⁵⁰ Questo, in altri termini, null'altro   che l'effetto del *trend* di deregolamentazione liberista, iniziato negli anni Ottanta negli USA e poi globalizzato a seguito del *WTO*, il quale ha svuotato il modello economico che era alla base del secolo scorso; in particolare, il mercato dei capitali ha operato una scissione tra impresa e profitto, affidando quest'ultimo ad operazioni non pi  connesse al valore dei beni e delle attivit , ma ancorandolo alla dimensione speculativa delle aspettative degli investitori. Ci  sta a significare che il sistema finanziario non ha retto la progressiva globalizzazione del sistema economico, dove, al contrario, doveva esserne il supporto.

⁵¹ Gli ultimi dati rilevati si riferiscono al 2014 e sono riportati da R. Fantozzi, *La spesa per protezione sociale in Italia e in Europa*, testo disponibile al sito: <http://www.eticaeconomia.it/spesa-per-protezione-sociale-in-italia-in-europa/>, 2014. In tale ricerca vengono utilizzati i dati sulla spesa sociale di fonte Eurostat, rilevati in coerenza con i criteri adottati nell'Esspros (*European System of Integrated Social Protection Statistics*), che classifica la spesa per protezione sociale in base ai diversi rischi (malattia, vecchiaia, invalidit , superstiti, disoccupazione, famiglia, esclusione sociale, abitazione). *Contra*, A. Brambilla, *Le bugie sul welfare: siamo nella media Ue*, in *Corriere della sera*, 29 dicembre 2014, il quale smentisce che l'Italia sarebbe sotto la media europea perch  su un totale di spesa pubblica pari a 801 miliardi (bilancio 2012), comprensiva della mostruosa spesa per interessi di 86,7 miliardi (quasi l'11% della spesa totale), la spesa per pensioni, assistenza sociale e sanit    stata pari a 392,4 miliardi cio  il 49% dell'intera spesa.

plessiva ed, in particolare, in quella per gli ammortizzatori sociali, per la formazione, per il contrasto alla povertà oppure ad esempio la cura degli anziani⁵².

Giova ricordare, peraltro, che in Italia, al pari di Grecia e Ungheria, sono completamente assenti misure a sostegno del reddito minimo⁵³.

Queste carenze assicurative contribuiscono a spiegare il livello di povertà nel nostro paese (le persone a rischio di povertà relativa sono il 28.7%⁵⁴), che non solo è superiore alla media europea (16%), ma è anche molto mal distribuito⁵⁵. Il livello di povertà infatti è sentito maggiormente nei paesi del Mezzogiorno, dove s'attesta al 23.7%, a fronte di un 6.3% del Centro e un 4.9% del Nord Italia⁵⁶.

Tali indicatori, dunque, destano preoccupazioni non solo perché rappresentano una cattiva distribuzione del livello di reddito, che in Italia è più sperequato rispetto alla media europea, ma anche perché, paradossalmente, c'è una sostanziale distonia delle spese sociali, indirizzate tutte verso le prestazioni di vecchiaia e pressoché assenti in altri settori, quali il sostegno alla disoccupazione involontaria, alla malattia e all'invalidità oppure alla famiglia, all'infanzia, all'edilizia sociale o alla lotta all'esclusione.

Per quanto conveniente sotto il profilo dell'efficienza, e forse desiderabile sotto il profilo dell'equità in prospettiva globale, non v'è dubbio che una redistribuzione delle risorse rappresenti uno dei momenti che lega la crisi economica alla crisi del *welfare*, ma al contempo anche una delle sfide a cui un *welfare state* sviluppato deve necessariamente saper rispondere.

4. *Il dibattito dottrinale sulla necessità di riforma dei sistemi di welfare*

Il prolungarsi di uno scarso sviluppo economico, con problematiche circa il recupero delle risorse da destinare alle spese sociali, non fa altro che confermare la necessità di una ricalibratura del *welfare*⁵⁷.

⁵² In particolare, su quest'ultimo aspetto, si rinvia allo studio di C. Gori, J. L. Fernandez, R. Wittenberg (a cura di), *Long-term care in OECD countries, successes and failures*, Bristol, 2016, in cui si analizza l'impatto delle misure adottate dagli attori pubblici nazionali sulla popolazione anziana e sui loro fornitori di cura, con particolare riferimento alla gestione dei sistemi di LTC, al loro finanziamento e alla loro regolamentazione.

⁵³ I dati sono stati presi dalla redazione economica di Panorama, disponibili in <http://www.panorama.it/economia/lavoro/reddito-minimo-garantito-come-funziona-in-europa/>. Sul punto si rinvia a quanto ampiamente argomentato da G. Proia, *Stato sociale e redditi minimi*, in *Mass. giur. lav.*, 2016, 11, 734.

⁵⁴ Dati ISTAT pubblicati il 6 dicembre 2016, relativi all'anno 2015, disponibili in <http://www.istat.it/it/archivio/193650>.

⁵⁵ Sul tema si rinvia a quanto sostenuto da P. Rosanvallon, *La société des égaux*, Paris, 2011, 380.

⁵⁶ Per i dati precedenti si veda D. Berardi, F. Bersanetti, *Politiche di sostegno ai consumi alimentari delle fasce sociali meno abbienti*, in *Quad. ref. ric.*, n. 6, 2013, testo disponibile anche al sito: http://www.refricerche.it/fileadmin/Materiale_sito/contenuti/QR_06.pdf.

⁵⁷ Si parla da tempo infatti di de-mercificazione del *welfare*, come «*political protection against the economic risk*»; in questo senso, A. Hemerijck, *Two or three waves of welfare state transformation*, in N. Morel, B.

È opinione condivisa che, a seguito delle profonde trasformazioni dell'economia avvenute nell'ultimo periodo, non sia più perseguibile l'obiettivo della piena occupazione, che costituiva il presupposto di un *welfare* in cui sostanzialmente i diritti sociali venivano collegati al posto di lavoro.

Gli strumenti utilizzati dai governi che si sono succeduti, d'altra parte, sono stati tesi tutti ad un contenimento dei costi, tagliando indistintamente settori nevralgici per una società civile, allontanandosi da quell'idea di un *welfare state* concepito quale strumento di giustizia redistributiva a favore di chi ha necessità di liberarsi dal bisogno.

Per giunta, il notevole rallentamento del tasso di crescita e la sua crescente imprevedibilità, il diversificarsi ed il frantumarsi del mercato del lavoro in tipologie segnate da precarietà e da temporizzazioni occupazionali variegiate, o comunque instabili, nonché l'incalzare di andamenti demografici la cui combinazione (in particolare legate al calo della natalità e all'allungamento della vita media⁵⁸) ha reso improbabile il rispetto del patto intergenerazionale⁵⁹, sono solo alcuni dei fattori che hanno reso impossibile la realizzazione di quei principi di solidarietà che sono alla base del *welfare state*.

Da qui la forte necessità di riconsiderare e di riformare l'impianto complessivo del *welfare*.

In altre parole, oggi si sente più che mai la necessità di riaffermare la sostenibilità dei modelli di *welfare* esistenti, rafforzandoli lì dove insufficienti, al fine di far fronte ai nuovi bisogni⁶⁰, secondo un'ottica evolutiva, rendendoli altresì operativi per quanto riguarda la tutela dell'individuo dai rischi sociali⁶¹.

È, dunque, soprattutto nell'ultimo ventennio che s'è acceso un ricco dibattito in letteratura teso a fornire le ricette (da leggere anche in combinato disposto tra loro) su un'eventuale nuovo *welfare* che recuperi una solida sostenibilità finanziaria e che sia in grado di realizzare quell'idea di strumento destinato al soddisfacimento di coloro i quali vertono in uno stato di bisogno cronico o temporaneo.

Palier, J. Palme (eds), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Bristol, 2012, 33.

⁵⁸ Così, G. Prosperetti, *op. cit.*, secondo cui «quello dell'invecchiamento della popolazione è un problema grave per i Paesi europei ed è il risultato di due distinti fattori: il calo della natalità e l'allungamento della speranza di vita grazie ai progressi fatti dalla medicina». Da ultimo si veda in particolare il volume monografico su *Pensioni: crescita della vita e decrescita del tasso di natalità*, in *Colloqui giuridici sul lavoro*, 1, 2016.

⁵⁹ Parlano di «patto generazionale» T. Treu, *Riforme o destrutturazione del welfare*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, 96, 535 e R. Pessi, *Lezioni di Diritto del Lavoro*, VI ed., Torino, 2016, 75 ss.

⁶⁰ In tal senso si vedano M. Ferrera, *Trent'anni dopo. Il welfare State europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e merc.*, 2008, 81, 346; U. Ascoli (a cura di), *Il Welfare in Italia*, Bologna, 2011, 22; M. Ferrera, *Il Welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, 1984, 17; I. Colozzi, *L'Evoluzione del Sistema Italiano di "Welfare State"*, Milano, 1985, 301 e A. Nardi (a cura di), *Politiche sociali e riforme in Europa*, Palermo, 1988, 51 ss.

⁶¹ Sulla tutela dell'individuo dai rischi sociali nell'era moderna, si veda, P. Costa, *op. cit.*, 46 ss.

5. *Le proposte per un welfare mix*

Un problema fondamentale, per non dire determinante, a cui la letteratura ha dovuto rispondere e che ha sempre inciso sullo stato sociale ed in particolare sul suo operare, è il finanziamento. Ebbene proprio tale problema che la dottrina ha cercato di risolvere elaborando teorie che sono giunte a quello che oggi è comunemente conosciuto come *welfare mix*.

Con il termine *welfare mix*, sviluppato in Italia negli anni novanta⁶² (da cui è derivato un primo approccio legislativo attraverso la legge n. 328 del 2000, che ha disegnato un sistema integrato di servizi sociali) ed in Europa nei primi anni di questo secolo⁶³, s'intende l'innovazione del sistema di *welfare* nel suo finanziamento attraverso la partecipazione (economica) dei privati, seppur mantenendo la centralità strategica e organizzativa di bene pubblico.

Secondo tale teorizzazione si vorrebbe, senza modificarne o stravolgerne le dinamiche interne, affiancare al *welfare* pubblico un *welfare* di tipo privato, non *profit* e *profit*, al quale chiedere (in *partnership* con il pubblico) di coprire gli spazi non adeguatamente coperti dal *welfare state* attraverso meccanismi di delega e (soprattutto) sostegni finanziari dell'offerta, senza però giungere alla costruzione di "mercati sociali" veri e propri. In sintesi si tratterebbe di accantonare la storica ostilità dello Stato nei confronti di altri soggetti, altre istituzioni, in un'ottica evolutiva che vede anche questi ultimi come veicoli di solidarietà sociale. Tecnicamente ciò sarebbe reso possibile attraverso l'accreditamento istituzionale reso nei confronti delle azioni spontanee di alcune formazioni sociali che sono nei fatti più vicine e sensibili ai bisogni dell'individuo e della collettività⁶⁴.

Tendendo così la mano all'ideologia liberale⁶⁵ di contenimento del *welfare state*, da tempo si propone l'idea di mutare sensibilmente l'attuale equilibrio tra

⁶² Le prime teorizzazioni sono state effettuate da U. Ascoli, S. Pasquinelli (a cura di), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*, 1993, Milano; O. de Leonardis, *I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica*, in *Stato e merc.*, 1996, 46, 51, a cui si rinvia in particolare per i problemi sottesi a tale proposta e L. Fazzi, *Il welfare mix in Italia*, Milano, 1998. Per un'attualizzazione, quanto alla sua applicabilità, si veda R. Pessi, *Il Welfare mix: povertà ed esclusione sociale*, in AA.VV., *Solidarietà sussidiarietà sicurezza sociale*, a cura di G. Canavesi, I. Di Spilimbergo, Macerata, 2012, 51 ss.

⁶³ Si vedano, U. Ascoli, C. Ranci, *Dilemmas of the welfare mix. The new structure of welfare in an era of privatization*, London, 2002.

⁶⁴ Così P. Donati, *La cultura della cittadinanza oltre lo Stato*, Roma, 1994; C. Ranci, *Oltre il Welfare State, Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del Welfare*, Bologna, 1999 e A. M. Battisti, *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, 2013.

⁶⁵ In linea generale, per sistema di *welfare* liberale, si intende un modello di *welfare* anche detto «residuale», in cui i diritti sociali derivano dalla dimostrazione dello stato di bisogno. Il sistema si fonda essenzialmente sulla precedenza dei bisogni che hanno i poveri meritevoli (teoria della *less eligibility*, per i cui approfondimenti si rinvia ad A. A. White, *The concept of "less eligibility" and the social function of prison violence in class society*, in *Buffalo law Rev.*, 2008, 737). I servizi pubblici pertanto non vengono forniti indistintamente a tutti, ma solamente a chi è povero di risorse, previo accertamento dello *status* di bisogno; per gli altri individui inve-

pubblico e privato in campo sociale a vantaggio del secondo⁶⁶. In particolare si vorrebbe contenere la presenza pubblica nella previdenza, nella sanità, nel collocamento, nella gestione degli ammortizzatori sociali e nella sicurezza del lavoro, a vantaggio di strutture ed assicurazioni integrative private, incentivate fiscalmente e finanziate a capitalizzazione⁶⁷.

Attraverso questa proposta non si vuole, ad ogni modo, smantellare lo Stato sociale bensì trasformarlo ed alleggerirlo. Si parla infatti, di un sistema di *welfare* in grado di risolvere la crisi del modello tradizionale, ripartendone oneri, attività

ce, che costituiscono la maggior parte della società, tali servizi sono acquistabili sul mercato privato dei servizi. Tale sistema, che è sostanzialmente adoperato negli Stati Uniti d'America ove sono previsti organismi come il *Medicaid* per i non abbienti, il *Medicare* per gli anziani e l'AFDC per le «madri sole», riflette una teoria politica secondo cui è utile ridurre al minimo l'impegno dello stato che risulta incentrata sulla logica del «cavarsela da soli», in cui vengono individualizzati i rischi sociali. Il risultato è un forte dualismo tra cittadini non bisognosi e cittadini assistiti. A tale modello se ne contrappongono altri due, ovvero il sistema di *welfare* conservatore, anche detto «particolaristico», in cui i diritti derivano dalla professione esercitata: le prestazioni del *welfare* sono legate al possesso di determinati requisiti, in primo luogo, l'aver un contratto di lavoro o esercitare, appunto, una professione. In base al lavoro svolto, si stipulano delle assicurazioni sociali obbligatorie che sono all'origine della copertura per i cittadini. I diritti sociali sono quindi strettamente collegati alla condizione di cittadino-lavoratore. Questo è il modello tipico degli Stati dell'Europa continentale e meridionale, tra cui l'Italia (per determinati servizi). Un'ultima variante del modello particolaristico è il cosiddetto *welfare* aziendale che si è diffuso in alcuni paesi occidentali ed in Giappone (per le esperienze italiane si vedano, A. Tursi, *Welfare aziendale: profili istituzionali*, in *Riv. pol. soc.*, 2012 III, 213 ed E. Fagnani, *Dalla crisi del welfare state al welfare aziendale. Flexible benefits: verso una nuova forma di finanziamento indiretto all'istruzione?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, I, 159). Esso si basa sui contributi dei dipendenti e su somme erogate dalla stessa azienda che, nel caso di previsione di utili nel lungo periodo (specie in caso di monopoli), possono rappresentare la parte principale del finanziamento dei servizi. L'ultimo, è il sistema di *welfare* socialdemocratico, detto anche «universalistico», sviluppatosi nei paesi nord europei, quali Svezia, Danimarca, Norvegia e Finlandia. I diritti qui derivano dalla cittadinanza: vi sono quindi dei servizi che vengono offerti a tutti i cittadini dello stato senza nessuna differenza. Tale modello promuove l'uguaglianza di *status* fornendo un *welfare* che si propone di garantire a tutta la popolazione degli *standard* di vita qualitativamente più elevati. Sul declino di questo ultimo modello di *welfare* si veda: I. Madama, M. Natili, *A farewell to universalism, a farewell to equality? The paradox of redistribution in the era of the new politics of the welfare state*, in *Pol. soc.*, 2016, 3, 459. Per una rassegna ragionata sui sistemi di sicurezza sociale, invece, A. Pessi, *Riflessioni sui sistemi di sicurezza sociale*, in *Studi in onore di Mattia Persiani*, 2005, Padova, 1621.

⁶⁶ In questi termini anche F.R. Pizzuti, *ult. op. cit.*, per cui «di fronte alla crisi dello Stato sociale e dei ceti medi (visibili in questi anni) alcuni economisti sostengono la necessità di diminuire la spesa pubblica ed il prelievo fiscale, sostenendo allo stesso tempo nuove forme di socialità basate su economie di scala e ricorso alle tecnologie informatiche dei servizi da erogare al cittadino. In questo modo i servizi risulterebbero più efficienti e meno costosi. Si sostiene allo stesso tempo l'idea di affidare (in tutto o in parte) a gestori privati, ritenuti più efficienti, servizi come le pensioni (fondi pensione privati), la sanità e l'istruzione. Tuttavia i problemi di giustizia ed equità sociale nonché il ridotto ruolo dello Stato nella redistribuzione della ricchezza che deriverebbero da simili scelte, per molti non sono affatto trascurabili, specie alla luce dei risvolti dimostratisi nell'attuale crisi evidenziata nel 2008».

⁶⁷ Il caso emblematico è l'esortazione «continua» del legislatore italiano ad attivare forme di, previdenza complementare, per i cui approfondimenti si rinvia a M. Gambacciani, *L'evoluzione della previdenza sociale tra previdenza complementare e trattamento di fine rapporto*, Napoli, 2011; S. Giubboni, *La previdenza complementare tra libertà individuale ed interesse collettivo*, Bari, 2009; G. Sigilló Massara, *Sul fondamento costituzionale della previdenza complementare*, in *Lav. prev. oggi*, 2010, V, 480 e P. Passalacqua, *La previdenza complementare nel prisma della sussidiarietà tra disegno costituzionale e legislazione ordinaria*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2007, 47.

ed organizzazione tra dimensione pubblica e quella creativa dei privati⁶⁸. Questo nuovo modo di intendere il *welfare* ridisegnerebbe compiutamente il ruolo dello stato, che non sarebbe più la sola espressione ed il solo mezzo di concretizzazione della solidarietà sociale, pur rimanendone il centro di coordinamento rispetto alle formazioni sociali che spontaneamente si candidano ad intercettare le aspettative ed i bisogni dell'individuo nel rispetto delle loro identità.

L'effettività della teoria esposta risiede a mio avviso nella creazione di un sistema sempre più integrato e plurale, nel quale viene superato quello zoccolo duro che vede interesse pubblico ed interesse privato su piani completamente separati e reciprocamente indifferenti, al fine di farli coesistere ed interagire puntando alla valorizzazione della dimensione collettiva.

5.1. *Le proposte per un welfare collegato al terzo settore*

Sempre nell'ottica dell'integrazione pubblico-privato, si va consolidando, da qualche anno, l'ipotesi di un «nuovo»⁶⁹ *welfare* il cui motore sia il terzo settore, cioè quel mondo articolato e complesso di formazioni sociali (fondazioni, associazioni di volontariato, cooperative sociali, sindacati, enti *no profit* e bilaterali, per dirne alcune) che è appunto terzo rispetto allo stato ed al mercato, in quanto sintetizza organizzazioni che non sono entità esponenziali del primo e che non operano secondo la logica del secondo⁷⁰.

Anche qui l'idea di fondo è che la solidarietà non sia espressione meramente statale, quanto piuttosto rinvenibile anche nelle formazioni sociali che si stanno mostrando come sempre più vicine e sensibili ai bisogni dell'individuo e della collettività⁷¹.

⁶⁸ In questi termini, R. Pessi, *Il welfare mix: povertà ed esclusione sociale*, in *Lav. prov. oggi*, 2010, 11, 1097. Ma anche, P. Donati, *La cultura della cittadinanza oltre lo Stato*, Roma, 1994; C. Ranci, *Oltre il Welfare State, Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del Welfare*, Bologna, 1999 e A. M. Battisti, *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, 2014, 10.

⁶⁹ L'espressione è di M. Persiani, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 140, 641.

⁷⁰ Al riguardo si vedano gli scritti di F. Pasuello, *Una nuova frontiera: il Terzo settore*, Roma, 1997; F. Cafaggi (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello Stato sociale e ruolo del terzo settore*, Bologna, 2001; C. Ascoli, C. Raci, *Il welfare mix in Europa*, Bari, 2003 e P. Donati, I. Coluzzi (cura di), *Il privato sociale che emerge. Realtà e dilemmi*, Bologna, 2004. Di diverso avviso, invece E. Mignone, *Le dinamiche del capitalismo, la mercificazione globale e la crisi economica*, in *Pol. soc.*, 2014, II, 216, secondo cui queste esperienze possono effettivamente articolare risposte efficaci rispetto ai rischi ed a bisogni di protezione sociale molto differenziati, ma lasciano aperti due problemi: la necessità di mantenere un livello elevato di impegno e risorse pubbliche da investire nel coordinamento e nella regolazione della protezione dei cittadini e l'esigenza di mantenere sotto controllo l'incremento delle disuguaglianze sociali.

⁷¹ Così anche A. M. Battisti, *ult. op. cit.*, 84; P. Donati, *op. cit.* e C. Ranci, *op. cit.*

Si parla, così, della realizzazione di un *welfare state* attraverso il settore del *no profit*⁷², il ché, anche rispetto alla teorizzazione del *welfare mix*⁷³, farebbe superare le riserve contenute in quella concezione che vede il *welfare* come una competenza esclusiva dello stato sull'assioma (confutabile) che ciò che è gestito dal pubblico è «sicuro», perché scontatamente associato al bene comune, mentre ciò che è gestito dal privato è «fuori controllo», perché legato prettamente al profitto.

Nel suo ultimo approdo, peraltro, questa prospettiva gode di un'approfondita analisi che dimostra come un'opportuna canalizzazione delle attività verso il terzo settore possa elevare la qualità delle prestazioni di *welfare*, riducendone i costi nelle due aree nevralgiche e più esposte: quella pensionistica e quella sanitaria⁷⁴. Certo è che, sebbene il terzo settore possa indubbiamente innalzare la qualità e lo *standard* stesso dei servizi, a tutto vantaggio dei beneficiari, rimane ineso quel nodo del finanziamento che continuerebbe a gravare sulle casse dello stato.

5.2. *Le proposte per un welfare basato sull'attivazione del soggetto beneficiario*

Da altro versante sembra interessante anche un'altra proposta, ossia quella di collegare il *welfare* ad un atteggiamento proattivo del beneficiario del servizio⁷⁵. Si parla in questi termini di un tipo di *welfare* "abilitante", attraverso un meccanismo di sussidiarietà circolare che prevede l'interazione sistematica, sia nel momento progettuale che in quello della realizzazione, tra lo stato, il mondo delle imprese e quello delle associazioni, e dove venga enfatizzata la partecipazione degli individui nella società civile per «costruire una capacità di progettazione culturale comune»⁷⁶.

⁷² Per le prospettive e le criticità del *no profit* nei disegni di legge italiani, si veda E. Pavolini, *Il terzo settore in Italia fra disegni di riforma e caratteristiche del fenomeno*, in *Pol. soc.*, 2014, III, 485.

⁷³ In particolare il riferimento è al fatto che nel *welfare mix* l'apertura sia anche a settore *profit*.

⁷⁴ In tal senso, F. M. Emanuela, *Il terzo pilastro. Il no profit motore del nuovo welfare*, Napoli, 2008 e A. M. Battisti, *ult. op. cit.*, 11.

⁷⁵ Per i cui approfondimenti si veda, da ultimo, il contributo di G. Cazzola, E. Messagli, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Lavoro e Welfare della persona. Un "libro verde" per il dibattito pubblico*, 2015, testo disponibile al sito: http://www.bollettinoadapt.it/wpcontent/uploads/2015/10/libro_verde_11_2015.pdf. Agli antipodi di questo modello si porrebbe il tipo di *welfare* c.d. occupazionale, ovvero quello che fa riferimento a prestazioni che sono erogate a seguito di un processo di contrattazione fra le parti sociali o come prodotto di iniziative unilaterali e volontarie promosse dalle imprese. Per gli approfondimenti del caso, si veda, C. Agostini, U. Ascoli, *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibrazione del modello italiano?* in *Pol. soc.*, II, , 2014, 263.

⁷⁶ Così, si veda, M. Ceruti, T. Treu (a cura di), *Organizzare l'altruismo, globalizzazione e welfare*, Roma – Bari, 2010. Il concetto di *welfare* abilitante si sposa spesso con le politiche che mirano all'attivazione del singolo individuo. Il concetto di attivazione si inserisce tra le logiche, dominanti nell'ultimo decennio, dei tentativi di ristrutturare i sistemi di *welfare* dei paesi dell'Unione Europea. Esso, infatti, esprime un significato molto esteso comprendente tutte le politiche attuate (o che si intendono attuare) per la protezione sociale e di mercato del lavoro. In particolare, attraverso tali politiche, che si inseriscono nel quadro socio politico contemporaneo promosso dalla SEO e dalle *guidelines* nazionali dei singoli stati, il lavoratore non solo sarebbe protetto, ma

I nuovi equilibri in cui verrebbero a trovarsi i soggetti coinvolti richiederebbero una responsabilizzazione degli stessi che, in molti casi, manca allo stato attuale⁷⁷. In questo modo essi potrebbero essere stimolati a sviluppare le risorse e le capacità necessarie per fronteggiare la situazione di rischio e incertezza lavorativa, onde cogliere le opportunità della società⁷⁸ e rendersi coautori delle politiche di *welfare* maggiormente corrispondenti ai loro bisogni. Si tratta, in sintesi, di rovesciare la logica dell'intervento passivo di sussidio tipico dei modelli di *welfare* industriale nell'ottica di un modello di *welfare* attivo⁷⁹, orientato a risolvere o prevenire i bisogni, in grado cioè di promuovere le capacità del singolo che diverrebbe esso stesso responsabile del proprio benessere⁸⁰. Tra l'altro questa concezione di *welfare* è in linea con quanto già da tempo sostenuto dalle politiche europee sul tema e da alcuni documenti ufficiali dell'OECD⁸¹, per cui dinanzi a siffatti problemi occorrono politiche attive che non tamponino temporaneamente la situazione di bisogno ma che siano piuttosto finalizzate a mutare la condizione in cui gli individui vertono.

A livello pratico, oltre ad una valorizzazione del *welfare* negoziale, già palese dalla dottrina⁸², una delle possibili alternative da percorrere potrebbe essere quella di creare delle reti sul territorio che a livello decentrato, attraverso dina-

sarebbe in grado di inserirsi nel mercato del lavoro e di costruirsi la propria vita professionale. Per gli opportuni approfondimenti, anche critici, del sistema, si rinvia a J. Barbier, *Attivazione*, in *Riv. pol. soc.*, 2005, I, 260.

⁷⁷ Sul principio di condizionalità dei diritti sociali che permea tale modello, si vedano i contributi di A. Alaimo, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, 507 ss., E. Ales, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2007, 251 e L. Corazza, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 483.

⁷⁸ Si pensi, ad esempio, alla possibilità che questo tipo di *welfare* possa offrire quanto alla creazione delle condizioni personali e sociali necessarie affinché tutti i lavoratori e i cittadini partecipino a pieno titolo all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, sulla scorta dell'art. 3, comma 2 della Carta costituzionale. Per questi ed altri esempi, si rinvia a G. Bronzini (a cura di), *Le prospettive del welfare in Europa*, Roma, 2009, 119.

⁷⁹ La partecipazione attiva costituisce, infatti, secondo E. Ales, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2015, 147, 489, «un aspetto fondamentale del principio di condizionalità che, come detto, informa il diritto e, in particolare, i diritti sociali, mettendo in discussione le fondamenta stesse della concezione proprietaria, statica dei diritti sociali e premiando una visione dinamica e partecipata dell'integrazione sociale».

⁸⁰ A tale livello si potrebbe giungere, secondo G. Proia, *Il Welfare negoziale*, in AA.VV., *Solidarietà e Sicurezza Sociale*, a cura di G. Canavesi, I. Di Spilimbergo, Macerata, 2012, 92, dando e riconoscendo peso alla parte negoziale di un moderno sistema di *welfare*: perché un'altra delle conseguenze negative della burocratizzazione dello stato sociale è la deresponsabilizzazione degli individui, mentre la responsabilità individuale è essenziale per qualsiasi realizzazione di politica sociale.

⁸¹ «*OECD Annual report 2005*», disponibile su <http://www.oecd.org/about/34711139.pdf>. Per una dettagliata analisi generale sui rilevamenti dell'OECD, si vedano M. Del Conte, C. Devillanova, S. Morelli, *L'indice OECD di rigidità nel mercato del lavoro: una nota*, in *Pol. ec.*, 2004, III, 335 e P. Tergeist, *Multinational enterprises and codes of conduct: the OECD guidelines for MNEs in perspective*, in R. Blanpain (ed.), *Comparative labor law and industrial relations in industrialized market economies*, Kluwer, 2014, 213.

⁸² Così, G. Proia, *ult. op. cit.*, 93.

miche di *empowerment*, programmino e gestiscano le prestazioni. Tali dinamiche sarebbero in grado, a mio avviso, di veicolare processi di attivazione per i soggetti in stato di difficoltà, così da liberarli dalla dipendenza passiva dei sussidi, tenuto conto delle specificità dei luoghi geografici in cui risiedono.

Questo processo di *rescaling* potrebbe coinvolgere, come detto, a livello istituzionale le amministrazioni locali (opportunamente potenziate sia nelle competenze che nei servizi) e a livello sociale le organizzazioni private, il terzo settore, le reti di volontariato, le famiglie ed infine anche le parti sociali⁸³. Tale *modus operandi* può ben essere letto come una declinazione rispettosa, ma in chiave moderna ed in termini fattuali, del principio di sussidiarietà che ha caratterizzato e caratterizza molti modelli di *welfare*. Peraltro esso potrebbe essere il volano per il passaggio dal vecchio *welfare* improntato su strette logiche di *government* ad uno, di più ampio respiro, che fonda le sue logiche su un coinvolgimento collettivo e multilivello caratterizzato da dinamiche di *governance*⁸⁴.

Il disegno così delineato modificherebbe a livello strutturale sia gli obiettivi tradizionali della protezione sociale sia i suoi rapporti con le politiche del lavoro in senso stretto, rendendoli al passo con i tempi e rispettosi di quelle politiche che vedono nel *welfare* il superamento di forme riparatorie o di mera compensazione economica⁸⁵.

A parere di chi scrive, tale via, oltre a risolvere i problemi di gestione e di risorse (umane, materiali ed economiche) che ruotano intorno al *welfare*, aprirebbe la strada ad un modello effettivo di *welfare society* che rigeneri le ormai stagnanti forme di *welfare* industriale, capace di generare inclusione, benessere e soprattutto, coesione sociale⁸⁶.

⁸³ In questi termini anche Y. Kazepov, (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance*, Ashgate, 2010.

⁸⁴ Sulla necessità di tale cambiamento, si veda, K. Leichsenring, *I cambiamenti nei sistemi dei paesi del centro Europa*, in *Il cambiamento dei sistemi di welfare: quali politiche e processi di governance*, Venezia 17-18 Maggio 2012, dattiloscritto, testo disponibile al sito: http://www.unive.it/media/allegato/School_SSPP/eventi/2012-13/Leichsenring_I_cambiamenti_nei_sistemi_del_centro_Europa.pdf

⁸⁵ Così, T. Treu, *Politiche del Lavoro. Insegnamenti di un Decennio*, Bologna, 2001, 171 e J. F. Handler, *Social citizenship and workfare in the united states and western europe: the paradox of inclusion*, Cambridge, 2004, 90, secondo cui il *welfare* andrebbe riformato e il lavoro andrebbe *re-commodified*, cioè nuovamente reinserito in un contesto di mercato.

⁸⁶ Secondo R. Pessi, *L'accordo sul modello di welfare aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di welfare society*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2015, 145, 134, il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society* è sempre più pressante, di talché il benessere dei cittadini è rimesso non più al solo stato, ma alla società nel suo complesso, in un'interazione organizzata tra gli enti pubblici nelle varie articolazioni territoriali, sulla base del principio della sussidiarietà verticale. Sostiene A. Ciarini, *Individualizzazione e Welfare: Dimensioni e processi*, in *Riv. pol. soc.*, 2010, II, 347, che tale sistema potrebbe alimentare particolarismi ed indebolire la solidarietà nazionale. Tale *impasse*, secondo chi scrive, potrebbe essere superato mantenendo alta la funzione di coordinamento, di indirizzo e di gestione economica a livello nazionale, mettendo al tempo stesso nella giusta evidenza le responsabilità dei soggetti che operano sul territorio. Un coordinamento ed un'assistenza, a livello centrale, da parte dello stato (similmente, P. Sandulli, *Tutela Previdenziale e Assistenziale dei Lavoratori*

5.3. *Le proposte per un «neowelfarismo liberale»*

Quando si parla di proposte per delle “nuove” forme di funzionamento dei sistemi di *welfare state* non si può omettere la trattazione di una nuova sintesi ideologica che è stata opportunamente definita da Ferrera «neowelfarismo liberale»⁸⁷.

Tale forma è volta a combinare, in modo creativo, alcuni tratti della tradizione liberale con altri della tradizione socialdemocratica al fine di elaborare una nuova concezione della natura e del ruolo dello stato sociale in un contesto economico sempre più basato sulla conoscenza e sempre più aperto.

I tratti distintivi di questa nuova modalità operativa si caratterizzano da un nucleo centrale incentrato sul liberalesimo, ossia nella tutela della libertà negativa⁸⁸ e da elementi derivati dal liberismo, come ad esempio l'uguaglianza di opportunità, la non discriminazione, l'efficienza del mercato e l'economia aperta⁸⁹. Al tempo stesso il «neowelfarismo liberale», proprio per la sua natura di sin-

Atipici nell'Ordinamento Giuridico Italiano, in *Lav. dir.*, 2003, III, 409) permetterebbe anche di superare quella logica (fredda) di *welfare* di attivazione c.d. all'americana (per i cui approfondimenti si veda M. Wisemann, *USA. Workfare: Un sistema Complesso*, in *Ass. soc.*, 1999, 89) per cui, al fine di far rientrare un individuo nella cittadinanza attiva, lo si obbliga ad accettare una proposta lavorativa di qualunque genere essa sia, pena la perdita del sussidio, nei termini di un «offerta che non si può rifiutare», puntando (pesantemente) sulla sua responsabilizzazione, (in questi termini si veda V. Borghi, *Il lavoro dell'attivazione: lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione*, in AA.VV., *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, a cura di L. Bifulco, Roma, 2005, 45). Altre criticità vengono segnalate da M. Franzini, *Il welfare state e il futuro del benessere*, in *Pol. soc.*, 2014, II, 180, il quale riferisce che orientare le politiche di *welfare* alla creazione di capitale umano, formulata da coloro che auspicano il passaggio dalla protezione alla promozione, può condurre ad esiti deludenti se l'obiettivo è (anche) quello di includere e di ridurre le disuguaglianze.

⁸⁷ L'A. affronta il tema, anche con una notevole ricostruzione storica sulla radice dell'ideologia in parola, in *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e merc.*, 2013, 1, 3. Sul neoliberismo come ideologia applicata al *welfare*, si vedano anche, S. Mudge, *What is Neo-liberalism?*, in *Socio-economic rev.*, 2008, 6, 703 e F. Scharpf, *Europe's neo-liberal bias*, in A. Hemerijck, B. Knapen, E. van Doorne (a cura di), *Aftershocks Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam, 2009, 228.

⁸⁸ In estrema sintesi attraverso questa ricostruzione la nozione di libertà negativa viene de-contestata in tre modi. Innanzitutto viene inestricabilmente legata alla libertà positiva e alle opportunità che consentono lo sviluppo dell'individuo e delle sue potenzialità (con ciò traducendo quanto sistematicamente asserito da J. S. Mill, *Principles of political economy*, London, 1848- trad. italiana a cura di B. Fotana, *Principi di economia politica*, Torino, 2006); in secondo luogo, la libertà negativa è utilizzata per rafforzare il principio di non discriminazione e generare così nuovi tipi di diritti civili che possiedono rilevanti implicazioni sociali (quali ad esempio le quote di genere, i diritti delle “minoranze” etniche oppure i diritti dei migranti); in terzo ed ultimo luogo, la libertà in parola è utilizzata per rafforzare il legame tra libertà e diritti fondamentali (quali quelli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

⁸⁹ La teorizzazione di M. Ferrera, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, *cit.*, tende pertanto a de-contestare anche la nozione classica di uguaglianza secondo tre direttrici. In primo luogo, essa assume un carattere marcatamente dinamico, tenendo a mente che il fine non è quello legato al momento, ma quello che si evince nel lungo periodo; in secondo luogo, essa ha un carattere multidimensionale, dove non si tiene da conto solo del reddito del beneficiario, ma anche altri importanti fattori, quali l'etnia, l'orientamento sessuale, e via dicendo. In terzo luogo, Ferrera, fa rientrare nella nozione di eguaglianza i benefici da riservare ai meno avvantaggiati, pur rimanendo nel solco dell'universalità degli interventi resi in campo sociale.

tesi ideologica, al punto che a mio avviso potrebbe anche esser nominato come un “*welfare* di sintesi”, combina ai punti anzidetti, gli elementi centrali della tradizione socialdemocratica, quali la solidarietà, la redistribuzione, l’inclusione e l’universalismo.

A questi tradizionali ceppi ideologici, si aggiungono profili innovativi, come per esempio l’impegno a sostenere e promuovere l’individualità, la razionalità della spesa e l’apertura dei mercati economici, nonché l’impegno a mantenere un equilibrio ragionevole fra valori in competizione e spinte normative inevitabilmente contrastanti⁹⁰.

Il discorso sulla sua portata pratica è tuttavia assai limitato.

Il potenziale insito nel «neowelfarismo liberale», infatti, è stretto nella morsa dell’intransigenza rigorista delle autorità economiche dell’UE e della debole dimensione sociale europea.

Nonostante questa nuova visione del *welfare* sia portavoce di valori fondamentali per le odierne società, nonché attento alle nuove esigenze delle stesse, quali la crescita, la competitività, l’occupazione, non è riuscito a scalfire il prevalente consenso di matrice monetarista e di conservatorismo fiscale nella gestione dell’UME, ma soltanto ad imprimere un timido segnale⁹¹.

Anche in questo caso sono state determinanti le politiche di austerità da parte di Bruxelles che hanno gradualmente sovrastato l’autonomia degli stati nazionali⁹², aggravando più che mai le asimmetrie e le architetture del mercato economico europeo.

Resta da vedere se, superata la crisi dell’euro, attraverso riforme mirate a livello UE, possa essere elaborato un nuovo paradigma di politica economica che vada nel verso di un’effettività, non solo teorica, delle politiche sociali.

5.4. *Cenni sulle proposte di un welfare «non per cassa, ma per equità»*

Da ultimo, non si può trascendere dalla proposta presentata a novembre del 2015 dal Presidente dell’INPS, intitolata «Non per cassa, ma per equità» e strutturata come un vero e proprio disegno di legge, con tanto di relazione illustrativa e tecnica, corredata da tabelle esplicative, attraverso un articolato di ben sedici articoli.

⁹⁰ Su tali equilibri, come necessari per un nuovo *welfare*, si vedano, P. Magonette, *The fragility of liberal Europe*, in *Eur. pol. sc.*, 2009, 8, 190 e M. Freedon, *European liberalism*, in *Eu. jour. pol. theory*, 2008, 7, 9. Sulle prospettive future, P. Pierson, *The welfare state over the very long run*, in *ZeS-Arbeitspapier*, 2011, 2.

⁹¹ Così anche N. Morel, B. Palier, J. Palme, *Towards a social investment state?*, Bristol, 2011.

⁹² Per le cui dinamiche ed implicazioni si rinvia a quanto già sostenuto nel § 3.1 del presente scritto.

Tralasciando le polemiche da alcuni scagliate⁹³ nei confronti del mezzo e del metodo utilizzato dall'Istituto, sembra che il "progetto" possa essere apprezzato per due ordini di ragioni: in primo luogo perché riaccende un dibattito che ora più che mai ne risulta rinvigorito; in secondo luogo poiché, a livello generale, centra il problema dell'attuale *welfare* cioè le pensioni e la povertà, seppur trattandole congiuntamente. Si tratta infatti di possibili soluzioni per abbattere il tasso di povertà, alzare l'occupazione giovanile ed infine, dare delle risposte al problema del conflitto intergenerazionale, attraverso la leva del ricambio generazionale.

Quel che invece, a mio avviso, desta qualche perplessità, sono le soluzioni approntate. Nel documento si legge che «un contributo decisivo alla riduzione della povertà non potrà che venire dal mercato del lavoro, soprattutto quello dei più giovani». La ricetta prospettata è quella di una maggiore flessibilità in uscita da parte dei soggetti che non hanno maturato i requisiti pensionistici, attraverso il rodato meccanismo dei prepensionamenti o delle transizioni flessibili che dir si voglia, per far spazio alle "nuove leve". Tale proposta sembra dar poco conto alle proiezioni sull'andamento demografico, in particolare dell'invecchiamento della popolazione, e soprattutto, della forte decontribuzione di cui è fiero il contratto a tutele crescenti. Entrando nel merito poi, la soluzione dei prepensionamenti ha già mietuto i suoi nefandi raccolti lì dove operata, si veda il caso dei lavori usuranti come soluzione all'attività particolarmente usurante prestata dal lavoratore addetto a specifiche e determinate lavorazioni, per dirne uno degli ultimi casi tangibili. A quanto consta, infatti, prepensionare soggetti ancora in forza (lavorativa e fisica) non sembra la soluzione più appropriata posto che i problemi di natura finanziaria per la sostenibilità dei costi del *welfare* non può esser sorretta (semplicisticamente) senza l'aumento di coloro che ne sostengono i costi e quindi dei lavoratori che pagano i contributi. Il meccanismo, peraltro, se avesse seguito, si collocherebbe in antitesi con il percorso che la Corte europea sta compiendo in questi anni con la richiesta d'innalzamento dell'età pensionabile, tale che possa essere garantita la sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni stesse.

Ad adiuvandum, si potrebbe oltremodo sostenere che la proposta impedirebbe quelle trasmissioni funzionali delle competenze che invece sono costantemente richieste dal mercato del lavoro e che stanno prendendo piede in altri ordinamenti, *in primis*, quello anglosassone.

Di fondo, qui c'è da fare una riflessione cogente: si continua a riferire il *welfare* alle pensioni, annichilendo altri fattori di non secondaria importanza, ma che rientrano all'interno di esso; come precedentemente affermato, esso è anche

⁹³ Per tutti, si veda G. Cazzola, *Un Jobs Act per le pensioni*, in *Bollettino Adapt*, 9 novembre 2015, n. 39, testo disponibile al sito: <http://www.bollettinoadapt.it/politically-incorrect-una-rubrica-adapt-sul-lavoro-un-jobs-act-per-le-pensionil>.

sostegno alla disoccupazione, alla formazione, alle politiche per la famiglia, per l'infanzia, per l'edilizia sociale, per la lotta all'esclusione, e via dicendo. Tratti questi che sanciscono e ribadiscono (se si tiene a mente quanto già autorevolmente sostenuto⁹⁴) l'unione della previdenza sociale con l'assistenza sociale, attraverso un'attuale e necessaria visione d'insieme, in controtendenza alla persistente distinzione delle due branche.

6. *Le recenti trasformazioni del welfare state. Il welfare al tempo di Industry 4.0*

Mentre il dibattito dottrinale è costantemente acceso sui temi della sostenibilità finanziaria, sulle prestazioni adeguate o sui destinatari, il mondo della produzione e dei consumi ha subito nel corso degli ultimi decenni cambiamenti epocali che hanno segnato la transizione dall'economia industriale del secolo scorso a quella che viene attualmente definita economia della conoscenza, oppure quarta rivoluzione industriale, anche nota come *Industry 4.0*⁹⁵.

Senza dilungarmi troppo sulle caratteristiche di *Industry 4.0*, perché ormai note ai più, è interessante immaginare come il mercato economico ed il *welfare state* saranno condizionati da questo nuovo modo di fare impresa. Certamente una prima riflessione, benché scontata, è quella per cui il *welfare state* sarà chiamato a confrontarsi su nuove sfide, che si sommano a quelle passate non ancora soddisfatte, rendendo ancor più arduo il raggiungimento di quella effettività che dovrebbe esser garantita ai diritti sociali⁹⁶.

⁹⁴ M. Persiani, *Considerazioni sulla relazione annuale del Presidente dell'Inps*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, IV-V, 891. L'A. muove dalla considerazione per cui sia l'assistenza che la previdenza dovrebbero essere, ormai, ricondotte ad un'unica funzione che è quella sancita dal secondo comma dell'art. 3 Cost. e che consiste nel garantire, a tutti i cittadini e non solo ai lavoratori, in adempimento di quel dovere di solidarietà previsto dall'art. 2 Cost., le condizioni necessarie per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici. Peraltro, tale ricostruzione ha un fondamento normativo nella legge n. 328 del 2000, che ha razionalizzato l'intero sistema dell'assistenza sociale di cui alla legge 153 del 1969 e successive modifiche, attribuendo ai soggetti protetti ed ai loro famigliari un diritto soggettivo alle prestazioni assistenziali.

⁹⁵ Per gli opportuni approfondimenti sul tema di *Industry 4.0* nelle sue implicazioni giuslavoristiche, si vedano, da ultimo e senza pretesa esaustiva, F. Seghezzi, *Lavoro e relazioni industriali nell'Industry 4.0*, in *Dir. rel ind.*, 2016, 1, 178; M. Weiss, *Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro*, *ivi*, 2016, 3, 651 ss e A. Sartori - M. Corti, *La legge di stabilità e i nuovi progetti governativi sul lavoro autonomo e lo smart working*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 2, 165. In estrema sintesi, la quarta rivoluzione industriale ha prodotto (in alcune realtà, quali ad esempio il caso "pilota" in atto alla GM di Torino attraverso l'utilizzo del c.d. *smart working*) o produrrà notevoli stravolgimenti sul diritto del lavoro in generale e sulla prestazione di lavoro in particolare. Proprio quest'ultima è svolta, tramite la rete IoT ed attraverso *smartphone* o *tablet*, in modalità *everytime* e *everywhere*, rivoluzionando i confini ed i canoni della materia.

⁹⁶ Per ulteriori approfondimenti sul tema si vedano, T. Treu, *Labor law and sustainable development*, in *WP M. D'Antona.INT*, n. 130/2016 e F. Onida, *Standard sociali e del lavoro nella rule of law internazionale*, in AA.VV., *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, a cura di G. Amato, Roma, 2009, 215.

Credo sia logico sostenere l'assunto per cui il *welfare* al tempo di *Industry 4.0*, o *welfare 4.0*, sarà sempre più legato all'innovazione, in rispetto ai capisaldi stessi della quarta rivoluzione industriale. Ma l'innovazione è legata a stretto giro di corda alle persone, a maggior ragione se ci riferiamo al periodo attuale in cui le istituzioni non possono realisticamente sostenere il *welfare* nella sua totalità. Ebbene credo che l'innovazione in parola sarà rapportata soprattutto alla disponibilità delle persone di aggregare le domande, di mettere in comune, di cercare luoghi, modi e spazi in cui sostenere e facilitare il mutualismo, in tempi in cui i cittadini sono sempre più spinti a ripiegarsi su se stessi a causa di una sfiducia negli apparati e negli organi di governo (nazionali e comunitari). D'altra parte, si tratterebbe di applicare quei principi già noti e conosciuti che storicamente derivano dalla lezione del movimento cooperativo, il quale trovava nel mutualismo una leva che convertiva i problemi in risorse. Sarebbe questo il punto di partenza anche per uscire dai confini predefiniti delle prestazioni di *welfare* attraverso l'innovazione dei soggetti e degli ambienti fisici. Aprire infatti i confini del *welfare* tradizionale consente di smarcarsi dai confini stessi e dalle identificazioni tradizionali per ricercare spazi di convergenza trasversali che hanno a che vedere con la cittadinanza, prima che col bisogno. Lo scopo ultimo, infatti, del *welfare 4.0* è quello di intentare una rivoluzione copernicana dove gli interventi non si attestino solo alle fragilità, a *target* di utenti o a bisogni teoricamente predeterminati; occorre infatti rivolgersi alla generalità dei cittadini, al fine di sostenere lo sviluppo delle competenze come leva promozionale per l'autonomia.

Sulla traccia delle proposte dottrinali per un *welfare* proattivo o abilitante, peraltro, la domanda sociale non sarebbe più intesa come riparazione, ma come promozione, definendo obiettivi "allargati" dove far convergere disponibilità e bisogni, in cui le differenze trovano spazio ed accoglienza, attraverso un peculiare processo che si potrebbe definire di "rigenerazione dei legami" nella comunità.

Dal fronte concreto la realizzazione di questo *welfare 4.0*, benché in stato ancora estremamente progettuale ed ipotetico, potrebbe essere largamente affidata agli stessi soggetti beneficiari secondo una logica innovativa che non tollera più una netta separazione tra chi produce il servizio ed il beneficiario. Ciò sarebbe perseguibile attraverso una logica fortemente generativa e capacitante anche per i destinatari che diventerebbero co-produttori dell'intervento per se stessi e per gli altri⁹⁷.

⁹⁷ Quanto detto non rimane pura teoria in quanto già posto in essere in molti progetti tra i quali si segnalano: Case del tempo, Abito.me; Human library, E-20 e via dicendo.

7. Osservazioni conclusive nell'ottica di un welfare internazionale

Alla luce di quanto detto, sembra che, quel che esiste di negativo sul mercato unico e sulla globalizzazione in genere, non avrà, anche per ragioni politiche, soluzione nel breve periodo.

Le recenti politiche neoliberali⁹⁸ hanno tolto agli stati (e di conseguenza ai cittadini) la possibilità di scegliere come determinare il proprio sviluppo economico – sociale, con tutto ciò che ne consegue sul piano dell'effettività della democrazia e della tutela dei diritti sociali⁹⁹. Proprio su questi ultimi possono sollevarsi altrettanti problemi, specie in merito ad una riforma sostanziale del *welfare state*, quantunque, a mio avviso, qui ci sia un più ampio margine di intervento. Benché infatti, quando si parla di *welfare state* è naturale scontrarsi con la realtà empirica che tipizza e caratterizza il singolo ordinamento al punto da far ritenere, a prima vista, che una regolamentazione generale a livello europeo sia pressoché impossibile da realizzare, è pur vero che questa utopica idea non osta a un rafforzamento delle regole, dettate a livello comunitario, che presidino il lavoro e la persona umana, essendo diventata questa una necessità indifferibile a cui la stessa Europa non può rinunciare.

Si tratterebbe di estendere quei minimi diritti sociali inderogabili facendo leva sul principio comunitario del non regresso¹⁰⁰, valorizzandone la sua portata ed estendendolo incisivamente agli stati in cui si ha ancora una regolamentazione sociale debole o assente, declinando così “a pioggia” un tipo di *welfare* di stampo universalistico, in coerenza con i diritti di libertà ed uguaglianza.

Sarebbe quindi auspicabile nei prossimi anni un intervento europeo in materia, che sia poggiato su una solida sfera di solidarietà redistributiva. Il riferi-

⁹⁸ Il riferimento specifico è al patto *Europlus*, al c.d. *Six pack* ed infine al *Fiscal compact*.

⁹⁹ Sostiene infatti, A. Patroni Griffi, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl. eu.*, Rassegna on line, 2015, testo disponibile al sito: <http://www.edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articolieuropa-sovranita-patroni-griffi.pdf>, che «nelle difficoltà della presente congiuntura economica globale e alla luce dei riflessi che la stessa determina sulla tenuta del livello, che si riteneva acquisito, di tutela dei diritti sociali, il tema del futuro della democrazia europea si pone, ancor di più, come ineludibile (...) stante la crisi, che in Europa a questo punto non è più solo economica, ma anche e soprattutto politica e sociale e rischia di toccare le stesse fondamenta dell'edificio». Sul punto, interessanti anche gli spunti di M. Rocca, *Enemy at the (flood) gates: Eu 'exceptionalism' in recent tensions with the international protection of social rights*, in *Eur. labour law. jour.*, 2016, 1.

¹⁰⁰ Il principio comunitario esposto lo si ritrova ormai in tutte le direttive che riguardano la materia delle politiche sociali (ivi compresi i rapporti di lavoro). Il legislatore comunitario infatti, stabilisce che la loro attuazione non costituisca, per gli stati membri, una valida giustificazione per realizzare un regresso, nell'ambito coperto dalla direttiva, del livello generale di tutela già garantito dalle legislazioni nazionali. Per gli approfondimenti generali, si veda M. Delfino, *Il principio di non regresso nelle direttive in materia di politica sociale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, 95, 487; U. Carabelli, G. Dondi, L. Garofalo, V. Leccese, *L'interpretazione delle clausole di non regresso*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2004, 103, 535 ed A. Perulli, *Fundamental social rights. Market regulation and EU external action*, in *Int. jour. of comp. lab. law*, 2014, 27. Con specifico riferimento al contratto a termine, si vedano, A. Vallebona, C. Pisani, *Il nuovo lavoro a termine*, Padova, 2001.

mento è ad un tipo di *welfare* sovranazionale, al di sopra dei singoli paesi europei, che unisca in sé i diritti sociali – da prestare alle persone in condizioni di bisogno – ed i corrispondenti doveri di solidarietà. Tale percorso potrebbe essere concretizzato, all’occorrenza, anche attraverso un concorso finanziario all’uopo predisposto tra gli Stati UE che non vertono – o che vertono meno – in uno stato di crisi economica. Ciò sarebbe reso possibile, proceduralmente, dal già collaudato Metodo Aperto di Coordinamento (MAC), e, sostanzialmente, ferme le necessarie diversità e tipicità che caratterizzano i singoli stati membri, attraverso politiche sociali e fiscali all’uopo predisposte ma comunque idonee a fissare quei minimi materiali necessari per governare le difficoltà economiche all’interno dell’Unione, scongiurando fenomeni di *dumping* sociale. Ed infatti, anche se non si può negare, in questa sede, che i mercati internazionali non siano tenuti a farsi carico dei problemi inerenti il benessere individuale o collettivo, è vero anche che a livello centrale è possibile, per via indiretta, orientare il mercato nel senso di produrre ricchezza da ridistribuire in termini di solidarietà.

7.1. *Una proposta concreta: il dialogo sociale europeo come “ponte” tra governance economica e governance sociale*

Nei paragrafi che precedono sono state individuate le criticità dei processi decisionali su cui si basa la *governance* economica europea, in particolare la sua rigidità, la macchinosità, la vischiosità ed una assai debole legittimazione democratica.

È stato già detto anche quale sono state le cause e quali gli effetti sui sistemi di *welfare state*, e della necessità indefettibile di una reinterpretazione dei vincoli di disciplina finanziaria e del significato e della portata dell’idea di solidarietà tra stati membri dell’UE¹⁰¹.

Ebbene, a parere di chi scrive, una soluzione a questo problema, che vada nel verso di un *welfare* internazionale, potrebbe giungerci attraverso un più incisivo utilizzo del dialogo sociale europeo.

Per meglio comprendere quanto asserito ritengo necessario ripercorre brevemente qualche passaggio storico ed in particolare ricordare le conclusioni che si ebbero al Vertice di Parigi, dove il Consiglio adottò una Risoluzione relativa al Programma di azione sociale, datata 21 gennaio 1974¹⁰². In essa il Consi-

¹⁰¹ Il punto è ampiamente analizzato da R. Cisotta, *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell’UE*, in *Pol. soc.*, 2015, 163.

¹⁰² Per i cui approfondimenti si rinvia a F. Guarriello, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva: il dialogo sociale europeo*, Milano, 1992.

glio si impegnava ad adottare le misure necessarie al conseguimento di obiettivi importanti per la coesione sociale europea che però, allo stato concreto, non ebbe i risultati attesi a causa di una sfavorevole congiuntura economica internazionale, dovuta allo *shock* petrolifero del tempo, che finì col gravare su quell’embrionale e timido tentativo di affermare un modello di *welfare* a portata continentale.

Il passaggio storico però, seppur non determinante a fini pratici rispetto all’obiettivo preposto, non fu da considerarsi una sorta di “buco nell’acqua”, giacché è considerabile a buona guisa come il punto di partenza dell’odierna proposta.

Attraverso questo passaggio storico, in combinato disposto anche col Memorandum francese del 1980 sullo «Spazio Sociale Europeo», il dialogo sociale europeo è stato indicato, o se si ritiene “investito” – unitamente all’occupazione ed al coordinamento della sicurezza sociale – tra le strategie per un efficace raggiungimento della tanto ambita integrazione sociale. In sintesi, il dialogo sociale europeo, per la prima volta, fu visto marcatamente come la strada da percorrere per l’integrazione sociale europea. D’altra parte, è nella stessa definizione di dialogo sociale fornita dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro che meglio si comprendono le sue potenzialità «di negoziazione, consultazione o semplicemente scambio di informazioni tra, o fra, rappresentanti di governi, datori di lavoro e lavoratore, su questioni di comune interesse concernente le politiche economiche e sociali»¹⁰³.

Per avvalorare la tesi, va segnalato pure che la Commissione ha affidato, a partire dagli anni Novanta, al dialogo sociale europeo un ruolo significativo, promozionale e propulsivo sul procedimento di integrazione sociale in parola. Ne sono conferma, in particolare, le Comunicazioni della Commissione del 1998 (Adattare e promuovere il dialogo sociale a livello europeo), del 2002 (Il dialogo sociale europeo forza di modernizzazione e cambiamento) e del 2004 (Partenariato per il cambiamento in un’Europa allargata – Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo), le quali hanno tutte sottolineato le prerogative del dialogo sociale nell’affrontare temi come il miglioramento di competenze e qualifiche, la modernizzazione dell’organizzazione del lavoro, la promozione dell’opportunità e l’elaborazione di politiche a favore dell’invecchiamento attivo. In particolare è nella Comunicazione del 2004 che si intravedono i segni distintivi della maturità raggiunta dal dialogo sociale, ormai non più relegato a mero supporto, ma tassello determinante nel processo di integrazione europea, non solo per quanto riguarda la *governance* economica, ma anche per quanto attiene la *governance* sociale.

L’auspicato *welfare* comunitario di cui s’è detto nel paragrafo precedente, potrebbe essere raggiunto proprio attraverso questo strumento, che meglio di

¹⁰³ La definizione è ripresa da L. Fiorillo, *L’Unione europea e il dialogo sociale*, in AA.VV., *Europa e concertazione: modelli a confronto*, a cura di R. Pessi, Padova, 2009, 171.

altri (nuovi o vecchi che siano) ne dà garanzia di risultato. La garanzia di tali obiettivi potrebbe infatti essere la sintesi dello sviluppo di buone sinergie tra i vari livelli delle relazioni industriali condivise e congiunte al miglioramento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali a livello europeo, all'intensificazione dell'attività dei Comitati Aziendali Europei (CAE) ed alla promozione della responsabilità sociale delle imprese.

Sulla scorta di queste e delle precedenti considerazioni rispetto a quanto sostenuto a livello teorico, una proposta concreta dunque potrebbe essere quella che conta sull'appoggio delle parti sociali, similmente a ciò che è accaduto per scongiurare abusi nei paesi in via di sviluppo, come ad esempio nel caso di lavoro minorile, estendendo i poteri di controllo ad organismi mondiali, ovvero ad organismi transnazionali di rappresentanza dei lavoratori. Deve infatti riconoscersi un ruolo significativo in capo agli accordi sindacali internazionali, cioè agli accordi collettivi quadro stipulati dai sindacati internazionali sia con sindacati nazionali sia con la partecipazione dei CAE.

Attraverso tale coinvolgimento, assegnando alle parti sociali una nuova sinergia e nuove responsabilità, anche le risorse finanziarie erogate dall'UE potrebbero essere infatti usate in modo virtuoso e più armonico. Attraverso la chiave della concertazione¹⁰⁴, operata attraverso queste ultime infatti, si contribuirebbe anche ad una gestione trasparente delle risorse in grado di fissare degli *standard* economici e normativi di trattamento da rivolgere con più incisività verso le aree europee a forte integrazione economica e sociale.

¹⁰⁴ Sull'importanza ed efficacia della concertazione, nonché sui suoi esiti, si veda A. Vallebona, *Interesse generale e concertazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2008, I, 1 e M. P. Gentili, *Concertazioni e sistema pensionistico*, in AA.VV., *Europa e concertazione: modelli a confronto*, a cura di R. Pessi, Padova, 2009, 131.

Mercato economico e welfare State

L'articolo affronta la delicata questione degli effetti della globalizzazione economica sui sistemi di *welfare state*. Il punto di partenza dell'indagine è, in generale, l'analisi della crisi economica che dal 2008 ha investito anche l'Europa e delle conseguenze da essa scaturite sul sistema produttivo, con riferimento, in particolare, al tramonto, a seguito della rivoluzione tecnologica, dell'impresa di stampo fordista. Questo processo, unito alla globalizzazione economica e alla conseguente crisi della sovranità nazionale, ha portato i sistemi di *welfare state* in *default*, non potendo più essi garantire quelle prestazioni che avevano caratterizzato e contraddistinto il Vecchio Continente. L'Autore, non da ultimo, affronta la necessità, ormai non più rinviabile, di dare conto a quelle proposte avanzate di recente dalla letteratura in merito all'innovazione di tali sistemi al fine di renderli sostenibili ed effettivi.

The economic market and the welfare state

The essay addresses the sensitive issue of the effects of economic globalisation on the welfare state. The starting point of the investigation is the analysis of the economic crisis underway since 2008 which has also affected Europe and the consequences resulting from it on the production system, with reference to the decline in Fordist enterprise. This process, combined with the economic globalisation and the consequent crisis of national sovereignty, has led to defaults in state welfare systems, being no longer able to guarantee the performance that had characterised and distinguished the "Old Continent". The Author also addresses the now urgent need to take account of those proposals recently put forward by the literature concerning the innovation of these systems in order to make them sustainable and effective.