

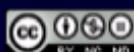


Primo e secondo welfare: il contrasto della debolezza sociale oggi

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 342/2017

© Buoso Stefania 2017
Dipartimento di Giurisprudenza - Università di Ferrara
stefania.buoso@unife.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Primo e secondo welfare: il contrasto della debolezza sociale oggi^α

**Stefania Buoso
Università di Ferrara**

1. Disintermediazione e solidarietà.	2
2. Il sindacato, attore o spettatore della solidarietà?	4
3. La valenza integrativa del secondo welfare.	8
3.1 La riduzione del gap tra bisognosi e non bisognosi: il reddito d'inclusione.	9
4. Andare oltre il contesto.	13

^α Il saggio è stato presentato al Convegno *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale* svoltosi a Brescia il 12-13 ottobre 2017 e sarà pubblicato negli atti del convegno.

1. Disintermediazione e solidarietà.

L'espressione primo e secondo *welfare* si riferisce all'accostamento, al tradizionale *welfare* pubblico, di un ambito di «nuove» politiche sociali realizzate al di fuori di quest'ultimo e radunate in una eterogeneità che peraltro non sarà oggetto centrale di questa analisi; sarà esplorata, invece, la relazione esistente fra i due profili soprattutto nel «crescente interesse anche della contrattazione collettiva per lo sviluppo e per la regolazione del *welfare*»¹.

Il percorso di ricerca proposto mira, dunque, ad osservare alcuni fenomeni della modernità nella filigrana dei soggetti e degli strumenti di "intermediazione" per eccellenza, riconducibili al sindacato e allo Stato.

Essi condividono una significativa riserva d'inclusione e di solidarietà che si avrà agio di valutare alla luce dei plurali condizionamenti di contesto e degli *stress test* del mondo d'oggi. Nel momento in cui essi veicolano "intermediazione", si rivelano anche come strumenti di contrasto della debolezza sociale, nei termini in cui si avrà modo di dire. L'accostamento disintermediazione²-solidarietà³, d'altra parte, sembra evocare una contrapposizione netta, non conciliabile, soprattutto alla luce dei significati concettuali dei termini in parola. Il venire meno della mediazione collettiva o istituzionale sembra collidere nettamente con il rinsaldamento dei legami che fonda l'attività sindacale e contraddistingue l'impianto costituzionale del *welfare*.

I fenomeni moderni, riconducibili precipuamente alla digitalizzazione del lavoro, moltiplicano e "spezzettano" le situazioni di debolezza tanto quanto i lavori e le relazioni sociali che ad essi presiedono, conducendo alla crisi delle grandi organizzazioni di interessi⁴. Diventa, dunque, necessario ricostruire il *puzzle* della protezione sociale contrattuale e pubblica perché proprio da qui passa la rivitalizzazione del sistema, indipendentemente dai mutamenti organizzativi. Più che inventare nuove salvaguardie per

¹ TREU (2016), *Introduzione Welfare aziendale*, in CSDLE "Massimo D'Antona".it, n. 297/2016, p. 5.

² Si tratta di una parola «di moda» che «coglie insieme elementi effimeri ma anche di reale cambiamento», cfr. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".it, 326/2017, p. 6.

³ La solidarietà esige «il riconoscimento reciproco», «così a permettere la costruzione di legami sociali nella dimensione propria dell'universalismo», v. RODOTÀ (2014), *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari: Laterza, p. 4.

⁴ Le piattaforme digitali divengono «luogo» nel quale si sviluppa l'esecuzione di prestazioni «che possono considerarsi, a tutti gli effetti, lavorative», cfr. VOZA (2017), *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, in CSDLE Massimo D'Antona.it, n. 336/2017. L'Autore dà conto del passaggio dai *pony express* ad *Uber* ma evidenzia, condivisibilmente, che «it's still the old story», cfr. p. 7.

rincorrere il mutamento occorre rafforzare i vincoli di solidarietà in essere e studiare formule di estensione della tutela sociale. Non ci si intratterrà su quelle che sono state definite le domande «di una volta» ossia «quale lavoro merita protezione» oppure «quale protezione merita il lavoro» ma si partirà dalla protezione stessa: categoriale e diffusa⁵. I rischi sociali restano pressoché i medesimi⁶ e non possono essere ignorati né dal sindacato né dal legislatore.

La digitalizzazione e l'ascesa di nuovi modelli economici sono ampiamente oggetto di studio da parte della letteratura economico-aziendale e sociologica.

I timori preconizzati dalle soluzioni dell'*Industry 4.0* attengono alla «frammentazione e contrazione dei livelli complessivi d'impiego», alla «progressiva sostituzione del lavoro umano con quello automatizzato», alla «rapida obsolescenza professionale». Minacce che sul versante delle relazioni individuali di lavoro conducono a «stagnazione dei salari», «diseguaglianze di reddito», a un «impatto pervasivo delle tecnologie nella sfera privata extra-lavorativa», all'«attentato alle libertà fondamentali e all'autodeterminazione informativa della persona che lavora»⁷. Le numerose attività *online* (talora difficilmente classificabili), radunate in un «pulviscolo», portano alla strutturazione di un «mercato del lavoro parallelo e opaco»; infatti, come le tecnologie riescono ad abbattere i costi d'intermediazione, organizzativi e di transazione in capo alle imprese, allo stesso modo possono agevolmente ridurre i vincoli di protezione e gli argini allo sfruttamento della persona che lavora⁸.

La rivoluzione tecnologica fa emergere una fase nuova «destinata a cambiare i contenuti e la quantità di lavoro disponibile sul mercato», i c.d. *white jobs* (i lavori nei servizi sociali, socio-sanitari e sanitari), resistenti sul piano della tenuta occupazionale, chiamano in causa il ruolo strategico dello Stato: il *welfare* può concorrere a rafforzare i circuiti di crescita inclusiva⁹; la riflessione sarà svolta alla luce del filo conduttore della solidarietà.

⁵ Il lavoro è, tra l'altro, definito come «invisibile», cfr. VOZA (2017), *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, cit., p. 4.

⁶ LOI (2017), *Il lavoro nella Gig economy nella prospettiva del rischio*, in RGL, 259.

⁷ Le citazioni sono tratte da TULLINI (2017), *La digitalizzazione del lavoro, la produzione intelligente e il controllo tecnologico nell'impresa*, in TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino: Giappichelli, p. 5.

⁸ TULLINI (2017), *Quali regole per il lavoratore utente del web? Scambio economico e tutele*, in TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino: Giappichelli, p. 141.

⁹ CIARINI (2017), *Ritorna lo Stato, ma per fare cosa? Investire in welfare e salute per una crescita inclusiva*, in *Italianieuropei*, 2/2017.

2. Il sindacato, attore o spettatore della solidarietà?

Dal venire meno del modello fordista d'impresa alla personalizzazione dell'incontro fra domanda-offerta e della negoziazione delle condizioni di lavoro, il ruolo del sindacato sembra profondamente mutato: negli ultimi anni il sistema ha conosciuto una quantità di cambiamenti di tale portata da scuoterne le fondamenta costruite sulla base della mancata attuazione dell'art. 39 Cost. seconda parte. I molteplici casi di contrattazione separata dimostrano che «il sistema sindacale di fatto non riesce a impedire che gruppi industriali» importanti «escano dal sistema confindustriale, svincolandosi dalla contrattazione nazionale di categoria e dalle regole concordate a livello interconfederale sulla rappresentanza dei lavoratori all'interno delle aziende»¹⁰. Il *mix* tra decentramento e frammentazione associativa per la proliferazione di associazioni nuove e prevalentemente di scarsa o nulla capacità rappresentativa¹¹ si pone in controtendenza rispetto a un bisogno di ritrovata unità che, come si dirà, sembra – per certi altri versi – costituire ulteriore linea di sviluppo delle recenti relazioni industriali. Il metodo concertativo – da anni abbandonato – ha lasciato spazio all'incentivo legale del decentramento "disorganizzato" e, in ambito pubblico, ad un uso della contrattazione collettiva in funzione di contenimento del debito. La pronuncia della Corte Costituzionale n. 178/2015 sul blocco dei rinnovi contrattuali nelle pubbliche amministrazioni ha posto un freno all'utilizzo della contrattazione collettiva con la suddetta finalità¹². In ambito privato, la rincorsa all'innalzamento della produttività porta a fughe in avanti, poco condivise.

Si registrano, in particolare, due orientamenti opposti: l'uno al riordino dei rapporti tra le principali confederazioni sindacali, l'altro tendente alla proliferazione delle associazioni, sia dal lato datoriale che dei lavoratori; divaricazione che si propone all'interno della rappresentanza imprenditoriale con la coesistenza, nelle stesse categorie produttive, di contratti diversi.

L'«indebolimento» del fronte sindacale attiene, dunque, non solo al sistema di contrattazione collettiva ma anche all'assetto organizzativo. Le tinte del quadro si compongono della perdita di iscritti per i sindacati dei

¹⁰ BALLESTRERO (2012), *Diritto sindacale*, Torino: Giappichelli.

¹¹ BELLARDI (2016), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, in *LD*, p. 941. L'Autrice spiega che «la tendenza al decentramento incide non solo sul profilo organizzativo delle associazioni, ma anche su quello funzionale, perché limita la loro funzione di rappresentanza negoziale». Vedi anche PAPA (2017), *Struttura contrattuale e rappresentanza datoriale. Gli effetti del decentramento sulle peak associations*, in *DLM*, p. 327 ss.

¹² FIORILLO (2015), *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: una nuova interpretazione sistemica della Corte costituzionale*, in *GC*, p. 1679 ss.

lavoratori nonché dell'oscillazione tra «conflitti» e momenti di «convergenza», lasciando significativi strascichi di precarietà nella gestione delle relazioni industriali¹³. La subordinazione alla logica dell'impresa giunge fino a una autentica «colonizzazione nei confronti delle persone»¹⁴, con un parallelo indebolimento del conflitto; lo sciopero sembra, talvolta, caratterizzato dalla disaggregazione dell'interesse collettivo, con la «rottura della solidarietà di classe»¹⁵.

La funzione storica delle organizzazioni dei prestatori – che origina nel concetto di solidarietà tra lavoratori – lascia spazio ad una sorta di lotta per la sopravvivenza in cui la negoziazione collettiva è «oramai impossibilitata a realizzare l'ambizione di governo del mercato del lavoro per cui è sorta», in un contesto in cui l'efficacia dell'autotutela collettiva è «grandemente ridotta»¹⁶ sia per l'annosa questione della efficacia *inter partes* del contratto collettivo sia perché l'ascesa della contrattazione decentrata continua ad essere, per contro, contraddistinta da una troppo limitata copertura, escludendo in gran parte le piccole imprese, maggioritarie nel nostro sistema produttivo.

Questo è vero anche in considerazione del limitato spettro di destinatari: sotto l'ombrello regolativo contrattualcollettivo si collocano i lavoratori subordinati e, in generale, gli occupati¹⁷. Certo, il rafforzamento e l'ampliamento dell'offerta di servizi, da parte del sindacato, si configura come compensazione dell'indebolimento della funzione di rappresentanza negoziale e argine alla riduzione di iscritti.

Il quadro tratteggiato dimostra che, sostanzialmente, possono essere individuati due modelli di solidarietà che interessano il sistema di relazioni industriali: l'una che sgorga dal fronte "di classe" dei lavoratori, la loro tradizionale debolezza favorisce la coesione e il moto unitario della rappresentanza degli interessi, realizzando quella che si potrebbe definire solidarietà sindacale "primaria"; l'altra, può essere definita come una "solidarietà indotta"¹⁸ e che fa perno sulla incentivazione legislativa, di cui la concertazione ha rappresentato un importante simbolo.

¹³ LASSANDARI (2016), *Il sistema di contrattazione collettiva oggi: processi disagregativi e sussulti di resistenza*, in LD, p. 975.

¹⁴ BARBERA (2014), *Noi siamo quello che facciamo. Prassi ed etica dell'impresa post-fordista*, in DLRI, p. 631.

¹⁵ GOTTARDI (2016), *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, cit., p. 909. L'Autrice si riferisce, in particolare, allo sciopero riconducibile all'obiettivo prioritario «della conservazione» del posto di lavoro.

¹⁶ LASSANDARI (2016), *Il sistema di contrattazione collettiva oggi: processi disagregativi e sussulti di resistenza*, cit., p. 976.

¹⁷ «Il core business resta inevitabilmente costituito dai lavoratori», cfr. GOTTARDI (2016), *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, cit., p. 905.

¹⁸ DONATA GOTTARDI fa notare come la contrattazione «addomesticata plasmata su obiettivi eterodiretti, soggetta al mantenimento dell'occupazione» risulti «manipolativa della

I casi in cui la legislazione sembra favorire la partecipazione diretta dei lavoratori si collocano in controtendenza, si veda, in particolare, l'art. 55 del d.l. 50/2017¹⁹; incentivazione individuale per la quale è richiesta, in altre circostanze, la mediazione e la validazione della contrattazione collettiva di secondo livello come l'art. 4 co. 62 della legge 92/2012²⁰, in cui si rintraccia il favore rispetto a «forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, attivate attraverso la stipulazione del contratto collettivo aziendale»²¹.

Come è stato, peraltro, scritto «sarebbe opportuna e, anzi, necessaria una nuova legislazione promozionale che, aggiungendosi a quella in materia di rappresentatività sindacale, favorisca il coinvolgimento attivo dei lavoratori nell'impresa previsto dall'art. 46 Cost.»²².

L'apertura «allo sviluppo delle occasioni di lavoro per disoccupati e inoccupati» tramite il contratto di solidarietà espansivo o promozionale, nonostante le ultime previsioni regolative, continua a restare una strada poco percorsa e scarsamente produttiva dei risultati attesi o sperati²³, seppur categorizzabile in questo secondo modello.

La riflessione sulla capacità dell'una o dell'altra opzione di meglio conseguire il fine solidaristico costituzionale passa attraverso l'individuazione di alcuni segnali positivi per il futuro, a prescindere dalla forza di radicale cambiamento del contesto.

Se entrambi i modelli di solidarietà prospettati consentono di raggiungere il fine solidaristico costituzionale, si può affermare che a partire dalla solidarietà sindacale "primaria" si componga l'argine prevalente alla individualizzazione del sistema complessivo.

solidarietà dei lavoratori», cfr. GOTTARDI (2016), *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, cit., p. 906.

¹⁹ Testualmente: «(...) per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro, con le modalità specificate nel decreto di cui al comma 188, è ridotta di venti punti percentuali l'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro per il regime relativo all'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti su una quota delle erogazioni previste dal comma 182 non superiore a 800 euro. Sulla medesima quota, non è dovuta alcuna contribuzione a carico del lavoratore (...)».

²⁰ Come recita la norma: «(...) il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, attivate attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale (...)».

²¹ Si veda l'analisi di VINCIERI (2017), *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit.

²² BELLARDI (2016), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, cit., p. 950.

²³ Il potenziamento del «contratto di solidarietà espansiva», nel testo dell'accordo interconfederale del gennaio 2016, è individuato tra gli obiettivi da perseguire.

È vero che «la funzione di riformare e di rinnovare le relazioni industriali appartiene alle parti sociali» e va, al contempo, «condivisa con le istituzioni pubbliche»²⁴ tuttavia il moto del rafforzamento della solidarietà non può che svolgersi nella ricerca di strategie condivise: l'accordo intersindacale del 14 gennaio 2016 ha riunito Cgil, Cisl e Uil verso «Un moderno sistema di relazioni industriali». Quest'ultimo costituisce un importante passaggio verso una ritrovata unità e l'irrobustimento della solidarietà primaria dalla quale anche quella indotta o condivisa con le istituzioni pubbliche trova linfa vitale.

Il rinnovo unitario del contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici, nel novembre 2016, si rivela positivamente emblematico perché riafferma la salvaguardia del contratto nazionale di categoria al centro del sistema; l'impegno unitario, cooperativo e consapevole alla gestione della nuova prospettata rivoluzione industriale *Industry 4.0* permette il conseguimento degli obiettivi di protezione delle situazioni di debolezza in modo molto più agevole.

Va nella stessa direzione la proposta di «far evolvere» il concetto di "prossimità"²⁵ «in un senso non limitato all'attuale dimensione aziendale o territoriale ma verso una pluralità di imprese collegate sul piano organizzativo-produttivo»; attivando un processo di contrattazione che possa coinvolgere una pluralità di soggetti sindacali e sia raccordata alla pluralità di contratti nazionali vigenti. Quello della c.d. aziendalizzazione può essere considerato un fenomeno che mette in discussione «i fondamenti giuridici del diritto sindacale»: lo si è visto, in particolare, dopo l'approvazione dell'art. 8 della legge 148/2011²⁶; viene, con esso rotta l'unità della tradizionale comunità di riferimento della regolazione giuridica e sancito il passaggio dall'inderogabilità dell'interesse pubblico generale alla derogabilità ad opera dell'interesse privato²⁷.

D'altra parte, l'individuazione di un interesse collettivo sovranazionale, come via di contrasto alle conseguenze della globalizzazione, appare particolarmente irta e difficile da percorrere benché sia stata segnata, da alcuni, come «presupposto per il sorgere di una corrispondente azione e

²⁴ TREU (2016), *Labour law e social policy: an agenda for transnational research*, in CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 128/2016.

²⁵ ALES (2011), *Dal caso Fiat al caso Italia. Il diritto del lavoro di prossimità, le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in DRI, p. 1086; LISO (2013), *L'accordo interconfederale del 2011 e la legge sulla contrattazione collettiva di prossimità*, in CARRIERI, TREU, *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna: Il Mulino, p. 293.

²⁶ BAVARO (2012), *Azienda, contratto, sindacato*, Bari: Cacucci, p. 25.

²⁷ Si veda per le citazioni testuali BAVARO (2017), *Sulle prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, in DRI, p. 23. È significativo anche lo studio di BAVARO (2013), *L'aziendalizzazione nell'ordine giuridico-politico del lavoro*, in LD, p. 221.

strategia di rivendicazione»²⁸. L'ambito della contrattazione sovranazionale, come è stato scritto, è quello che, ad oggi, «non costituisce ancora una prassi efficace o, comunque, non paragonabile a ciò che la contrattazione collettiva rappresenta per i contesti nazionali»; la funzione anti-concorrenziale della contrattazione si porrebbe in contrasto con la concorrenza intesa come *Grundnorm* del diritto dell'Unione europea²⁹.

3. La valenza integrativa del secondo welfare.

Il contrasto della debolezza sociale chiama in gioco sfera contrattuale e istituzionale. In particolare, il *welfare* contrattuale rappresenta «un terreno di crescita del benessere organizzativo», nel quadro del «miglioramento complessivo della produttività e delle condizioni di lavoro». Il c.d. secondo *welfare*, nelle sue molteplici sfaccettature di derivazione contrattuale, configura un significativo veicolo di solidarietà, seppur – appunto – limitata. La contrattazione delle forme di *welfare* deve infatti, per raggiungere il fine proposto, essere preferita alla diffusione di forme unilaterali promosse dalle imprese³⁰; alcuni studi segnalano come non vi sia una correlazione significativa fra tasso di sindacalizzazione (aziendale) e diffusione del *welfare*, mentre questa diffusione è favorita dalla presenza di relazioni sindacali partecipative³¹. Il benessere per i lavoratori è frutto di una contrattazione che deve avere come effetto un miglioramento della organizzazione e della produttività. Ed è questa la linea tendenziale e da promuovere: il *welfare* da intendersi non più come beneficio su erogazione unilaterale dell'impresa ma servizio corrisposto su base contrattuale³².

«Politiche attive, processi formativi e *welfare* contrattuale» si configurano non come «strumenti alternativi alla tutela salariale né sostitutivi dei sistemi universali di tutela sociale ma come complementari a un nuovo sistema di diritti di cittadinanza»³³. La c.d. "contrattazione sociale" relativa alle politiche socio-sanitarie, abitative, assistenziali,

²⁸ Cfr. LASSANDARI (2016), *Il sistema di contrattazione collettiva oggi: processi disgregativi e sussulti di resistenza*, in *LD*, p. 981; obiettivo che l'Autore stesso definisce «lontanissimo».

²⁹ Le citazioni sono tratte da BAVARO (2017), *Sulle prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, cit., p. 15. V., più in generale, LO FARO (1999), *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Milano: Giuffrè.

³⁰ Cfr. Accordo interconfederale 14 gennaio 2016, p. 13.

³¹ ZOLI (2013), *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in *DLM*, p. 574. L'Autore afferma che la «valorizzazione delle risorse umane» oltre che la promozione della qualità del lavoro favoriscono «inevitabilmente la qualità dell'impresa, la produttività e la competitività».

³² BAVARO (2017), *Sulle prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, cit., p. 34.

³³ Cfr. Accordo interconfederale cit. p. 6.

familiari, reddituali etc.³⁴ ha ancora un ruolo marginale per lo scarso coordinamento con il *welfare* contrattuale.

Il contesto "disintermediato" non impedisce che ci si possa muovere nella direzione del rilancio dei «corpi intermedi della società come fattori centrali della necessaria modernizzazione e crescita democratica», in tal senso il, già citato, accordo interconfederale del 2016 tratteggia un itinerario condivisibile che separa la potestà decisionale dei corpi intermedi e della politica di operare in una direzione ancora possibile, non fagocitabile dalla empirica e ricorrente spinta a fare "viaggiare" i lavoratori (digitali o meno) come unità a sé stanti, per giunta prive di salvaguardie.

Si tratta di tutele che, sul fronte pubblico, non possono mancare: il *welfare* contrattuale si pone, appunto, come integrativo o complementare di un pavimento di protezione statale dal quale non si può prescindere³⁵.

Sebbene si tratti di «mobilitare risorse per bisogni e aspettative che il *welfare* pubblico non riesce a soddisfare»³⁶, la carenza di risorse non può attivare un meccanismo di delega totale, al privato, di fondamentali compiti sociali spettanti allo Stato: questa finirebbe per essere una de-responsabilizzazione piuttosto che una integrazione.

Occorre, allora, conoscere e diffondere le esperienze di contrattazione sociale e di *welfare* contrattuale, mediante apposite banche dati di monitoraggio affinché non restino nell'estemporaneo anonimato, ma anche estendere l'ambito dei destinatari della tutela sociale di fonte legale, della quale ci si accinge a parlare.

3.1 La riduzione del gap tra bisognosi e non bisognosi: il reddito d'inclusione.

Occorre, dunque, uscire dalla "categorialità" dello strumento protettivo³⁷ per affrontare il sistema da una prospettiva più ampia, quella del quadro normativo di protezione sociale.

³⁴ Si traduce nel rapporto diretto tra sindacato e poteri pubblici volto a mettere in atto servizi sociali di vario genere. L'aggettivo sociale fa trasparire che l'oggetto va oltre i confini del lavoro.

³⁵ L'altra faccia della medaglia descrive l'esigenza di utilizzare la contrattazione per affrontare le conseguenze della riduzione del *welfare* statale.

³⁶ TREU (2016), *Introduzione Welfare aziendale*, cit., p. 7.

³⁷ Qui il riferimento è alla ristrettezza di determinate misure, è il caso in cui l'ambito territoriale nel quale matura l'interesse collettivo alla sottoscrizione di un certo accordo non coincide con l'ambito territoriale amministrativo; si pensi al «contratto sul *welfare* per il distretto tessile di Prato (...) destinato alle imprese tessili del distretto pratese» e che finisce invece per valere «soltanto per le imprese del distretto del tessile ubicate nei Comuni in Provincia di Prato, lasciando così fuori quelle imprese che, pur facenti parte del distretto produttivo, sono invece ubicate in altre Province confinanti», cfr. BAVARO (2017), *Sulle prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, cit., p.13.

È possibile farlo in una ottica *de iure condito* affrontando lo studio dei contenuti attuali della legge n. 33 del 15 marzo 2017 «Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali». Il suo percorso attuativo – ancora in divenire – consente di studiarne i contenuti anche nella prospettiva *de iure condendo*, vagliando spiragli di completamento e di perfezionabilità del provvedimento.

La moltiplicazione delle ipotesi di debolezza sociale, tanto che sarebbe opportuno declinare l'espressione al plurale, deve spingere a interrogarsi sulla duttilità nonché estendibilità delle misure di sollievo del bisogno. Tale estendibilità dovrebbe tradursi nella capacità della misura di includere sotto il proprio ombrello protettivo non solo il bisogno originario ma anche quello sopravvenuto, nel caso in cui la perdita del lavoro coinvolga soggetti di difficile ricollocazione, pur in stretta sinergia con le politiche di attivazione.

Deve trattarsi di soluzioni che partono dalla verifica dello stato di bisogno e che apprestano la protezione solo qualora il bisogno sia effettivo, a prescindere dal lavoro. Quest'ultimo non è più in grado di assicurare di per sé solo benessere sociale: i lavoratori c.d. poveri, ne costituiscono l'emblema: esso non è più strumento «di stabili prospettive di vita» sia perché manca sia perché quando c'è spesso è temporaneo, precario, aleatorio³⁸.

La selezione dell'autentico stato di bisogno esclude aprioristicamente le ipotesi universalistiche *tout court*, non foss'altro per non entrare in rotta di collisione con uno dei capisaldi del nostro ordinamento: il principio di eguaglianza sostanziale. L'adesione a proposte di questo tipo – si pensi al reddito di cittadinanza – finisce per essere miope e propagandistica: essendo rivolta indiscriminatamente ad abbienti e non, si rivela avere un inutile effetto placebo sul sistema, aggravando e rendendo più pesante il giogo della povertà che interessa un numero di persone sempre più ampio³⁹.

La nuova misura, c.d. reddito di inclusione (d'ora in poi REI), è universale e condizionata alla prova dei mezzi sulla base dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) nonché «all'adesione a un programma personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà» (art. 1, comma 2, lett. a, l. n. 33/2017). Il *Memorandum d'intesa* tra Governo e Alleanza contro la povertà dimostra che la mediazione e il coinvolgimento degli attori sociali che ogni giorno lottano contro la povertà sia indispensabile per il conseguimento di un *welfare* più solidale ed equo; costituisce una

³⁸ MARIUCCI (2016), *Culture e dottrine del giuslavorismo*, in *LD*, p. 627; come rimarca l'Autore «il lavoro è condizione comunque necessaria ma non sufficiente della cittadinanza».

³⁹ Si vedano i più recenti rapporti Istat ma anche lo studio Caritas del 2016.

testimonianza di unitarietà che può portare a sinergie positive e passi in avanti sul piano normativo. Certo, il cammino è ancora lungo e irto nella elaborazione di un efficace piano di vero contrasto alla povertà.

Il REI, secondo il decreto attuativo approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri del 9 giugno 2017, ha «vocazione universale»⁴⁰.

«In prima applicazione» sono, tuttavia, prioritariamente ammessi i nuclei familiari con minorenni, disabili, donne in gravidanza, disoccupati ultra cinquantacinquenni, assunto che – secondo alcuni primi commenti – non lo affranchierebbe dal marchio di “categorialità”; si tratta di perplessità che si fondano sulla eccessiva restrittività della selezione dei destinatari, tale da escludere un’ampia parte di persone prive di garanzie efficaci⁴¹. In tale ottica, il beneficio al sistema apportato dalla nuova misura sarebbe scarso o nullo, costituendo riproposizione di soluzioni circoscritte, limitate e, per questo, scarsamente solidaristiche.

L’introduzione del REI è prevista a partire dal 1° gennaio 2018, come misura unica a livello nazionale; il nucleo familiare del richiedente deve essere in possesso di un Isee in corso di validità non superiore a 6000 euro e un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20.000 euro⁴².

Non si è ancora in grado di dire se il REI configuri un ennesimo tentativo, al pari di quelli che negli ultimi anni hanno contraddistinto l’agenda governativa⁴³. Certo, la combinazione della oggettiva prova dei mezzi con la valorizzazione di percorsi di attivazione dei destinatari sembra una buona soluzione perché valorizza la «laboriosità» del soggetto in un quadro di bisogno accertato⁴⁴. L’introduzione di una misura nazionale, d’altra parte, supera il problema della segmentazione nonché frammentazione degli strumenti di matrice territoriale, così come fino ad ora si è verificato e come emerge da un recente studio⁴⁵. La solidarietà costituzionale comporta uniformità delle misure protettive e, difficilmente in tale ottica, sarebbe ammissibile che con il discrimine di un dato confine

⁴⁰ Cfr. D. lgs. n. 147 del 15 settembre 2017, Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

⁴¹ VINCIERI (2017), *Verso la tutela della povertà: l’ipotesi del reddito di inclusione*, in LD; sulla stessa linea GIUBBONI (2014), *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in RDSS, p. 149. L’Autore esclude che una misura di tutela della povertà possa scostarsi dalla «classica struttura categoriale del welfare state italiano», cfr. p. 152.

⁴² Cfr. Consiglio dei ministri, Comunicato stampa del 09.06.2017.

⁴³ Si pensi alle esperienze della Carta per l’inclusione, così definita dall’art. 3 del d.l. n. 76 del 2013, convertito in legge n. 99 del 2013; oppure al c.d. Sostegno per l’inclusione attiva, istituito con decreto del 13 giugno 2013.

⁴⁴ BOZZAO (2014), *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, in RGL, p. 334 ss.

⁴⁵ LAFORGIA (2016), *Le politiche regionali di contrasto alla povertà e di inserimento sociale e lavorativo*, in RGL, p. 562.

regionale, si includa ovvero si escluda *tout court* un bisognoso dalla protezione. La configurazione del REI come livello essenziale delle prestazioni «da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale» così come emerge alla lettera a) dell'art. 1 della legge n. 33 del 2017, costituisce un importante passo in avanti sul piano solidaristico, occorre tuttavia capire se le risorse consentiranno di realizzare pienamente quella vocazione universalistica espressa dalla stessa legge delega.

La definitiva approvazione del decreto legislativo, attuativo della delega richiamata, in data 29 agosto 2017, conferma la graduale implementazione del Fondo Povertà costituito inizialmente da 1 miliardo e 845 milioni di euro per arrivare a oltre 2 milioni di euro l'anno, dal 2019. Gli strumenti esistenti – Sostegno all'inclusione attiva (Sia)⁴⁶, Assegno di disoccupazione (Asdi) e *social card* – vengono fatti oggetto di razionalizzazione, è prevista altresì la istituzione del Sistema unitario informatico dei servizi sociali per migliorare programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche nonché rafforzare i controlli.

La stima che consente di rappresentare numericamente l'ammontare delle persone coperte dal REI si attesta su 1,8 milioni di persone, di cui 700 mila minori: una cifra potenziale elaborata sulla base dei dati provenienti dal sistema informativo Isee. C'è il rischio, per contro, che siano distribuiti pochi euro a un ventaglio ridotto di persone/nuclei familiari con un impatto davvero minimo sulle finanze delle famiglie, il tetto che fin da ora è stabilito è quello dell'assegno sociale per un valore annuo non superiore a 5.824 euro, 485 euro al mese. Non è, d'altra parte, il valore monetario della erogazione economica a fare la differenza ma l'equilibrata combinazione tra sollievo dello stato di bisogno e incentivi alla attivazione nella ricerca del lavoro.

È positivo l'approccio "multidimensionale" alla povertà e la sua considerazione non solo sulla base del sostegno al reddito⁴⁷. Nel piano di attivazione individuale la logica della rete integrata dei servizi e del pieno coinvolgimento del terzo settore è ritenuta la strada da preferire e, sul punto, si dovranno valutare in seguito le risultanze applicative.

Parlare di "attivazione" come strategia solidaristica significa fare leva sulla responsabilizzazione individuale, partendo dall'assunto secondo cui legalità e responsabilità sono strettamente intrecciate alla solidarietà⁴⁸.

⁴⁶ In considerazione della entrata in vigore del REI il 1° gennaio 2018, il Sia viene ridisegnato al fine di conseguire un ampliamento della sfera dei beneficiari riammettendone coloro che erano stati in precedenza esclusi.

⁴⁷ Cfr. *Il reddito di inclusione*, 29 agosto 2017, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁴⁸ Buoso (2017), *Legalità e solidarietà nell'ordinamento dello Stato sociale*, Napoli: Jovene.

L'intermediazione pubblica entra in gioco al fine di rinsaldare il legame tra diritti sociali e obblighi all'interno della società, in quanto deputata ad accompagnare il soggetto dallo *status* di cittadino a quello di lavoratore.

I provvedimenti legislativi più recenti – volti ad accrescere la connessione tra politiche attive e passive – vanno nella direzione opposta alla fenomenologia della disintermediazione, per riempire di senso la promozione delle «condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro», in conformità al dettato dell'art. 4 Cost.

S'individuano, così, ulteriori altri tratti di intermediazione la cui efficace stabilizzazione all'interno del sistema è condizionato dalla tecnica legislativa, dall'ammontare di risorse destinate, dalla organizzazione, dal monitoraggio; il d. lgs. 150/2015 definisce *standard* strutturali e qualitativi da garantire a tutti gli aventi diritto, i c.d. Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), concernenti i servizi per l'impiego.

L'attività di organizzazione del mercato del lavoro, per consentire a tutti di poterne fruire in un piano di eguaglianza, non può che essere pubblica; il problema della efficacia organizzativa – spesso debole o addirittura mancante – mina fin dalle fondamenta il costrutto di queste politiche fatte spesso più di burocratismi che di reale intermediazione.

4. Andare oltre il contesto.

Il quadro delineato mostra che il contrasto della debolezza sociale conosce, sì, il condizionamento del contesto ma va oltre lo stesso: sia il *welfare* contrattuale che quello legale sono strumenti di intermediazione.

Se il contesto è disintermediato la risposta sociale non può che vivere nella programmazione solidaristica, nei circuiti categoriali o universalistici all'interno dei quali si muove. Si è fatto un uso congiunto e sovrapponibile dei termini solidarietà-intermediazione, lasciando intendere che nelle due prospettive affrontate – quella sindacale e quella statale – il venire meno della mediazione collettiva rende più grave la deriva individualistico-aziendalistica nonché l'impoverimento soggettivo-familiare.

C'è bisogno di sindacato, di un sindacato che riparta dalla solidarietà tra i lavoratori e c'è bisogno di Stato, di uno Stato che sia inclusivo non tanto con mere erogazioni monetarie ma con l'affiancamento di percorsi di crescita individuale e comunitaria. Il percorso da fare sembra molto in salita ma non per questo il quadro si compone esclusivamente di tinte grigie od opache.

Come è stato scritto, la *sharing economy* sembra non avere più bisogno del sindacato dato che le sorti del lavoro sono «apparentemente» affidate all'incontro diretto tra clienti/consumatori e lavoratori, mediati da

una piattaforma che genera algoritmi⁴⁹. E' proprio su questa apparenza che ci si deve concentrare chiedendosi se, nella realtà, sia sostenibile un sistema totalmente privo di intermediazione sindacale: la risposta – per chi scrive – è negativa. La sfida si pone per il sindacato affinché sia in grado di collocarsi negli ambienti in cui la domanda di lavoro è in crescita, seppur strutturati in modo nuovo e diverso rispetto a quello tradizionale; occorrono nuove forme di aggregazione collettiva capaci di intercettare e sintetizzare l'interesse collettivo dei lavoratori del giorno d'oggi. L'estensione della rappresentanza sindacale, tra l'altro, non è solo un problema «di volontà o di risorse ma implica, anche e soprattutto, una ridefinizione della base della solidarietà tra lavoratori»⁵⁰.

La protezione sociale si compone, dunque, di un rinnovato protagonismo sindacale idoneo a portare alla implementazione di formule nuove di *welfare* sociale e contrattuale, nonché di coinvolgimento.

Sul piano del *welfare* tradizionale, le soluzioni da preferire sono da collocarsi nell'ampia categoria del reddito minimo garantito (RMG) di cui il REI potrebbe costituirne espressione, sempre se la progressiva attuazione giungerà ad estenderne l'ambito dei destinatari; è vero che anche il più piccolo frammento di tutela esige che si stabilisca un campo di applicazione e questo risulterebbe complesso se si pensa alla difficile omogeneizzazione (o categorizzazione) dei lavoratori (da molte parti definiti nostro malgrado) 4.0, tuttavia l'ottica dell'universalismo selettivo mette al centro il bisogno. Il mutamento organizzativo passa, quindi, in secondo piano per andare incontro alle situazioni di debolezza sociale, complessivamente intese, vecchie e nuove.

Una soglia minima di regole, a prescindere dalla qualificazione del rapporto di lavoro⁵¹, è auspicabile: è in gioco, infatti, la possibilità di riduzione delle «impressionanti disegualianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza, anche oltre la dimensione minimale del mero contrasto delle situazioni di esclusione sociale e di povertà»⁵².

⁴⁹ Si veda la ricostruzione effettuata da CARUSO (2017), *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, cit.

⁵⁰ Si veda FORLIVESI (2016), *La sfida della rappresentanza sindacale dei lavoratori 2.0*, in *DRI*, p. 664. L'Autore parla di «sindacalismo del capitale sociale» fondato sulla valorizzazione delle differenze e delle capacità di nuovi e vecchi lavoratori mediante una contrattazione di solidarietà intercategoriale e interprofessionale, superando i limiti sia del sindacalismo dei servizi che del sindacato organizzazione.

⁵¹ Ci si riferisce al dibattito intorno al rischio che l'ascesa delle tecnologie informatiche intensifichi la subordinazione, v. FAIOLI (2017), *Jobs App, gig economy e sindacato*, in *RGL*, p. 297.

⁵² GIUBBONI (2014), *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RDSS*, p. 166; LABORDE (2017), *Le revenu universel, un objet complexe*, in *DS*, p. 287.