

Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse. Una introduzione

Matteo Jessoula

RPS

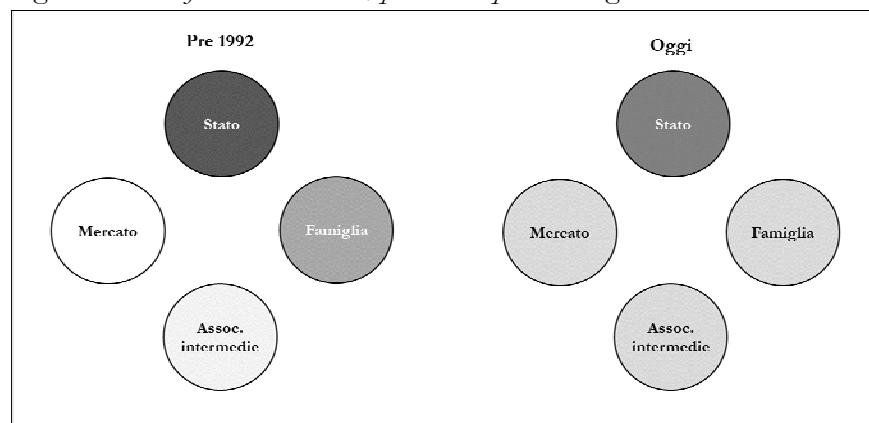
1. Verso un nuovo modello di welfare

Se osservato in prospettiva comparata, il regime – o modello – di welfare italiano ha tradizionalmente mostrato un'accentuazione del ruolo svolto da due sfere istituzionali: lo *Stato* e la *famiglia*. Al contrario, il mercato (assicurazioni private) e i corpi intermedi (tra cui i sindacati) hanno giocato un ruolo marginale nel fornire protezione contro i diversi rischi e bisogni sociali¹.

Nell'ultimo quarto di secolo, tuttavia, si può osservare come due diverse fasi (1992-95 e 2008-14) caratterizzate da crisi economica, occupazionale e di finanza pubblica, nonché accresciuta porosità del *policy-making* domestico a influenze e pressioni «esterne» – *in primis* da Unione europea e mercati finanziari (Ferrera e Gualmini, 1999; Jessoula, 2013; Sacchi, 2015) – abbiano rappresentato altrettante «giunture critiche» di tale modello di welfare. In queste con-giunture, infatti, le scelte operate dai governi hanno comportato significative «deviazioni» dal precedente «sentiero istituzionale» (*path shifts* o *path departures* nel gergo neo-istituzionalista, cfr. Pierson, 1994, 2000; Myles e Pierson, 2001), ovvero hanno aperto nuovi sentieri di sviluppo istituzionale e di *policy*, favorendo un irrobustimento delle sfere del *mercato* e delle *associazioni intermedie* nel campo della protezione sociale. Non si tratta, naturalmente, di dinamiche di privatizzazione o «sussidiarizzazione» integrale di alcuni settori di politica sociale, e tuttavia tali sviluppi sono suscettibili, tramite processi di trasformazione (più o meno) graduale (Streeck e Thelen, 2005), di mutare in modo significativo l'importanza relativa delle quattro sfere istituzionali nella produzione di benessere sociale o, se si preferisce, nel mix italiano di welfare (figura 1, in grigio scuro le sfere più rilevanti).

¹ Sia chiaro, il sindacato è stato fondamentale fattore propulsivo nello sviluppo del welfare state italiano (cfr. Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012), ma rispetto ad altri paesi europei ha tradizionalmente assunto un ruolo limitato nella gestione degli schemi di protezione sociale.

Figura 1 - Il welfare mix italiano, prima e dopo le due «giunture critiche»



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

In particolare, se la crisi del compromesso fordista-keynesiano nei primi anni novanta facilitò l'adozione di misure che inaugurarono il nuovo sentiero di evoluzione istituzionale (Pavolini, Ascoli e Mirabile, 2013) – si pensi alle riforme pensionistiche (1992-3, 1995) e sanitarie (1993, 1999) verso l'adozione di modelli «multi-pilastro» fondati sull'interazione tra welfare pubblico e «privato» in senso lato (Jessoula, 2009) – la prima profonda, e prolungata, crisi dell'epoca post-fordista e globalizzata ha contribuito ad approfondire il «solco» tracciato in precedenza. Il riferimento è specialmente ai provvedimenti che, nella fase di uscita dalla Grande Recessione, sono stati inclusi nelle Leggi di stabilità 2016 e 2017 al fine di promuovere lo sviluppo di forme di welfare aziendale, tramite il collegamento di questo con gli incrementi di produttività delle imprese.

In questo quadro si colloca il presente numero della «Rivista delle Politiche Sociali», volto ad approfondire l'analisi e la riflessione su quel complesso insieme di regole, programmi e organizzazioni comunemente inteso come *welfare occupazionale*. Ma cos'è precisamente il welfare occupazionale? Da Titmuss (1958) in poi ne sono state date diverse definizioni. In questa sede concepiremo il welfare occupazionale come l'insieme di tutti quei programmi di protezione sociale che emergono da accordi – a tre diversi livelli, nazionale, territoriale e aziendale – tra le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e quelle datoriali – il *welfare occupazionale-contrattuale*, sui cui si concentrerà in particolare l'approfondimento tematico – ovvero dalla libera iniziativa degli imprenditori – *welfare occupazionale-unilaterale*.

Ciò detto, il welfare occupazionale non nasce *in vacuo*, bensì intrattiene relazioni significative con la legislazione nazionale, che ne determina le caratteristiche – *in primis*, il carattere volontario tipico di queste forme di welfare in Italia – e le condizioni di funzionamento, nonché ne favorisce (in modo maggiore o minore) lo sviluppo tramite agevolazioni fiscali e/o contributive. Analogamente, grande attenzione meritano le interazioni – gli «incastrati», di cui si parlerà in seguito – tra gli schemi esistenti di welfare pubblico e i programmi del welfare occupazionale. È dentro questa cornice analitica che intende muoversi l'approfondimento tematico contenuto in questo fascicolo.

RPS

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

2. Welfare occupazionale, le promesse

Come detto poc'anzi, nel corso degli ultimi due decenni e ancor più nella crisi avviatasi nel 2008, l'espansione del welfare occupazionale è stata promossa da una corrente di pensiero, e relativo *policy network*, che sostiene l'utilità di sviluppare forme di welfare non pubbliche (cosiddetto «Secondo welfare»)², con finalità principalmente *integrative* rispetto ai tradizionali programmi del welfare state.

Tra le varie ragioni addotte a sostegno di tale posizione, quattro paiono essere le più significative. La prima vede nell'estensione dei programmi di welfare non direttamente finanziati tramite risorse pubbliche un fattore di riduzione della pressione sul *bilancio dello Stato*. In altre parole, a fronte della continua crescita della spesa sociale, l'espansione della quota a carico di attori non pubblici – in specie datori di lavoro e lavoratori nel caso del welfare occupazionale – rappresenterebbe la strada maestra per non sovraccaricare di ulteriori oneri la finanza pubblica. Ciò consentirebbe, ed è la seconda motivazione, di fornire *prestazioni aggiuntive* – o, appunto, *integrative* – rispetto a quelle offerte dai programmi esistenti, in un contesto caratterizzato dalla limitatezza delle risorse o, per dirla con Pierson (2001), dall'«austerità permanente». Terzo, taluni argomentano che le forme di welfare che sfruttano meccanismi di mercato possono produrre incrementi di *efficienza* nel sistema di protezione sociale. È il tipico caso della contrapposizione, in campo pensionistico, tra schemi (generalmente pubblici)

² L'area del Secondo welfare è vasta, per una illustrazione si veda Ferrera e Maino (2011).

L'obiettivo delle pagine che seguono è perciò di fornire – sulla scorta della letteratura esistente, specialmente di taglio comparato – una griglia analitica volta a cogliere le sfide emergenti dall'espansione del welfare occupazionale, nel quadro della più ampia trasformazione del welfare mix italiano, con particolare riferimento agli incastri, più o meno virtuosi, tra welfare occupazionale e welfare pubblico. Il compito è arduo e tiranno è lo spazio a disposizione, si cercherà pertanto di sviluppare il ragionamento nella maniera più sintetica possibile.

3. Welfare state «all'italiana» e welfare occupazionale: una griglia analitica

Al fine di valutare, accanto alle promesse e alle opportunità delineate sopra, anche i rischi, i profili di criticità e le sfide potenzialmente innescate dall'espansione del welfare occupazionale – in specie nella variante contrattuale – è opportuno muovere da due elementi: i) i tratti caratteristici del welfare state «all'italiana»; ii) le specificità dei diversi settori di politica sociale, al fine di analizzare i possibili «incastri» tra le forme preesistenti di welfare pubblico e i nuovi schemi occupazionali.

Come si vedrà più avanti, tre sembrano essere, inoltre, i criteri decisivi rispetto ai quali valutare se tali incastri si configurano in teoria – ed emergono nei fatti – come più o meno virtuosi: *efficacia, efficienza, equità* (le «3E»). Il binomio efficacia-efficienza rimanda alla capacità degli schemi di welfare occupazionale – e della combinazione welfare pubblico - welfare occupazionale – di raggiungere efficacemente gli scopi per cui sono stati istituiti con risparmio di risorse – e dunque maggiore efficienza – rispetto al solo intervento pubblico o, in alternativa, di ottenere tutele più robuste (maggiore efficacia) a parità di spesa. L'applicazione dei due criteri appare cruciale se si prendono sul serio le motivazioni addotte proprio a sostegno dell'espansione del welfare occupazionale, *in primis* la limitatezza di risorse disponibili. Utilizzare bene tali risorse è infatti fondamentale stante le perduranti condizioni di bassa crescita economica e vincoli sulla finanza pubblica. Il terzo criterio richiama, invece, la centralità della dimensione distributiva nel valutare vantaggi e svantaggi di tali forme di welfare mix.

Con riferimento a queste tre dimensioni e a quanto detto sopra, l'analisi dell'incastro tra welfare pubblico e occupazionale deve tenere conto di quattro cruciali fattori: a) la natura «volontaria» del welfare occupazionale in Italia, sia rispetto all'introduzione dei programmi di wel-

RPS

XXXXXXXXXXXX

trimonio destinato alle prestazioni (Covip, 2017) – non è comparabile con le risorse investite, tramite schemi aziendali, di gruppo o settoriali, nei settori tradizionalmente sottosviluppati. Dall'altro, alcuni autori hanno richiamato le potenzialità del welfare occupazionale nel promuovere un processo di «ricalibratura funzionale», tramite lo sviluppo di nuovi programmi e interventi in settori sottosviluppati, come quelli della formazione professionale e delle politiche di conciliazione (Agostini e Ascoli, 2014). Il contributo di Gaiaschi e Mallone così come quello di Razetti in questo volume puntano nella stessa direzione, mostrando elementi di dinamicità nell'espansione delle misure di conciliazione attivate tramite accordi aziendali (il primo contributo) ed enti bilaterali (il secondo). Solo la disponibilità di dati dettagliati e sistematici circa la diffusione, e le caratteristiche, di tali schemi di welfare orientati a proteggere contro i «nuovi rischi sociali» potrà dirci fino a che punto essi sono capaci di produrre una effettiva – e salutare – ricalibratura del welfare italiano lungo l'asse funzionale.

Note decisamente più critiche emergono invece lungo la dimensione *distributiva*. Per sua natura il welfare occupazionale non consente di ridurre i divari di tutela tra occupati e inattivi o gli individui con debole attaccamento al mercato del lavoro. Come accade anche con gli schemi di welfare pubblico a impronta assicurativo-occupazionale, i cosiddetti *insiders* sono inclusi sia nel circuito dell'occupazione retribuita sia nel sistema di protezione sociale, mentre gli *outsiders* soffrono di una duplice esclusione – dall'occupazione e dal welfare a essa collegato. Inoltre, come dimostrano diverse ricerche empiriche anche di taglio comparato, il welfare occupazionale non solo riproduce nel campo della protezione sociale le segmentazioni presenti nel mercato del lavoro, ma tende anche a esacerbarle (Emmenegger e al., 2012; Hinrichs e Jessoula, 2012) – tra categorie più forti (*insiders*) e gruppi più deboli (*mid-siders*), che risultano di conseguenza meno, o per nulla, tutelati dagli schemi contrattuali.

È rispetto a tali divari che i quattro fattori menzionati sopra giocano un ruolo particolarmente significativo. Il carattere volontario degli schemi di welfare occupazionale, una struttura industriale che presenta un'ampia quota di lavoratori occupata in piccole e medie imprese, una significativa quota di lavoratori «atipici» – specialmente a tempo determinato e/o collaboratori – e autonomi, nonché il drammatico e crescente divario nei tassi occupazionali e di crescita economica tra l'area centro-settentrionale del paese e il Meridione (Istat, 2013) sono tutti elementi che rendono decisamente più acuta la sindrome distri-

RPS

XXXXXXXXXXXX

cupazionale – con conseguenti differenze di trattamento tra le categorie professionali e lavoratori con diversi tipi di contratto, limitata redistribuzione verticale e, talvolta, lacune nella stessa copertura (cioè mancata assicurazione di determinati gruppi rispetto al rischio in oggetto). In queste condizioni, il welfare occupazionale non fa altro che ampliare i divari di tutela lungo le linee di segmentazione indicate sopra, con esiti insoddisfacenti sia rispetto all'efficienza che a efficacia ed equità. È questo il caso tipico delle pensioni, il comparto più sviluppato del welfare occupazionale italiano. Nonostante la significativa quota di risorse impiegate da ormai due decenni, infatti, la combinazione tra un primo pilastro pubblico di matrice assicurativa e caratterizzato dalla progressiva entrata in vigore del metodo contributivo – dunque a limitata redistribuzione verticale – e il secondo pilastro complementare a capitalizzazione ad adesione volontaria pare infatti condurre a esiti perversi. Si delineano, infatti, due gruppi di lavoratori. Nel primo gruppo troviamo i lavoratori standard nelle grandi imprese (specie al Centro-Nord) e nei settori economici forti, tipicamente iscritti ai fondi complementari e per i quali sono ancora ipotizzabili carriere lavorative lunghe, poco frammentate e con salari adeguati: per questi lavoratori il contributo pensionistico complessivo (previdenza pubblica e complementare) è attorno al 43% e le pensioni future genererebbero (all'età legale di pensionamento) tassi di sostituzione da *Golden Age* (90-100% secondo le stime della Ragioneria Generale dello Stato, cfr. Mef, 2016). Il secondo gruppo comprende invece quegli individui che presentano, per lunga parte della vita lavorativa, carriere frammentate e poco remunerate. Tali lavoratori rischiano di ricevere una pensione pubblica d'importo molto inferiore, che necessiterebbe sì di un'integrazione da fonte complementare: tuttavia, i lavoratori con carriere intermittenti e svantaggiate tendono a non aderire alla previdenza integrativa (Jessoula e Raitano, 2015, 2017). Alla perdita di efficienza dovuta all'elevata aliquota contributiva per i lavoratori del primo gruppo si accompagna, dunque, bassa efficacia nel livello tutela ed effetti complessivi insoddisfacenti sul piano dell'equità (Jessoula, 2016). È vero, però, che la ricerca comparata ha individuato anche casi di incastro virtuoso tra pilastro pensionistico pubblico e pilastri complementari occupazionali: sistemi, cioè, in grado di garantire un elevato livello di tutela (efficacia), sia come mantenimento del reddito dei lavoratori che come contrasto alla povertà (equità), con una spesa e un livello di contribuzione/prelievo complessivamente inferiori a quelli italiani (efficienza). I casi olandese e danese ne sono una buona rap-

RPS

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

blico (Germania, con una spesa sanitaria complessiva, pubblica e privata, pari all'11,3% del Pil) e soprattutto privato – Olanda (10,9%), Svizzera (11,7%) e Stati Uniti (addirittura 17,1%) – a fronte del modesto 9,2% della spesa sanitaria in Italia – e nei paesi con modelli sanitari simili (Spagna 9,0%, Grecia 8,1%; dati Banca Mondiale).

Diverso è, infine, il ragionamento nei settori tradizionalmente, e ancora oggi, sottosviluppati del welfare state italiano, perlopiù volti al contrasto dei «nuovi rischi sociali» tramite servizi sociali e di cura. L'introduzione di nuovi programmi a base occupazionale può essere qui accolta con maggiore favore – specie se finanziata tramite risorse aggiuntive rispetto al bilancio pubblico – tanto in una prospettiva di genere quanto con riferimento a possibili incrementi di produttività, per la fondamentale funzione di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro che essi possono promuovere (si veda il saggio di Gaiaschi e Mallone, *infra*). Alcune criticità si possono invece individuare se gli stessi interventi vengono valutati in una prospettiva di *social investment* – e dunque di promozione di un positivo sviluppo, cognitivo ed emotivo, dei bambini – per almeno tre ragioni: i) il rischio che i servizi di cura aziendali e istituiti da operatori privati (es. asili nido) non soddisfino elevati standard di qualità; ii) l'esclusione dei bambini che non hanno genitori impiegati nelle aziende che forniscono tali servizi; di conseguenza iii) il rischio che rimangano privi di tutela i bambini delle aree più svantaggiate, cioè proprio quelli che più trarrebbero giovamento da tali provvedimenti.

Naturalmente, le osservazioni sviluppate fin qui diventano ancor più cogenti allorché i programmi di welfare occupazionale sono finanziati non soltanto tramite risorse aggiuntive provenienti da imprese e lavoratori, bensì anche tramite agevolazioni fiscali e/o contributive a carico del bilancio dello Stato. In questo caso, infatti, si apre uno scenario di «competizione», parziale ma diretta (come mostrano Mallone e Tafaro, *infra*), tra welfare occupazionale-fiscale e welfare sociale (o pubblico) per dirla con Titmuss (1958), che solleva delicati dilemmi distributivi, su cui riflette Granaglia nella prima parte del volume.

Proviamo dunque a tirare le fila di questa lunga introduzione al focus tematico di questo numero della rivista. In primo luogo, la transizione da un regime di welfare incentrato sul binomio Stato-famiglia a un più articolato modello di welfare mix, che vede un ruolo più rilevante degli schemi di protezione sociale sia occupazionali che strettamente privati, non è esente da sfide e da rischi. Secondo, tali rischi sono accentuati dalle caratteristiche «distorsioni» del welfare state all'italiana –

RPS

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

fondite sono «de regole»: il «dialogo» tra Leonardi e Granaglia sulle novità introdotte dalle Leggi di stabilità 2016 e 2017 sviluppa la riflessione circa la desiderabilità e l'opportunità di adottare misure di defiscalizzazione dei programmi di welfare aziendale collegate a incrementi della produttività; mentre lo studio di Mallone e Tafaro mette a fuoco il possibile effetto sostitutivo «diretto» del welfare aziendale rispetto alla tutela pubblica – in particolare pensionistica – simulando la perdita contributiva per il dipendente che, sfruttando la normativa recente, opti per ricevere il premio di produttività sotto forma di welfare defiscalizzato.

La seconda parte riguarda invece «le politiche», e dunque i programmi e le misure di welfare occupazionale nei diversi settori di politica sociale. Si tratta di interventi che non si sviluppano nel vuoto istituzionale, bensì sono regolati e spesso promossi dall'intervento del legislatore. Raitano si concentra così sulla capacità, o meno, di ottenere esiti più o meno efficienti (elevati rendimenti) e virtuosi sul piano dell'efficacia e dell'equità dall'interazione tra il primo pilastro pensionistico e gli schemi di previdenza complementare. Arlotti, Ascoli e Pavolini presentano un'analisi delle relazioni tra sistema sanitario pubblico, spesa privata *out of pocket* e fondi sanitari integrativi, mettendo in evidenza il rischio di *policy drift*, e cioè che il crescente carattere sostitutivo delle prestazioni erogate dai fondi sanitari possa in effetti scardinare l'universalismo del Servizio sanitario nazionale. A seguire, Gaiaschi e Mallone puntano la lente sulle misure di conciliazione contenute in 148 accordi aziendali siglati nel periodo 2004-2014. Con una prospettiva attenta a coglierne le implicazioni sia in termini di eguaglianza di genere, sia rispetto allo svolgimento delle funzioni di cura, le autrici mettono in risalto il carattere più o meno innovativo degli interventi definiti a livello aziendale, nonché l'interazione tra questi e le misure previste dai contratti nazionali e dal sistema di welfare pubblico. Il saggio di Razetti infine si domanda se il «welfare bilaterale» possa rivelarsi una strada promettente per offrire «welfare in azienda» ai lavoratori impiegati in settori produttivi frammentati. Il contributo presenta così un'analisi empirica delle misure messe in campo dagli enti bilaterali territoriali nei settori economici dell'edilizia, dell'agricoltura, dell'artigianato, del terziario (commercio e servizi) e del turismo, e propone alcune riflessioni su limiti e prospettive del welfare bilaterale nelle dinamiche di riconfigurazione del sistema italiano di protezione sociale. L'ultimo focus è sui principali «attori» che operano sulla scena del welfare occupazionale. Sabrina Colombo porta l'attenzione sul ruolo

RPS

XXXXXXXXXXXX

- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M., 2012, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editore, Venezia.
- Hinrichs K. e Jessoula M., 2012, *Labor market flexibility and pension reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Istat, 2013, *Occupati e disoccupati dati ricostruiti dal 1977*, Roma.
- James E., 2001, *Comments on rethinking pension reform: ten myths about social security systems*, in Holzmann R., Stiglitz J., Fox L., James E. e Orszag P.R. (a cura di), *New ideas about old age security: towards sustainable pension systems in the 21st century*, World Bank, Washington DC, pp. 63-70.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Jessoula M., 2013, *The «vincolo esterno» thesis revisited: irresistible forces, movable «objects» in Italian pension reforms*, paper presentato alla 20th International Conference of Europeanists, Amsterdam, 25-27 giugno.
- Jessoula M., 2016, *Le pensioni al nodo dell'equità: dalla Riforma Poletti-Renzi alla «Fase 2»*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3-4, pp. 337-350.
- Jessoula M. e Raitano M. (a cura di), 2015, *La riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy*, Special Issue di «Politiche Sociali», n. 3, pp. 365-382.
- Jessoula M. e Raitano M., 2017, *Italian Pensions from «Vices» to Challenges. Assessing Actuarial Multi-pillarization Twenty Years on*, in Natali D. (a cura di), *The New Pension Mix in Europe. Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*, Peter Lang, Bruxelles.
- Jessoula M., Graziano P. e Madama, I., 2010, *«Selective flexicurity» in segmented labour markets: the case of Italian mid-siders*, «Journal of Social Policy», vol. 39, n. 4, pp. 561-583.
- Mef, 2016, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2016*, Roma.
- Myles J. e Pierson P., 2001, *The comparative political economy of pension reform*, in Pierson P. (a cura di), *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford, pp. 305-333.
- Orszag P.R. e Stiglitz J.E., 1999, *Rethinking pension reform: ten myths about social security systems*, paper presentato alla Conferenza della Banca Mondiale, *New ideas about old age security*, 14-15 settembre.
- Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L., 2013, *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Pemberton H., Thane P. e Whiteside N. (a cura di), 2006, *Britain's Pension Crisis. History and Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierson P., 2000, *Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics*, «American Political Science Review», vol. 94, n. 2, pp. 251-267.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Sacchi S., 2015, *Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 77-92.

