

# RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

*Diretta da Umberto Carabelli*

Q  
11-2/2025

La democrazia sociale:  
nuovi rischi  
nella trasformazione globale



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO  
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

Quaderno  
11-2/2025



# La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale

a cura di

Alessandro Bellavista, Olivia Bonardi e Umberto Carabelli



Il volume raccoglie gli atti del convegno «La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale», tenutosi il 16 giugno 2025 presso l'Università degli Studi di Milano. Si tratta del secondo dei quattro convegni su «Lavoro e Democrazia» programmati dalla Rivista per il 2025, il cui documento generale di progetto è disponibile a questo indirizzo internet: <https://www.futura-editrice.it/quaderno/quaderno-11-0-2025-quattro-convegni-su-lavoro-e-democrazia/>.

© Futura, 2025  
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

[www.futura-editrice.it](http://www.futura-editrice.it)  
06 44870283 - 06 44870325  
[futura-editrice@futura.cgil.it](mailto:futura-editrice@futura.cgil.it)

## *Indice*

*Umberto Carabelli*

Saluti e presentazione

11

*Olivia Bonardi*

Introduzione

15

### SESSIONE I

Il modello sociale europeo tra trasformazioni del capitalismo  
e sfide globali: quale ruolo dell'Unione europea?

*Maurizio Ferrera*

Nuovi sentieri per il modello sociale europeo?

23

*Elena Granaglia*

Il modello sociale europeo tra trasformazioni  
del capitalismo e sfide globali

36

### SESSIONE II

Il principio di egualianza sostanziale  
tra distribuzione e riconoscimento

*Marzia Barbera*

L'egualianza dalla svolta identitaria all'età della rivalsa

55

*Piera Loi*

Vecchi e nuovi rischi nel rapporto di lavoro  
alla luce del principio di egualianza sostanziale

70

### SESSIONE III

Verso un nuovo modello di welfare partecipato e multilivello?

*Giuseppe Bronzini*

Welfare ed autoregolazione sociale nella transizione digitale 85

*Dario Guarascio*

Lavoro, cambiamenti strutturali e politiche: alcune riflessioni 99

### SESSIONE IV

Le nuove declinazioni della solidarietà

– nuovi sentieri per riconfigurare il welfare

*Madia D’Ongibia*

La crisi dello stato sociale e la necessità di nuove policy  
nel prisma della solidarietà 111

*Matteo Jessoula*

Trent’anni dopo la riforma Dini: equità «stella polare»  
per risolvere il duplice trilemma delle pensioni 136

*Sonia Tosoni*

Contrattazione collettiva e welfare:  
l’esperienza di una categoria 158

### DIBATTITO

Opinioni a confronto sul futuro  
della democrazia sociale in Italia e in Europa

*Adriana Apostoli*

Considerazioni sul futuro della democrazia sociale  
in Italia e in Europa 171

*Daniela Barbaresi*

Democrazia sociale: il sindacato e la contrattazione del welfare 178

<i>Maurizio Cinelli</i>	
Sui livelli di democraticità delle tutele sociali: le criticità derivate	184
<i>Chiara Saraceno</i>	
Non può esserci democrazia sociale se lo stesso welfare è disegualizzante	198
<i>Tiziano Treu</i>	
Europa democrazia sociale	204

## CONCLUSIONI

<i>Alessandro Bellavista</i>	227
------------------------------	-----



# La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale



*Umberto Carabelli\**  
Saluti e presentazione

Sono molto contendo di aprire, con i miei saluti, i lavori di questo Convegno dedicato a Cecilia Assanti. Una Maestra della nostra disciplina che ho avuto il piacere di conoscere e frequentare in occasione di alcuni convegni internazionali e, soprattutto, della quale ebbi l'onore di recensire la prima edizione del suo noto *Corso di diritto del lavoro* per il *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*.

Questo di Milano rappresenta il secondo dei quattro Convegni che, insieme con il Collegio dei condirettori della Rivista giuridica del lavoro e della Previdenza Sociale abbiamo programmato per il 2025 sul generale Tema del *Lavoro e Democrazia*. Del progetto posto a fondamento delle quattro iniziative è stato redatto un documento che abbiamo fatto circolare ampiamente, nel quale abbiamo cercato di delineare il percorso scientifico che si intendeva seguire, scandendo il Tema predetto nelle quattro prospettive fondamentali in cui esso può essere declinato: politica, sociale, economica, sindacale. La premessa, peraltro, è stata la chiara e netta esplicitazione dei riferimenti culturali e politico-ideologici ispiratori del progetto, nonché dell'ambizione di far affiorare dal dibattito di esperti e studiosi idee, se non proprio proposte di riforma, da offrire alle forze politiche storicamente vicine al mondo del lavoro, a sostegno della preparazione di un programma di azione politica volto a restituire piena centralità al lavoro ed alle sue tutele dopo il declino inarrestabile conosciuto nel corso degli ultimi 40 anni di neoliberismo sempre più radicale.

In effetti, lavoro e democrazia sono stati considerati, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione e fino quasi alla fine dello

\* Direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

scorso secolo, un binomio indissolubile, rispetto al quale si è sempre evidenziata la profonda connessione, anzi integrazione, tra l'uno e l'altro elemento di cui si compone, come affermato a nette parole dall'art. 1, co. 1, Cost. («L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro»). Nell'epoca più recente, tuttavia, ciascuno dei due elementi del binomio è entrato in profonda crisi, e ciò ha prodotto una frattura dolorosa tra di essi, accentuatisi sempre di più nel corso degli ultimi anni, che ha messo in crisi anche il valore (assoluto) di quel precetto costituzionale ai fini ordinamentali.

Dell'aspetto politico di questa frattura si è discusso nel primo di tali Convegni, che si è tenuto a Bologna il 23 maggio u.s., nel quale si è cercato di esaminare le ragioni per cui le profonde mutazioni del sistema capitalistico sul piano tecnologico, economico e politico stanno incrinando il nesso tra persona, lavoro e cittadinanza, sfaldando il convincimento che ha retto la Repubblica dalla fine della seconda guerra mondiale: e cioè che il lavoro è il fondamento stesso della democrazia politica, al punto che quest'ultima non può (r)esistere senza il primo.

Il Convegno odierno si pone in una successione logica immediata con queste riflessioni: se il lavoro perde la sua funzione identificativa della persona come componente del sistema politico democratico, creando la frattura di cui ho detto, non può non risentirne l'altra dimensione che ha caratterizzato il binomio lavoro e democrazia nell'esperienza post-bellica del nostro paese, ma in generale dell'Europa nonché dell'intero mondo occidentale. Mi riferisco ovviamente alla dimensione della democrazia sociale, ovvero dello stato sociale (più puntualmente del *welfare* tendenzialmente universale), la cui invenzione e successiva diffusione, nonché rafforzamento, sono stati la base per l'essenziale compromesso «socialdemocratico» (mi si perdonerà l'asciuttezza di queste affermazioni, data la brevità del mio saluto introduttivo), che ha assicurato uno sviluppo relativamente equilibrato del sistema capitalistico, garantendo nel contempo una progressiva integrazione ed emancipazione delle classi lavoratrici. Insomma, sostenendo, si può dire in termini giuridico-istituzionali, la lenta e faticosa marcia per il superamento del – pur essenziale – principio di egualianza for-

male di cui all'art. 3, co. 1, Cost., nella ricerca dell'attuazione di quello dell'egualanza sostanziale, di cui all'art. 3, co.2, Cost.

Detto in altre parole, l'interrogativo che si pone è: se si indebolisce il valore del lavoro come elemento fondativo della democrazia politica, quanto e come può resistere lo stato sociale, e cioè la variabile sociale di quel binomio, finalizzata a sostenere, attraverso il processo emancipativo, il riconoscimento alla persona che lavora dei diritti di cittadinanza e, quindi, a garantire la sua effettiva partecipazione «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»?

Non intendo invadere il campo di Olivia Bonardi, che ringrazio sentitamente per averci aiutato ad organizzare nella sua sede universitaria di Milano questo Convegno. La nostra ospite, con l'aiuto di Alessandro Bellavista (entrambi condirettori della Rivista), darà conto più analiticamente della struttura di questo convegno, chiarendo le specifiche prospettive nelle quali gli organizzatori hanno programmato di far muovere il confronto.

Mi preme però segnalare, concludendo questo mio breve intervento di saluto, quanto già affiorato nel Convegno di Bologna, e cioè che, fino ad oggi, nemmeno l'innesto dell'esperienza italiana su quella europea ha prodotto, sul piano politico, contributi «rivoluzionari» nella difesa del binomio lavoro e democrazia politica da cui siamo partiti. Anzi, l'emersione in più paesi UE di un mix di nazionalismo e autoritarismo, sembra essersi rivelata un fattore distorsivo del processo di integrazione, che ha contribuito addirittura ad accelerare la frattura tra lavoro e democrazia, di cui ho parlato in precedenza. Nel Convegno odierno è previsto che si discuta della grave crisi dei sistemi di protezione sociale anche nella dimensione europea: credo che, inevitabilmente, la riflessione si connetterà alle questioni dell'attuale inadeguatezza dell'UE affiorate nel confronto bolognese, e ciò anche rispetto ad alcuni aspetti riguardanti la conservazione, l'adattamento e l'innovazione dei sofferenti sistemi di welfare, quali quelli correlati alle tematiche fiscali e in generale della redistribuzione della ricchezza.

Auspicando un confronto utile ed arricchente, formulo a tutte/i gli auguri di una buona giornata di lavoro e passo la parola a Olivia Bonardi per la sua Introduzione.



*Olivia Bonardi\**

## Introduzione

Buongiorno e benvenuti a tutti i presenti e a coloro che, usufruendo del collegamento on-line, seguiranno i lavori a distanza.

Nel dare avvio ai lavori di oggi desidero anzitutto ringraziare, oltre al Dipartimento di Scienze e sociali e politiche, la Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale e la Cgil che hanno coorganizzato questo convegno. Un ringraziamento particolare va inoltre al gruppo di lavoro che si è occupato della definizione dei temi e dell'individuazione dei relatori, composto da Alessandro Bellavista, Silvia Borelli, Giuseppe Bronzini, Umberto Carabelli, Madia D'Onghia, Marzia Barbera, Piera Loi, oltre che da me.

Ringrazio anche i relatori, per aver calorosamente accettato l'invito, Rossella Basile, che ha seguito per Rgl l'organizzazione dell'intero progetto dei quattro convegni dedicati alla democrazia, e il pubblico che ha sfidato il caldo afoso di Milano e chi, non potendo essere presente, ci segue a distanza.

Questo convegno è dedicato alla memoria di Cecilia Assanti. È stata docente di diritto del lavoro dal 1964 presso l'Università di Trieste, prima alla Facoltà di Economia e poi a Giurisprudenza. È stata una voce autorevole della sinistra giuridica, esponente del Pci e designata dal Parlamento membro del Consiglio superiore della magistratura, subito dopo l'assassinio per mano delle Brigate rosse di Vittorio Bachelet. Fu, insieme a Ombretta Fumagalli, la prima donna a farvi parte nel 1981.

\* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli studi di Milano.

Cecilia Assanti ha partecipato costantemente alle iniziative della Cgil e ha contribuito assiduamente alla Rivista giuridica del lavoro, con saggi di grandissimo pregio.

In questa occasione voglio ricordare, tra i suoi contributi, oltre allo storico Commentario allo Statuto dei lavoratori, coordinato insieme a Giuseppe Pera, gli scritti sulla condizione della donna lavoratrice pubblicati sulla Rivista giuridica. Cecilia Assanti infatti apparteneva alla prima sparuta pattuglia di giuslavoriste che si sono occupate del lavoro delle donne, in un ambiente all'epoca composto in misura nettamente prevalente da colleghi uomini. Il suo *La disciplina giuridica del lavoro femminile*, pubblicato in Rgl, fu la prima (e unica) relazione di apertura del convegno Aidlass di Abano Terme del 1977. Il successivo *Il lavoro e la Costituzione nella condizione complessiva della donna* ribalta la prospettiva. Partendo dall'idea che esista una flessibilità nelle norme costituzionali tale da consentire il loro adattamento ai mutamenti della società, Ella leggeva il principio di egualanza sostanziale non solo nella lettura classica dell'epoca di principio che indirizza verso il riscatto della classe lavoratrice ma anche come egualanza sostanziale tra uomini e donne. L'opzione ermeneutica apre le porte a una rilettura delle norme costituzionali in ottica di genere. Non si muove più dal dettato normativo per definire il dover essere, ma dalla condizione della donna – situata direbbe oggi Marzia Barbera – per affrontare il tema dell'intreccio tra ruolo della famiglia, ruolo del lavoro e ruolo delle istituzioni, declinando i diritti e i doveri sanciti dalla Costituzione in ottica paritaria, riferendoli ad entrambi i generi. Di qui un'interessante prospettiva che illumina anche le questioni che affronteremo oggi.

Prima di noi, e come tutte noi giuslavoriste, Cecilia Assanti non si è occupata solo del lavoro delle donne. Le sue prime monografie vanno al cuore della disciplina del rapporto di lavoro e del diritto sindacale.

Cecilia Assanti era una rigorosa civilista, ma ha avuto il merito di saper coniugare il rigore ermeneutico del civilista con il solido ancoraggio ai profili costituzionali e con l'attenzione ai profili sovranazionali. La nostra studiosa aveva percepito con largo anticipo

il rischio che la costruzione della Comunità economica europea, basata sulle libertà economiche e sulla centralità del mercato avrebbe marginalizzato la prospettiva dell'Europa sociale, tema, anche questo, di cui oggi discuteremo.

Ricordare oggi Cecilia Assanti nel modo migliore significa raccogliere anche il suo invito a considerare le fonti normative nel sistema globale e, in particolare, a non tenere separate la dimensione nazionale e quella europea. Come ebbe a scrivere, nello stesso tempo resta indispensabile la valutazione delle loro diversità e dell'influenza che esse esercitano sulla portata, sui caratteri, sul rilievo delle fonti nel loro insieme.

E veniamo e temi del nostro convegno. La mattinata è organizzata in tre sessioni. La prima è dedicata all'analisi del modello sociale europeo, alla luce delle trasformazioni del capitalismo e delle sfide globali, con relazioni dei professori Maurizio Ferrera, dell'Università degli studi di Milano e Elena Granaglia, dell'Università Roma tre. La seconda è dedicata al tema dell'eguaglianza sostanziale, analizzata alla luce dei più recenti dibattiti relativi al rapporto tra istanze redistributive e identitarie. Le relazioni saranno svolte dalle prof.ssa Marzia Barbera, dell'Università degli studi di Brescia, e Piera Loi, dell'Università degli studi di Cagliari. La terza sessione sarà focalizzata sulle nuove forme, le nuove modalità organizzative dei sistemi di welfare che avanzano alla luce delle trasformazioni dell'economia e della digitalizzazione. Le relazioni saranno tenute dal dott. Giuseppe Bronzini, già Presidente di sezione della Corte di cassazione e dal prof. Dario Guarascio, dell'Università di Roma Sapienza. Dopo il Light lunch, i lavori riprenderanno entrando nel merito delle più acute sfide dei sistemi previdenziali. La quarta sessione sarà dedicata ai temi della sostenibilità sociale del sistema pensionistico e dello sviluppo di nuove declinazioni della solidarietà, in particolare endocategoriale e aziendale. Le relazioni saranno tenute dai prof. Madia D'Onghia, dell'Università di Foggia e Matteo Jessoula di questa Università e da Sonia Tosoni, della segreteria nazionale della Filctem Cgil. Infine, avremo un'ultima sessione in cui abbiamo invitato alcuni autorevoli studiosi dei sistemi di welfare per confrontarsi sui temi delle relazioni odierne.

Interverranno i prof. Adriana Apostoli, dell'Università degli studi di Brescia, Maurizio Cinelli, dell'Università di Macerata, Chiara Saraceno, dell'Università di Torino e Tiziano Treu, dell'Università cattolica del Sacro Cuore.

Coordina e conclude i lavori delle sessioni pomeridiane il prof. Alessandro Bellavista, dell'Università di Palermo.

Io propongo solo una brevissima riflessione iniziale. Direi che la premessa fondamentale da cui partire è che nessuno è autonomo: nasciamo tutti bisognosi di cure e la maggior parte di noi muore bisognosa di cure. Nel corso della vita sperimentiamo tutti più o meno lunghi o intensi bisogni di assistenza. Discutere di democrazia sociale significa quindi definire come una società decide di organizzarsi – o è da altri organizzata – per fare fronte ai bisogni di assistenza di ciascuno di noi. In sostanza si tratta di definire chi si prende cura di chi.

Tradizionalmente le nostre società si sono costruite partendo dal secondo corno del problema ovvero da «di chi» ci si debba prendere cura. L'impostazione classica delle società occidentali e dei loro sistemi di welfare è stata quella di partire dal concetto di bisogno, talvolta articolato sulla base dei rischi. È l'evento generatore di bisogno – la povertà, la disoccupazione, la vecchiaia e il venir meno delle condizioni di salute – a determinare il diritto al sostegno della società. Il gruppo di lavoro che si è occupato di organizzare il convegno ha approfondito questo tema sotto tre specifici aspetti. Il primo attiene alla definizione dei bisogni da soddisfare: le trasformazioni a cui andiamo incontro – in particolare il mutamento climatico e le trasformazioni digitali della società in generale e del lavoro – determinano l'insorgere di rischi globali. Rispetto ai mutamenti di scenario in atto, il gruppo di lavoro ha anzitutto osservato come a rischi globali si debbano fornire risposte globali. Di qui l'attenzione, soprattutto nelle prime relazioni, al ruolo delle istituzioni europee e alle politiche sociali europee.

Il secondo aspetto che è emerso è quello che attiene alla tradizionale impostazione, soprattutto del nostro sistema di welfare nazionale, che vede le tutele organizzate secondo il grande binomio

dell'assistenza ai cittadini e della previdenza per i lavoratori, entrambe articolate su rischi e bisogni differenziati e disciplinate secondo principi in parte diversi. Nelle discussioni del gruppo è emerso con tutta evidenza come non solo la distinzione sia stata da tempo superata nei fatti, poiché abbiamo assistito a una ibridazione tra modelli beveridgeani e bismarckiani, ma anche come essa abbia perso di significato di fronte alle trasformazioni del lavoro e alle sempre maggiori ibridazioni tra lavoro e non lavoro.

Il terzo aspetto che è emerso nelle nostre discussioni è quello relativo al fatto che, per quanto articolato su rischi e bisogni, il sistema di welfare non solo rispecchia le diseguaglianze che si producono in altri ambiti della società, ma contribuisce per alcuni versi anche ad acuirle. Il riferimento va necessariamente agli impatti discriminatori, soprattutto per genere e nazionalità, che l'organizzazione dei sistemi di welfare produce, e di cui anche oggi discuteremo.

Non meno, anzi ancor più problematico, è individuare il soggetto del primo «chi» del quesito «chi si prende cura di chi». È sotto questo profilo che la questione democratica assume la sua massima valenza. Esso infatti implica anzitutto di stabilire quali cure debbano essere responsabilità degli individui e quali della collettività, il che rinvia non solo alla distinzione tra sfera pubblica e sfera privata, ma anche al ruolo della famiglia e alla scelta nell'ambito dei bisogni che si vogliono soddisfare collettivamente, tra la loro realizzazione tramite istituzioni e strutture pubbliche o private.

Due problemi di non poco conto e altrettanto delicati quanto quelli relativi alla definizione del chi curare fanno da sfondo a questi aspetti. Il primo è ovviamente quello che attiene alle risorse necessarie per assicurare il soddisfacimento dei bisogni, e soprattutto dei nuovi bisogni emergenti. Il secondo è quello relativo alle modalità con cui assicurare che così importanti decisioni siano prese nell'ambito di una consapevole decisione politica presa democraticamente. È questo il profilo più delicato. Qui il pensiero va immediatamente al contributo di Joan Tronto, che spiega come non solo i soggetti più bisognosi dell'intervento sociale siano ai margini della società (e ho già osservato come i sistemi di welfare attuali

presentino non irrilevanti aspetti discriminatori o comunque escludenti); ma anche che i soggetti sociali che si occupano della cura sono per lo più soggetti marginali. In tutta la storia occidentale il lavoro di cura è stato affidato a schiavi, servi e donne. Oggi diremmo da donne e stranieri. Esattamente quelle categorie di soggetti che hanno meno voce in capitolo nelle decisioni politiche. Ritenere allora che il soddisfacimento di alcuni bisogni debba essere lasciato agli individui o che l'intervento solidale della famiglia sia prioritario rispetto a quello della sfera pubblica – argomento questo che ha portato la nostra Corte costituzionale a più di una discutibile esclusione da benefici assistenziali<sup>1</sup> è già una scelta politica che, situata nel contesto di mancanza di *voice* dei soggetti cui normalmente è attribuita nella sfera privata la responsabilità della cura, produce effetti non irrilevanti.

Finora il dibattito intorno agli istituti del welfare si è caratterizzato prevalentemente per il tentativo di rispondere alla sfida di riuscire a coniugare il soddisfacimento dei bisogni sociali con il problema della sostenibilità economica; più recentemente la discussione si è spostata sui temi connessi alla necessità di integrare nel sistema i nuovi rischi che discendono dalle trasformazioni dell'economia, del capitale e dell'ambiente.

Questo convegno mira ad inserire il tema centrale della partecipazione democratica, politica e sociale nella definizione del welfare che verrà. Non nascondo che l'obiettivo è estremamente ambizioso, e che dare una risposta significherebbe realizzare una quadratura del cerchio che nel contesto attuale appare decisamente difficile, se non altro in considerazione del clima politico che stiamo vivendo. Nelle relazioni e nel dibattito di oggi però sentiremo opinioni diverse, proposte e idee anche nuove, e l'auspicio è di far fare un passo avanti al dibattito.

<sup>1</sup> Cfr. Corte cost. 27 giugno 2008, n. 233 per la quale, poiché «a determinati e comuni bisogni di vita (può) essere data soddisfazione con le risorse del coniuge, nel contesto della solidarietà familiare», il legislatore «può, nel prevedere interventi di tipo previdenziale o assistenziale, far riferimento ai redditi del coniuge dell'interessato». Nello stesso senso in precedenza: Corte cost. 9 maggio 1997, n. 127 e Corte cost. 22 ottobre 1999, n. 395.

SESSIONE I  
Il modello sociale europeo  
tra trasformazioni del capitalismo e sfide globali:  
quale ruolo dell'Unione europea?



*Maurizio Ferrera\**  
Nuovi sentieri per il modello sociale europeo?

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il superamento di Marshall. — 3. La cittadinanza sociale come *marble cake*. — 4. La svolta sociale dopo il 2014. — 5. Conclusione.

1. — *Introduzione* — Durante la lunga sequenza di crisi iniziata nel 2008, le condizioni sociali dei cittadini europei hanno subito un significativo deterioramento, particolarmente grave per i gruppi socioeconomici e le aree territoriali più vulnerabili. Nel mercato del lavoro, sono emerse o si sono intensificate nuove divisioni tra insider e outsider, vincitori e vinti della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica; i «nuovi» rischi sociali hanno registrato una rapida escalation, ad esempio la precarietà occupazionale, l'obsolescenza delle competenze, la necessità di conciliare lavoro e famiglia.

Le categorie più colpite sono state i componenti di nuclei a «bassa intensità di occupazione», il cui numero è sensibilmente cresciuto nella maggior parte degli Stati membri. Allo stesso tempo, le opportunità di lavoro e gli standard sociali nei paesi del «centro» e della «periferia» si sono allontanati: una sindrome che è stata definita «doppia dualizzazione» (Emmenegger et al., 2012, Heidenreich, 2016). Il divario nella spesa sociale pro capite in termini reali tra i paesi centrali dell'UE e l'Europa meridionale si è ampliato notevolmente dopo trent'anni di convergenza. I sistemi di

\* Professore ordinario di Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Milano.

welfare nazionali, in particolare ma non esclusivamente nella «periferia» europea, sono stati costantemente sottoposti a stress, non essendo in grado di prevenire né di rispondere adeguatamente al drammatico aumento della povertà, dell’insicurezza del reddito e/o della disoccupazione (soprattutto giovanile). Lo scoppio della pandemia – a sua volta seguita da una impennata inflattiva – ha drasticamente accelerato e intensificato tutte queste tendenze.

All’inizio degli anni 2010, le misure di austerità adottate dall’Unione Europea hanno ulteriormente limitato i margini di manovra dei bilanci nazionali. Di conseguenza, l’opinione pubblica è diventata sempre più disorientata e ansiosa, dimostrando una fiducia sempre minore nella capacità dei sistemi di welfare nazionali di proteggere adeguatamente la popolazione. I pacchetti per l’occupazione e la gioventù del 2012, seguiti dal pacchetto per gli investimenti sociali, sono stati i primi timidi tentativi di mobilitare risorse dell’UE per alleviare le conseguenze sociali della crisi finanziaria e del debito sovrano. La Comunicazione della Commissione sul «Rafforzamento della dimensione sociale dell’Unione economica e monetaria» (2013) ha avviato una graduale «socializzazione» del semestre europeo (Zeitlin e Vanhercke, 2018), incoraggiando le Raccomandazioni specifiche per paese a considerare questioni relative all’occupazione, alla formazione, all’assistenza sociale e a favorire il passaggio dei sistemi di protezione nazionali verso investimenti sociali (De la Porte e Natali, 2018).

Il mutamento più significativo ha riguardato tuttavia il terreno dei diritti sociali in senso stretto. L’Unione ha non solo ripreso il cammino della regolazione sovranazionale interrotta dalla Presidenza Barroso, ma ha inaugurato una nuova e più articolata strategia per guidare e supportare materialmente la cittadinanza sociale nel suo complesso, e in particolare la sua fruizione da parte dei cittadini. Le prossime sezioni di questo contributo sono volte a ricostruire, a discutere questo inedito processo. Il quale non ha certo completamente ribilanciato l’asimmetria fra dimensione economica e dimensione sociale, ma ha fatto alcuni passi importanti in questa direzione, riproducendo sotto nuove forme l’esperienza di alcuni sistemi federali.

2. — *Il superamento di Marshall* — Secondo l'approccio classico di T. H. Marshall, la cittadinanza sociale consiste in un insieme di diritti soggettivi, azionabili e giustiziabili, alla sicurezza economica e sociale, garantita dallo Stato nazionale. Alla luce degli sviluppi degli ultimi decenni, l'approccio di Marshall può essere modificato e reso più efficace sotto il profilo analitico, muovendo in due direzioni (Ferrera, Corti e Keune, 2023). In primo luogo, va riconosciuto che, con il progresso dell'integrazione europea, lo Stato-nazione non è più l'unico garante dei diritti sociali: la stessa Unione Europea – dotata di supremazia giuridica rispetto al diritto interno – è diventata un attore sempre più significativo nell'ambito della cittadinanza sociale. In secondo luogo, va reso più chiaro ed esplicito il nesso fra diritti e poteri: avere un diritto significa avere il potere di rivendicare e ottenere benefici economici e di sicurezza sociale. Tale potere si basa su risorse normative (che conferiscono il potere di rivendicare); risorse strumentali (che conferiscono il potere di accedere) e risorse giudiziali (che conferiscono il potere di chiedere riparazione). L'inclusione delle risorse strumentali consente di apprezzare un aspetto trascurato dell'approccio marshalliano, ovvero l'effettiva fruizione dei diritti sociali: un aspetto la cui importanza pratica potrebbe in realtà essere maggiore della stessa giustiziabilità.

Sulla scia di Marshall, il concetto generale di «cittadinanza sociale» è arrivato a comprendere tutti i diritti esistenti alla sicurezza socio-economica legati allo status di cittadino/nazionale o semplicemente di residente legale. Tali diritti possono essere desunti da norme costituzionali o da leggi secondarie. A nostra conoscenza, tuttavia, né le disposizioni costituzionali né quelle di diritto secondario utilizzano formalmente la nozione di cittadinanza sociale ed enumerano esplicitamente i diritti corrispondenti. La cittadinanza sociale ha quindi una connotazione più analitica che istituzionale. Anche la nozione più semplice di cittadinanza connota tipicamente solo la piena appartenenza a una determinata comunità politica, che a sua volta è una precondizione per il godimento dei diritti.

Nel quadro giuridico dell'UE, la cittadinanza ha invece una connotazione istituzionale chiara e relativamente densa. Introdotta

per la prima volta dal Trattato di Maastricht, la cittadinanza dell'UE è concepita come uno status aggiuntivo conferito automaticamente a tutti i cittadini di qualsiasi Stato membro. Per differenziarla dalla cittadinanza nazionale e conferirle un valore aggiunto agli occhi dei cittadini, il Trattato di Maastricht ha elencato in modo piuttosto preciso i diritti specifici che ne derivano, nella sfera economica, civica e politica. Non viene menzionato alcun diritto nell'ambito della protezione sociale. Questa assenza ha portato molti commentatori a sostenere che la cittadinanza dell'UE sia priva di una dimensione sociale, che sia una forma di cittadinanza di mercato, poiché il suo fondamento è il diritto economico alla libera circolazione.

In una certa misura, questa valutazione pessimistica ha un fondamento politico e storico. Nella fase preparatoria del Trattato di Maastricht, la Presidenza spagnola aveva cercato di far approvare – nel capitolo sulla cittadinanza – una clausola generale che affermasse che «ogni cittadino ha il diritto di godere di pari opportunità e di sviluppare appieno le proprie capacità» e che l'Unione avrebbe dovuto tenere specificamente conto di questo obiettivo nell'attuazione delle politiche comuni, al fine di «contribuire al suo conseguimento adottando misure appropriate ove necessario». Una proposta della Commissione annacquava le ambizioni spagnole, ma raccomandava che «da base della cittadinanza europea [...] fosse una dichiarazione di diritti e doveri incentrata su [...] la definizione di obiettivi per la definizione dei diritti e dei doveri civici, economici e sociali dell'individuo» in una fase successiva. Tali ambiziose proposte furono tuttavia scartate (Ferrera, 2024). La caratteristica fondamentale della cittadinanza dell'UE fu quindi considerata la sua natura «negativa»: il diritto a non essere discriminati in base alla nazionalità nell'esercizio della libera circolazione.

Nonostante questo limite, la UE è crescentemente intervenuta nella sfera del welfare e del mercato del lavoro *nazionale* attraverso provvedimenti di legge, sia *hard* (direttive e regolamenti) sia *soft* (raccomandazioni e comunicazioni). Essere cittadino dell'Unione non vuol dire soltanto godere dei diritti previsti in un dato paese membro alle stesse condizioni dei nazionali, ma anche godere di

un insieme di tutele (il cosiddetto *social acquis*) che vigono in ciascuno Stato membro come effetto di misure legislative dirette da parte delle istituzioni UE.

In questa prospettiva estesa, la dimensione sociale della cittadinanza dell'UE appare più forte e più densa di quanto sembri a prima vista, poiché include l'intero *acquis* sociale. Nell'ambito delle competenze (certamente limitate) del Trattato, l'UE è diventata una fonte diretta di diritti sociali sostanziali a livello nazionale; allo stesso tempo, è creatrice e garante di un diritto procedurale trasversale che neutralizza la discriminazione nei confronti dei non cittadini. Con il passare del tempo, l'attivismo dell'UE ha così stratificato la cittadinanza sociale nazionale in tre diversi livelli di diritti:

- Diritti sociali UE propriamente detti. In questo caso, i diritti derivano da legislazione UE vincolante, recepita nel diritto nazionale (ad esempio, i congedi parentali: la recente direttiva UE ha stabilito un nucleo di garanzie vincolanti in questo ambito, che hanno costretto i paesi membri a migliorare la propria legislazione).
- Diritti sociali europeizzati. In questo caso, i diritti sono autonomamente legiferati dalle istituzioni nazionali, ma sotto la guida della soft law UE (ad esempio, i diritti alle politiche attive del mercato del lavoro).
- Diritti sociali nazionali: in questo caso, non vi è alcun collegamento esplicito con l'UE, ma i diritti legiferati dalle istituzioni nazionali devono comunque essere, in generale, conformi al diritto UE.

Ma non è tutto: vi è un altro aspetto solitamente trascurato rispetto al quale la UE gioca un ruolo sempre più importante. La concezione marshalliana dei diritti è incentrata, come si è detto, sulla dimensione giuridica e trascura la dimensione strumentale, quella che riguarda sia l'effettiva disponibilità delle prestazioni sul territorio (e non solo la loro generica garanzia formale) sia la loro effettiva accessibilità (che dipende da informazione, procedure, canali di accesso ecc.). Marshall aveva dato per scontati questi aspetti, ma tale assunto non vale per i contesti nazionali o locali caratterizzati da bassa statualità, ossia basse capacità istituzionali

per la produzione e la distribuzione delle prestazioni. Ed è proprio sulla dimensione strumentale che la UE ha significativamente incrementato il proprio attivismo sulla scia della policrisi, mettendo a disposizione consistenti risorse finanziarie per la produzione delle prestazioni e per il rafforzamento dei canali di accesso.

Se si adotta una prospettiva più ampia, incentrata sulla fruizione piuttosto che la normazione, il ruolo della UE nella sfera dei diritti appare più esteso e pervasivo di quanto sembri. L'Unione può usare in vari modi il menù di opzioni disponibili. Può limitarsi a definire i principi di base (come la Carta dei diritti Fondamentali), adottare norme vincolanti affinché gli Stati membri introducano o modifichino i loro diritti sociali, creare direttamente nuovi diritti tramite regolamenti (ad esempio nelle situazioni transfrontaliere), influenzare le politiche sociali nazionali tramite processi di coordinamento aperto e raccomandazioni, fornire risorse per finanziare le prestazioni (fondi strutturali), creare o chiedere l'introduzione di canali di accesso a queste stesse prestazioni e così via. Queste attività possono essere svolte tutte insieme, relativamente ad un determinato ambito, oppure in modo selettivo. Usando un quadro analitico mirato, la cittadinanza sociale europea appare oggi come un assemblaggio variegato, creativo e multilivello di «risorse di potere» che garantiscono e sorreggono l'atto finale di fruizione dei diritti da parte dei cittadini.

3. — *La cittadinanza sociale come marble cake* — Definendo i diritti come insiemi di risorse di potere, la nuova prospettiva va oltre una concezione meramente giuridica, basata su disposizioni di legge e di applicazione. In primo luogo, estende l'attenzione verso l'alto: le risorse normative non sono solo disposizioni vincolanti, ma includono anche principi, aspirazioni e obiettivi generali (risorse deontiche: ad esempio, la Carta dei diritti fondamentali o il Pilastro europeo dei diritti sociali). In secondo luogo, estende l'attenzione verso il basso, includendo risorse strumentali e supporti all'output. Non si nega che la giustiziabilità sia un fattore importante per garantire l'effettività dei diritti. Tuttavia gli altri due fattori sono ancora più importanti dal punto di vista del titolare del

diritto: l'effettiva disponibilità del beneficio previsto dalle norme giuridiche e la sua accessibilità pratica. La disponibilità presuppone un processo di produzione che mobiliti fondi, personale, infrastrutture e infine produca le prestazioni (un servizio, un trasferimento condizionato e così via). La nozione di «risorse» è tipicamente utilizzata anche in riferimento alla produzione di output. Qui non si tratta però di risorse di potere in senso stretto: si tratta semplicemente dei mezzi necessari sul lato dell'offerta per ottemperare all'obbligo di soddisfare le pretese legittimamente avanzate dai titolari dei diritti.

Le risorse di output (disponibilità) e le risorse strumentali (accessibilità) sono sempre state coinvolte nella pratica concreta della cittadinanza sociale fin dall'introduzione dei diritti sociali a livello nazionale. Come nel caso delle risorse di potere legale, l'UE ha assunto un ruolo sempre più significativo anche nell'erogazione di risorse di output e risorse strumentali individualizzate. Pensiamo ai numerosi programmi di finanziamento dell'UE che cofinanziano l'erogazione di servizi a livello nazionale o regionale, o ai canali messi a disposizione dei cittadini per l'accesso ai propri diritti sociali (ad esempio Solvit o gli organi nazionali per le Pari Opportunità). E pensiamo al Just Transition Mechanism, parte del Green Deal, che mette a disposizione risorse finanziarie consistenti tramite il Just Transition Fund e il Social Climate Fund per rispondere ai nuovi rischi e bisogni connessi alla transizione energetica.

L'accessibilità è una dimensione molto importante. Anche se formalmente garantita, una prestazione può rimanere inaccessibile per mancanza di canali *user-friendly* per richiederla e ottenerne l'effettiva erogazione. Pur in presenza dei requisiti pertinenti, sappiamo che molti cittadini non fruiscono delle prestazioni cui pure avrebbero diritto, come rivelato dagli elevatissimi tassi di *non take-up* (mancato utilizzo), soprattutto per quanto riguarda l'assistenza sociale. Questo aspetto tende a essere trascurato o addirittura non riconosciuto nel dibattito (analiticamente e politicamente). Ciò è fin troppo deplorevole se consideriamo che le risorse strumentali sono talvolta sostenute da disposizioni legali (tipicamente sotto la

denominazione di diritti «procedurali»). Ancora più importante, trascurare le dimensioni di accessibilità e disponibilità dei diritti sociali impedisce una piena comprensione delle fonti di disegualanza nell’effettivo godimento dei diritti sociali. Queste possono derivare da distribuzioni differenziate delle risorse legali tra la popolazione, ma anche da ostacoli all’accesso non adeguatamente controbilanciati da risorse strumentali. Ad esempio, procedure complesse e ritardi nell’erogazione possono colpire i cittadini con un livello di istruzione inferiore più di quelli con un livello di istruzione superiore.

Per denotare le varie combinazioni e intersezioni fra livelli di governo e risorse finanziarie coinvolte nella produzione di molte politiche pubbliche, la letteratura americana sul federalismo amministrativo si serve della metafora del *marble cake*: una «torta marmorizzata» in cui i diversi ingredienti si mischiano generando pattern cromatici variegati (Ferrera et al. 2023). Applicata alla situazione UE, la metafora ben si presta a denotare un modello di cittadinanza sociale secondo il quale l’accesso e la fruizione effettiva dei diritti (delle prestazioni previste dalla legge) dipende dal possesso di specifiche risorse di potere individuali (giuridiche, strumentali, giurisdizionali) fornite da molteplici attori situati a diversi livelli di governo. Il successo del modello richiede un attento dosaggio di molti ingredienti e una governance sistematica del processo di produzione delle prestazioni. In altre parole, la metafora del *marble cake* è utile non solo dal punto di vista descrittivo, ma anche prescrittivo, come invito ad assicurare la coerenza e la qualità dell’intera configurazione.

4. — *La svolta sociale dopo il 2014* — La formazione di questo nuovo modello di cittadinanza sociale ha subito una significativa accelerazione durante la policrisi. L’arrivo della Commissione Juncker ha segnato un punto di svolta. Ponendosi l’obiettivo di ottenere per l’UE un «rating sociale tripla A», l’Agenda 2014 per l’occupazione, la crescita, l’equità e il cambiamento democratico (2014) aveva l’obiettivo esplicito di rinnovare il modello sociale europeo. Il coronamento di questo processo è stata l’adozione del

Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017. A prima vista, il Pilastro si presentava come l'ennesima proclamazione di principi «soft», un insieme di affermazioni scontate. Una lettura più attenta del testo rivela tuttavia il potenziale insito nel Pilastro. Molti dei suoi 20 principi includono obiettivi che non sono tipicamente sancti nelle costituzioni nazionali; mentre diversi Stati membri non dispongono ancora di una legislazione secondaria in materia. Pensiamo ai diritti dei minori, alla parità di genere, alla non discriminazione e alle pari opportunità, alla formazione e all'apprendimento permanente, alle politiche attive, all'equilibrio tra lavoro e vita privata, all'assistenza a lungo termine, all'accesso ai servizi essenziali. Non sembra esagerato affermare che il Pilastro rappresenti oggi la formulazione codificata più avanzata – su scala globale – dei principi che dovrebbero ispirare i sistemi nazionali di protezione sociale di fronte alla gamma di nuove sfide poste dalle rapide e profonde trasformazioni delle strutture sociali ed economiche.

Nel 2020, la nuova Commissione presieduta da Von der Leyen ha poi approvato un ambizioso Piano per l'attuazione del Pilastro. A differenza della Carta dei diritti fondamentali, il Pilastro è stato seguito da una vera e propria «ondata» di misure: ben 48 fra il 2017 e il 2023, di cui una buona parte vincolanti (Ferrera e Bruno, 2024). Fra queste la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori (2018), le direttive sull'equilibrio vita-lavoro (2019), sul salario minimo (2021), sulla parità di retribuzione (2023), sul lavoro su piattaforma (2024).

Con lo scoppio della pandemia, sono stati significativamente espansi (o introdotti *ex novo*) gli schemi per il finanziamento di interventi sociali nazionali e regionali: il React-EU per la coesione territoriale, lo Invest-EU per gli investimenti strategici, il Fondo sociale europeo «plus», il nuovo Fondo di aggiustamento alla globalizzazione per i lavoratori ridondanti, il fondo Sure per mitigare il rischio di perdite occupazionali, il Meccanismo EU per la ripresa e la resilienza. L'erogazione dei sussidi e dei prestiti (finanziati tramite debito comune) per questi ultimi due ambiti è stata subordinata non solo alla presentazione di Piani nazionali di Ripresa e

Resilienza, ma anche alla conformità di questi ultimi rispetto ai 20 principi del Pilastro, inaugurando una inedita forma di «condizionalità sociale» (basata su «carote») al posto della precedente e invisa condizionalità macro-economica (basata su sanzioni o «bastoni»).

Oltre a incrementare le risorse necessarie per garantire la disponibilità effettiva di prestazioni nei territori, la UE ha intensificato anche le iniziative sul secondo fronte della dimensione strumentale: l'effettiva accessibilità, soprattutto per i gruppi più vulnerabili. Alcuni principi del Pilastro sono espressamente rivolti a questi aspetti: ad esempio l'obbligo di una corretta informazione dei dipendenti riguardo ai propri diritti contrattuali (principio 7), l'obbligo di assicurare ai percettori di reddito minimo l'accesso a beni e servizi «capacitanti» (principio 14), o di garantire un accesso alle cure sanitarie in tempi ragionevoli (16). Nel 2019 una articolata raccomandazione ha riguardato direttamente la questione dell'accesso, invitando gli Stati membri a integrare le norme formali di eligibilità con l'istituzione di adeguati canali d'accesso (trasparenza amministrativa, informazione user-friendly, procedure semplificate, assistenza e consulenza agli utenti e così via) (Bruno and Kuijpers 2024). Il rafforzamento della Garanzia Giovani e della nuova Garanzia per l'infanzia, co-finanziati dalla UE a patto che seguano un *template* organizzativo e procedurale incentrato su accesso facilitato e effettiva fruizione, costituiscono un esempio emblematico di diritti sociali compositi e multilivello, orientati verso l'utenza.

Un ultimo aspetto merita di essere sottolineato. I diritti sociali si rivolgono agli individui e ai loro bisogni, ma sono creati da entità collettive (tipicamente «autorità pubbliche») e le entità collettive sono a loro volta coinvolte nella produzione delle prestazioni (tipicamente tramite burocrazie pubbliche). La maggior parte delle risorse di output provenienti dal bilancio dell'UE viene distribuita ai governi nazionali (e da questi alle regioni e agli enti locali), sulla base di disposizioni giuridiche predefinite. Le allocazioni di bilancio implicano inevitabilmente un certo grado di solidarietà transnazionale, i cui destinatari sono gli Stati membri in quanto tali – e in particolare i loro sistemi di protezione sociale. Sebbene indi-

rettamente, questo aspetto deve essere in qualche modo incorporato nel concetto di *marble cake*.

Nella teoria federale e nel diritto internazionale è emersa poi l'idea che le comunità politiche in quanto tali – ad esempio gli Stati – possano essere titolari collettivi di diritti come poteri garantiti l'uno nei confronti dell'altro o nei confronti di comunità più ampie (Zick, 2004). Il quadro giuridico dell'Unione Europea è costellato di disposizioni basate sulla solidarietà che informano tutti i tipi di dinamiche, non solo tra gli Stati membri e le istituzioni centrali, ma anche tra i suoi Stati membri e al loro interno (Arban, 2017). Non è quindi inappropriato suggerire che la torta marmorizzata della cittadinanza sociale sia sostenuta da un insieme di norme e regole che promuovono la sicurezza economica e sociale di ogni Stato membro e non esclusivamente dei suoi cittadini. L'importanza di queste norme è aumentata negli ultimi anni con l'istituzione dei primi programmi di finanziamento su larga scala volti alla solidarietà transnazionale, come Sure e Nextgen.

5. — *Conclusione* — I diritti di cittadinanza fanno parte dell'osatura istituzionale della democrazia liberale. Nella seconda metà del Novecento, la dimensione sociale della cittadinanza ha assunto un ruolo cruciale a livello nazionale per rispondere ai rischi e bisogni della popolazione e al tempo stesso favorire la legittimazione politica. Seppure lentamente, anche l'Unione europea ha esteso la sua azione in questo ambito, così come è accaduto nelle federazioni storiche.

Sulla scia della crisi finanziaria, della grande recessione e delle politiche di austerità dei primi anni 2010, la Commissione Juncker ha promosso una svolta sociale nelle politiche europee. Tale svolta ha rafforzato il ruolo della UE non solo come guida delle politiche sociali in generale, ma anche come garante di alcuni diritti sociali e co-finanziatore delle prestazioni ad essi connesse. È così emerso un nuovo modello di cittadinanza sociale composita, *sui generis* rispetto anche a quello delle federazioni storiche.

Mentre durante gli anni Trenta e Settanta del secolo scorso negli Usa e in Svizzera il governo federale poté centralizzare alcuni

schemi di assicurazione sociale rivolti a vaste platee, come le pensioni o la sanità, l'esistenza di robusti sistemi nazionali di welfare ha precluso alla UE questo percorso. Piuttosto che tramite l'istituzione di schemi di welfare federali, l'Unione ha puntato piuttosto a definire una cornice comune di principi e standard di prestazione, a sostenere i sistemi nazionali attraverso misure *hard* e *soft*, a coordinarli e renderli compatibili con la libertà di movimento e infine a sostenere finanziariamente la coesione territoriale e la solidarietà cross-nazionale in situazioni di emergenza.

Il nuovo modello di cittadinanza sociale a *marble cake* ha già dato un significativo contributo nel mitigare il deficit di risorse durante la pandemia e nel promuovere la resilienza e la *preparedness* dei sistemi nazionali, entro un contesto condiviso di governance centralizzata. Dato il suo carattere variegato e complesso, tale modello soffre tuttavia di un deficit di visibilità pubblica che ne limita il potenziale di legittimazione e di creazione di lealtà/consenso nei confronti della UE. In altra sede ho formulato alcune proposte per rimediare a questo deficit, fra cui l'introduzione di una carta sociale UE che informi i cittadini sulla varietà di prestazioni co-garantite e co- prodotte dalla UE stessa (Ferrera 2018). L'Unione deve valorizzare in misura deliberata e più efficace il proprio ruolo, avendo particolare cura di ciò che avviene nell'«ultimo miglio», laddove i cittadini elettori incontrano e fruiscono i benefici della cittadinanza sociale e formulano le proprie impressioni e i propri giudizi in termini di biasimo e di credito politico.

### Riferimenti Bibliografici

- Arban, E. (2017), *Exploring the Principle of (Federal) Solidarity* Review of Constitutional Studies Volume 22, Issue 2, 2017. chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/[https://www.constitutionalstudies.ca/wp-content/uploads/2019/08/05\\_Arban-7.pdf](https://www.constitutionalstudies.ca/wp-content/uploads/2019/08/05_Arban-7.pdf).
- Bruno Federico and Simon Kuijpers (2024), *Making Social rights accessible: the role of instrumental resources*, in M. Keune (ed.) *The State of European Social Rights and European Social Citizenship in the EU*, Doi: 10.5281/zenodo.10840423.

- de la Porte, C. & Natali, D. (2018), *Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment*, Journal of European Public Policy, 25:6, 828-843.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., and Seeleib-Kaiser, M. (eds.) (2012), *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*. New York: Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio (2018), *EU Citizenship Needs a Stronger Social Dimension and Soft Duties*, in R. Baubock (ed.), *Debating European Citizenship*, New York, Springer International Publishing, pp. 181-198.
- Ferrera, M. (2024), *Politics and Social Visions. Ideology, Conflict and Solidarity*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M., Corti, F., & Keune, M. (2023), *Social citizenship as a marble cake: The changing pattern of right production and the role of the EU*. *Journal of European Social Policy*, 33(5), 493-509. <https://doi.org/10.1177/09589287231207333>.
- Ferrera Maurizio and Federico Bruno (2024), *Mapping EU social rights and the Epsr's «power resources»*, in M. Keune (ed.) *The State of European Social Rights and European Social Citizenship in the EU*, Doi: 10.5281/zenodo.10840423.
- Heidenreich, M. (ed.) (2016), *Exploring inequality in Europe: diverging income and employment opportunities in the crisis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zeitlin, J. & Vanhercke, B. (2018), *Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*, Journal of European Public Policy, 25:2, 149-174.
- Zick, T. (2004), *Statehood as the New Personhood: The Discovery of Fundamental «States' Rights»*, 46 Wm. & Mary L. Rev. 213 (2004), <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol46/iss1/5>.

*Elena Granaglia\**

## Il modello sociale europeo tra trasformazioni del capitalismo e sfide globali

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. L'Europa sociale: segnali di attenzione... — 3. ....ma la sostanziale sottovalutazione della dimensione sociale. — 4. Alcune idee per un'Europa sociale.

1. — *Introduzione* — A prescindere dalla diversità di declinazioni, al cuore del modello sociale europeo vi è l'ambizione di tenere insieme integrazione economica e dimensione sociale, intesa come attenzione alle condizioni di vita e di lavoro delle persone. Questa ambizione, tuttavia, è da sempre fonte di tensioni.

Da un lato, l'integrazione economica può favorire la dimensione sociale, stimolando la crescita, grazie agli incrementi di produttività conseguenti ai miglioramenti nella divisione del lavoro e alla maggiore concorrenza. A quest'ultimo riguardo, già Scitovsky (1958) sottolineava come la concorrenza indotta dall'integrazione europea favorisse la produttività spingendo le imprese marginali all'innovazione e promuovendo la riallocazione della produzione dalle imprese meno efficienti a quelle più efficienti nonché la complessiva efficienza dei nuovi investimenti. Più crescita significa, infatti, più risorse che possono essere destinate alla distribuzione e alla redistribuzione e, in molti casi, anche più opportunità di lavoro. L'integrazione, inoltre, implica diminuzione delle barriere allo scambio e ciò implica più libertà: libertà di circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Chi non trovasse lavoro nel

\* Professoressa ordinaria di Scienza delle Finanze presso l'Università Roma Tre.

proprio paese o non trovasse il lavoro che desidera potrebbe muoversi in altri paesi.

Dall'altro lato, le condizioni che generano l'integrazione, ossia la rimozione delle barriere alla circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali, possono compromettere la dimensione sociale. Anziché favorire la convergenza verso l'alto, possono aggravare le disuguaglianze sociali, fra persone e fra territori, le attività produttive tendendo a concentrarsi in alcuni territori a discapito di altri. Al contempo, indeboliscono la capacità degli stati nazione di utilizzare i due strumenti centrali per tutelare la dimensione sociale, la tassazione e la regolazione. Maggiori sono tassazione e regolazione, maggiori sono, infatti, i rischi di fuoriuscita di redditi e capitali dai confini nazionali. Peraltro, anche in assenza di mobilità effettiva, la sola minaccia dell'uscita, resa possibile dalla libertà di movimento, può condizionare le decisioni dei singoli paesi. A ciò si aggiunge la possibilità, conseguente alla libertà di circolazione dei servizi, di ricorrere a lavoratori distaccati a minor costo provenienti da altri paesi. Ancora, le libertà di movimento e concorrenza rischiano di mettere a repentaglio gli assetti universalisti e pubblicistici di Stato sociale. In breve, l'integrazione pone rischi di *dumping* sociale, vale a dire di concorrenza al ribasso nelle remunerazioni e di più complessiva concorrenza fra modalità di *governance* del sociale, favorendo gli Stati sociali meno esigenti.

Non si tratta di tensioni ingovernabili. La dimensione sociale può essere salvaguardata da politiche comuni europee. Già Scitovsky (cit.), ad esempio, sottolineava la necessità di una politica comune per l'occupazione, insieme ad una politica monetaria e fiscale comune al fine di contrastare gli squilibri regionali prodotti dall'integrazione dei mercati dei capitali. La politica monetaria, dal canto suo, avrebbe dovuto fissare tassi di interesse differenziati a seconda delle situazioni esistenti nelle diverse regioni. Nella stessa direzione si muoveva uno dei «padri fondatori» dell'Europa, il Commissario Thomson che, nel 1973, scriveva «nessuna Comunità può sopravvivere né avere senso per coloro che vi appartengono finché alcuni di essi abbiano standard di vita assai diversi e abbiano ragione di dubitare della volontà comune di aiutare i

singoli Stati Membri a migliorare la condizione della propria gente» (vedasi Barca, 2009). Peraltro, la dimensione sociale può aiutare la crescita stessa, come sottolineato dalla prospettiva dell'investimento sociale (vedasi Hemerijck, Matsaganis, 2024).

Si noti: politiche comuni includono sia interventi «positivi» che allargano la sovranità dell'Unione in ambito sociale, sia interventi «negativi» che limitano gli ostacoli all'esercizio della solidarietà nazionale posti dall'integrazione economica. Cruciali, al riguardo, sono i divieti alla concorrenza fiscale dannosa, *in primis*, alla permanenza di paradisi fiscali.

I quasi 70 anni di vita dell'esperimento europeo ci consegnano diverse evidenze concrete di attenzione alla dimensione sociale. Il quadro che emerge è, tuttavia, largamente insufficiente.

Obiettivo di questo articolo è dapprima ricostruire, inevitabilmente per somme linee, i principali passi compiuti dall'Europa in ambito sociale; sottolinearne poi i numerosi limiti, nel riconoscimento delle sfide odierne, e, infine, proporre alcune idee per un'Europa sociale (per un'analisi più dettagliata dei passi compiuti e dei limiti, vedasi Ferrera, 2024 e Natili *et al.*, 2025).

2. — *L'Europa sociale: segnali di attenzione...* — La posizione di von Hayek (1939), secondo cui l'integrazione economica avrebbe compromesso la dimensione sociale non ha mai attecchito nelle Carte fondamentali e nell'azione concreta della Comunità europea prima e dell'Unione europea dopo. Scriveva von Hayek (cit. trad. mia, p. 258) «non solo la maggiore mobilità tra gli Stati renderebbe necessario evitare ogni tipo di tassazione che spingerebbe il capitale o il lavoro altrove, ma ci sarebbero anche notevoli difficoltà con molti tipi di tassazione indiretta... E non sono solo i governi nazionali che vedranno minata la loro capacità di agire: i sindacati [...] perderanno la loro posizione monopolistica e quindi, in quanto organizzazioni nazionali, il loro potere di controllare l'offerta dei loro servizi». In breve, l'integrazione economica sarebbe la via per minare l'esistenza stessa dello Stato sociale. Peraltro, neppure appare convalidata l'idea secondo cui l'esperimento europeo si contraddistinguebbe per la netta separazione di responsabilità,

fra un'Europa, dedita all'integrazione dei mercati, e gli stati-nazione, custodi unici della solidarietà.

Tutte le Carte fondamentali europee contengono, infatti, rimandi alla dimensione sociale. Il Trattato di Roma prefigge lo sviluppo armonioso della Comunità europea, istituendo, a tal fine, un fondo sociale finalizzato a promuovere «le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori» (art. 123). Il Trattato di Roma, inoltre, pone con forza il vincolo di non discriminazione nel mercato del lavoro, *in primis*, fra uomini e donne.

Gli stessi Atto unico europeo del 1986 e il Trattato di Maastricht del 1992, seppure focalizzati sull'integrazione economica, non ignorano la dimensione sociale. L'Atto unico contempla il rafforzamento degli obiettivi di coesione e la formalizzazione del dialogo sociale. Il Trattato di Maastricht è accompagnato da un Protocollo sociale che richiede una maggiore cooperazione fra gli Stati membri in materia sociale. Fra l'Atto unico e il Trattato di Maastricht sono altresì varati la Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e il relativo programma di azione. Il Protocollo sociale diventa parte integrante del Trattato di Amsterdam del 1997, ponendo termine alla subordinazione della politica sociale agli accordi separati e contingenti fra i diversi paesi membri. Il Trattato di Amsterdam, inoltre, affida all'Unione il compito di «promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile» (art. B), grazie a «la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione» (art. 117). Successivamente, il Trattato di Nizza del 2001 autorizza l'Unione a sostenere e completare l'azione degli Stati membri nella lotta contro l'esclusione sociale e nella modernizzazione dei regimi di protezione sociale. Infine, il Trattato di Lisbona del 2007 stabilisce che «l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra

donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore» (art. 2) e attribuisce alla Carta dei diritti fondamentali, inclusi i diritti di solidarietà (art. 6), il medesimo valore vincolante dei trattati. Oltre ad aprire il dialogo sociale alla partecipazione della società civile, il concomitante Trattato sul funzionamento dell’Unione europea introduce la clausola orizzontale, che richiede all’Unione di tenere conto degli obiettivi sociali nella definizione e nell’attuazione delle diverse politiche, e istituisce il Comitato per la protezione sociale, organismo finalizzato al coordinamento delle politiche sociali, grazie alla fissazione di obiettivi comuni, alla diffusione delle buone pratiche e all’attuazione di processi di monitoraggio.

Nel tempo, la Comunità europea, prima, e l’Unione, dopo, hanno pure aumentato la capacità concreta di azione. L’Atto unico estende il ricorso alla maggioranza qualificata. Il Trattato di Maastricht introduce la procedura di codecisione, poi semplificata dal Trattato di Amsterdam, rafforzando il ruolo del Parlamento. Tale procedura, definita dal Trattato di Lisbona «procedura legislativa ordinaria» è ora la principale procedura decisionale, applicandosi a circa 85 ambiti. Il Trattato di Lisbona istituisce le cosiddette clausole passarella, le quali permettono al Consiglio europeo di superare, in alcuni ambiti decisionali, il voto a unanimità nonché di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria in sostituzione di quella speciale.

Questo quadro normativo ha reso possibile la realizzazione di numerosi interventi in ambito sociale, oltre all’istituzione del già citato Fondo sociale europeo, nel tempo potenziato e integrato da altri fondi strutturali e di investimento oltre ad alcuni fondi residuali quali i fondi per gli aiuti alimentari. Fra di essi, ricordo le diverse direttive sulla salute e sulla sicurezza del lavoro (a partire dall’inizio degli anni 80); le diverse direttive sui lavoratori distaccati (la prima è nel 1996) tese a fissare un nucleo di condizioni comuni in materia di lavoro e tutele sociali cui ha fatto seguito nel 2019 l’istituzione dell’Autorità europea del lavoro, con l’incarico di vigilare sulla corretta applicazione delle norme sulla mobilità dei lavoratori; la direttiva sugli appalti pubblici che riconosce la possibilità

di appalti socialmente responsabili e le direttive recenti in materia di salario minimo e lavoratori delle piattaforme. Ricordo pure la strategia europea per l'occupazione lanciata nel 1997 e rafforzata dalla più complessiva strategia di Lisbona, con gli obiettivi di aumentare l'occupazione, promuovere l'istruzione e la formazione permanente e contrastare l'esclusione sociale. Ricordo, infine, l'istituzione nel 2010 del semestre europeo quale strumento di coordinamento, all'interno dell'Unione, delle politiche economiche, di bilancio, sociali e occupazionali nonché la realizzazione nel 2017 del Pilastro europeo dei diritti sociali e del ricco piano di azione sociale che ne è conseguito.

A questi interventi si aggiungono gli interventi tesi a introdurre la dimensione sociale nell'esercizio dell'attività economica. Un esempio sono le direttive sulla responsabilità sociale d'impresa, varate a partire dai primi anni 2000. Le ultime sono le direttive sulla rendicontazione sociale e ambientale delle imprese del 2023 e la direttiva sulla *Due diligence* delle imprese del 2024, il cui obiettivo è la promozione di pratiche commerciali sostenibili e responsabili, lungo tutta la catena del valore (Sacconi, 2024).

Durante l'emergenza Covid, infine, non solo il patto di stabilità e crescita è stato allentato e il ricorso agli aiuti di Stato ampliato, ma l'Unione ha anche dato vita al piano *Next Generation Eu* dotandolo di un finanziamento di 750 miliardi di euro.

3. — ...ma la sostanziale sottovalutazione della dimensione sociale — Nonostante i passi messi in evidenza, i limiti nella presa in considerazione della dimensione sociale restano, però, numerosi.

Nei primi decenni della Comunità ha comunque prevalso quella che Scharpf (1989) ha definito l'integrazione negativa, un'integrazione caratterizzata dalla rimozione delle barriere agli scambi infra-europei, nella sottovalutazione dei rischi di disequilibri sociali fra paesi conseguenti all'assenza di coordinamento nelle politiche economiche dei diversi paesi. Addirittura, aggiunge Halevi (2019, p. 24), dopo l'entrata in vigore della Cee, «i paesi membri erano meno coordinati rispetto al periodo del Piano Marshall [...]. L'ostacolo più importante era rappresentato dall'orientamento

altalenante che il vincolo della bilancia dei pagamenti imponeva ad alcuni paesi (Italia, Francia e anche Regno Unito) e dall'assoluta necessità di ottenere saldi netti sui mercati esteri per altri (Germania). Questa realtà ha gravemente danneggiato alcune economie». Come, continua Halevi (cit.), «man mano che i paesi adottavano uno dopo l'altro questo orientamento altalenante, aumentava ovviamente la probabilità che finissero tutti per comportarsi in modo “pro-ciclico”... Se i responsabili politici tedeschi volevano garantire sia profitti aziendali sostanziali sia un alto tasso di utilizzo della capacità produttiva, non potevano che favorire una continua espansione delle esportazioni (nette). A loro volta, i paesi in deficit erano costretti ad entrare in una fase recessiva per bloccare un ulteriore deterioramento del loro deficit esterno e sperare poi di essere trainati da coloro che non erano in fase di arresto. In Europa non esisteva alcun altro meccanismo per affrontare i saldi esterni». In breve, sempre nei termini di Halevi (cit., p. 2), la «cosiddetta cooperazione era un esercizio volto a stabilire l'egemonia, difendendo al contempo gli interessi specifici dei gruppi economici dominanti di ciascun paese».

A seguito della costituzione dell'Unione monetaria e ancor più della crisi dei debiti sovrani, un maggior coordinamento ha sì avuto luogo, ma gli squilibri fra paesi hanno continuato a persistere. Da un lato, come sottolinea De Grauwe (2022), in presenza di *shock* asimmetrici, la coesistenza di unione monetaria e assenza di politica fiscale comune penalizza i paesi più colpiti, togliendo la leva monetaria e vincolando le possibilità di ricorso al debito, dunque, ostacolando l'attuazione delle politiche espansive di contrasto al ciclo negativo. Peraltro, anche in assenza di *shock* asimmetrici, la sottrazione dell'opzione della svalutazione monetaria, resa impossibile dall'unione monetaria, rafforza il ruolo della svalutazione delle remunerazioni per i paesi più deboli. Dall'altro, con l'eccezione del periodo del Covid, il coordinamento è stato caratterizzato da Patti di Stabilità e Crescita e da raccomandazioni dei semestri europei che hanno imposto ai paesi più indebitati regole uniformi e rigide di contenimento della spesa pubblica che hanno favorito la penalizzazione della dimensione sociale.

Al contempo, a livello europeo, la regola dell'unanimità continua a vigere nei due ambiti chiave per la dimensione sociale: la protezione sociale e il fisco. Di conseguenza, gran parte degli interventi effettuati dall'Unione in ambito sociale ha da sempre preso la forma non impositiva delle *soft laws*, indicazioni non vincolanti sviluppate attraverso il metodo di coordinamento aperto. Basti ricordare le vicende del reddito minimo, rispetto al quale è mancato l'accordo per una direttiva e ci si è dovuti accontentare di una raccomandazione. Ora, anche le *soft laws* possono avere un potere espressivo, comunicando gli standard normativi ritenuti desiderabili. L'influenza sui comportamenti è, però, indiretta e potrebbe anche non realizzarsi, mancando l'obbligatorietà che caratterizza direttive e regolamenti.

Inoltre, anche quando l'Unione riesce a pervenire a una direttiva, il vincolo dell'unanimità ne indebolisce il contenuto, in quanto l'accordo non può che registrarsi attorno al minimo comune denominatore fra le diverse posizioni. Si consideri la direttiva sulla *Due diligence*. Come documenta Sacconi (2024, p. 127), inizialmente la direttiva contemplava il dovere di «prendere in considerazione le conseguenze in materia di sostenibilità con riferimento ai diritti umani e agli effetti sul cambiamento climatico e ambientale. Inoltre, gli amministratori avrebbero potuto essere chiamati a rispondere civilmente per il mancato rispetto dei doveri di diligenza così ridefiniti». Benché sostenute dal Parlamento europeo, queste disposizioni non sono sopravvissute al «trilogo» col Consiglio dell'Unione dove serve l'unanimità dei paesi membri. L'accordo è stato invece trovato limitando l'ambito di applicazione alle imprese di grandi dimensioni, con oltre 500 dipendenti e un fatturato netto mondiale di oltre 150 milioni di euro. Lo stesso vale per le direttive sul lavoro distaccato che si sono rivelate inadeguate a contrastare molti abusi, in particolare, a danno dei lavoratori atipici e dei lavoratori distaccati provenienti da paesi terzi.

Infine, le regole della *governance* macroeconomica, con i connessi vincoli di bilancio, la preminenza, nel progetto europeo dell'ideale concorrenziale e, a partire dagli anni 80, l'influenza dei governi conservatori statunitense e anglosassone hanno contribuito a

minare la difesa di servizi sociali pubblici, favorendo la retorica dell'insostenibilità della spesa sociale (per approfondimenti, vedasi Erne *et al.*, 2024). Certo, la direttiva Bolkenstein non è riuscita a trovare applicazione nei servizi di interesse generale, quali i servizi di *welfare*. La proposta ha, tuttavia, contribuito al diffondersi di un clima di sfiducia verso gli assetti pubblicistici di Stato sociale.

In ogni caso, i dati su due degli obiettivi affermati come centrali dall'Unione, la riduzione delle disuguaglianze territoriali e la riduzione della povertà, non paiono confortanti. Le disparità regionali nel Pil a parità di potere d'acquisto fra i paesi dell'Unione prima dell'allargamento, dopo essere leggermente scese fra il 1980 e il 1990, hanno ripreso a salire, in particolare, dopo il 2005. Quelle fra il complesso dei paesi, inclusi i paesi entrati dopo l'allargamento, sono scese fino al 2010, poi hanno smesso di diminuire e sono in lieve crescita (Morelli, 2024). Come documentano Diemer *et al.* (2022), vere e proprie trappole dello sviluppo, simili a quelle dei paesi a medio reddito, si sono sviluppate dall'inizio degli anni 90 in diverse regioni europee quali le ex regioni industriali della Francia centrale e nord-orientale, dell'Italia settentrionale, di alcune zone della Vallonia in Belgio, dello Jutland settentrionale in Danimarca, della Spagna orientale o delle Midlands inglesi e le regioni prima benestanti della Bassa Austria, della Svezia meridionale e della Finlandia meridionale. Pure restiamo molto lontani dagli obiettivi fissati per il 2030 di riduzione della povertà. Peraltra, neppure la crescita dell'occupazione che aveva avuto luogo prima della crisi dei debiti sovrani aveva prodotto una diminuzione della povertà (e della disuguaglianza sociale).

La situazione odierna aggiunge elementi di criticità. Sotto l'influenza del Rapporto Draghi, l'attenzione della Commissione è tutta concentrata sulla competitività e sulla semplificazione. Su 45 impegni prefissati, solo 4 riguardano il sociale, nessuno dei quali ha natura vincolante, e la responsabilità della commissaria designata al *welfare* cessa di essere per «il lavoro e i diritti sociali». È per «le persone, le competenze e la preparazione». Nel nome della semplificazione e della competitività, è poi in corso addirittura uno smontaggio di diversi pezzi di «sociale» prima esistenti. Un esem-

pio è la vicenda delle direttive sulla responsabilità sociale d'impresa. Non solo sono stati posticipati i tempi di attuazione. La Commissione ha anche proposto una modifica della direttiva che esclude dal novero degli *stakeholder* da considerare le organizzazioni non governative attive a favore dei diritti umani e del clima; riduce le materie su cui gli *stakeholder* stessi devono essere consultati; limita la *due diligence* ai partner d'affari diretti (per approfondimenti, vedasi Sacconi, 2025). Un altro esempio è lo spostamento della responsabilità per l'economia sociale dalla DG Grow (Mercato interno, industria imprenditoria, piccole e medie imprese) alla DG per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, come se l'economia sociale non sia parte dell'economia. Le migrazioni, inoltre, sono sempre più questione di mera sicurezza.

Al contempo, la decisione di aumentare al 5% del Pil la spesa militare rischia di compromettere le risorse da destinare al sociale (l'Italia è fra i 18 che hanno chiesto di accedere ai prestiti del programma Safe), mentre i dazi aggiungono i rischi di svalutazione del lavoro (la compressione delle remunerazioni può contribuire all'incremento del prezzo dei beni esportati). Le prime anticipazioni sul futuro bilancio della Ue (il bilancio 2028-2035), dal canto loro, contemplano un cambiamento radicale nella politica di coesione, consentendo di utilizzare i relativi fondi per la realizzazione di infrastrutture *dual use* e per la mobilità militare, con benefici anche per le grandi imprese, per di più senza alcuna limitazione territoriale. Contemplano altresì una forte spinta alla rinazionalizzazione delle politiche europee, grazie all'elaborazione di 27 programmi nazionali che unificano la pluralità dei programmi della coesione nonché altri programmi comunitari (per approfondimenti, vedasi De Luca, 2025), sulla scia dell'esperienza di Next Generation EU. Infine, preoccupa la crescita dei governi sovranisti ostili al rafforzamento dei compiti dell'Unione in ambito sociale.

Certo, la Commissaria al *welfare* Minzatu ha dichiarato l'impegno a promuovere lavori di qualità attenti all'equilibrio fra lavoro e vita al di fuori del lavoro e la Commissione ha aperto una consultazione pubblica per lo sviluppo di quella che definisce la prima Strategia europea di lotta alla povertà. La domanda, però, è cosa cambi

rispetto al novero di impegni presi proprio su questi fronti a partire dalla Strategia europea per l'occupazione del 1987 e dal vertice di Lisbona del 2000.

4. — *Alcune idee per un'Europa sociale* — Nell'ultimo decennio, a partire dal contributo iniziale di Vandebroucke (2013), è andata sviluppandosi la proposta di guardare all'Unione europea come unione sociale, vale a dire come assetto istituzionale multilivello, dove i diversi livelli di governo cooperano nella realizzazione della dimensione sociale sulla base di una logica di sussidiarietà e proporzionalità. La proposta contiene elementi interessanti. Riconosce le complementarità istituzionali, al cuore del federalismo, rifiuggendo sia da un superstato europeo sia dalla supremazia delle sovranità nazionali. Al contempo, però, è largamente incompleta.

Si consideri la sussidiarietà. Richiedere che il livello di governo superiore (e più lontano dalle persone) entri in azione solo per sopperire a mancanze del livello inferiore (e più vicino alle persone) lascia aperte le questioni di cosa si ricerca e di come intervenire. Le risposte non sono rintracciabili nella nozione di sussidiarietà (sul tema, vedasi Rescigno, 2002). Ad esempio, i figli (e, nel nostro mondo, soprattutto le figlie) potrebbero essere in grado di prendersi cura dei genitori anziani. La domanda è se pensiamo che la cura familiare possa considerarsi equivalente alla cura fornita dalla collettività oppure no (magari le persone non auto-sufficienti non vogliono dipendere dai propri figli/e). Il che richiede di interrogarsi sulle ragioni a favore di un determinato obiettivo. Inoltre, si pone un problema di attribuzione delle responsabilità. Anche in presenza di equivalenza, è accettabile attribuire tutte le responsabilità ai figli/e o no? E similmente, qualora, mettessimo in discussione l'equivalenza, non resterebbe comunque uno spazio per le responsabilità familiari? Osservazioni analoghe valgono per la proporzionalità.

Nel proporre un'Unione sociale dobbiamo allora, innanzitutto, specificare la dimensione sociale. Come si legge in apertura di un libro fondamentale del novecento, «la giustizia è la prima virtù delle istituzioni sociali» (Rawls, 1971). L'Unione è un'istituzione

sociale. La giustizia è, dunque, prioritaria. In questa prospettiva, la ragione d'essere della dimensione sociale è contribuire alla giustizia sociale, assicurando le condizioni di vita e di lavoro necessarie per vivere una vita dignitosa cui tutti abbiamo diritto in virtù della nostra comune uguaglianza morale e della dignità sociale dovuta a ciascuno e ciascuna di noi.

Certo, contro la retorica dei *trade off*, la dimensione sociale può servire anche alla crescita/efficienza. Ad esempio, la riduzione degli squilibri sociali eccessivi favorisce sia la sostenibilità del processo di integrazione economica sia la giustizia e lo stesso vale per una qualche armonizzazione degli ammortizzatori sociali nonché per le politiche di investimento sociale che rispondono sia a esigenze di giustizia sia alla crescita, promuovendo la qualità e la quantità dell'occupazione. Le giustificazioni economiche, tuttavia, rimangono contingenti. Potrebbero esserci o non esserci, dipendendo da valutazioni ancillari/strumentali circa i benefici e i costi in gioco. Le valutazioni di giustizia, invece, segnalano un obbligo morale prioritario. Inoltre, le ragioni influenzano il disegno stesso delle politiche. Una politica ricercata per ragioni di giustizia richiede un disegno attento all'uguaglianza morale. Questo valore potrebbe essere trascurato qualora si ricercasse unicamente la crescita/l'efficienza.

Una volta specificati gli obiettivi, occorre occuparsi della ripartizione delle responsabilità nell'attuarli. Al riguardo, due mi sembrano le direttive più importanti.

La prima direttiva concerne lo spazio della dimensione sociale. Una risposta diffusa fa leva sullo spazio dell'intervento redistributivo dello Stato sociale. Occorre andare oltre. Mercati e imprese sono istituzioni sociali e devono fare la propria parte. Ciò, da un lato, richiede una regolazione coerente dei diritti di proprietà e degli schemi di *governance* delle imprese, come sottolineato dalla prospettiva della pre-distribuzione. Dall'altro lato, richiede di occuparsi anche delle finalità allocative, quando in gioco sia la struttura delle opportunità e dei vincoli entro i quali produrre e consumare. Un conto, infatti, sono le scelte sui singoli beni e servizi da produrre e acquistare: in tale ambito, è evidente la superiorità delle

scelte decentrate di mercato (quanto meno in presenza di consumatori «sufficientemente» informati e di assenza di effetti esterni). Un altro sono le scelte relative alla direzione del cambiamento tecnologico, alla transizione ambientale e alle condizioni di accesso ai dati, che non possono essere lasciate interamente al mercato, ancorché opportunamente regolato. La questione è centrale oggi.

Su questo punto, la distanza rispetto alla visione incorporata nel Rapporto Draghi è netta. In quel Rapporto si accetta quanto il mercato fa e si richiede allo Stato sociale di intervenire *ex post* per ridurre/compensare eventualmente i costi. Qui si chiede di intervenire anche *ex ante* nell'economia.

La seconda direttiva concerne le responsabilità specifiche dell'Unione. A tale riguardo, adottando la terminologia di Vandebroucke (2021), l'Unione ha un ruolo centrale nella «fissazione di norme» e nella fissazione del «supporto cognitivo, regolatorio e materiale» ai paesi membri.

Rispetto alla fissazione delle norme, l'aiuto risiede nel contrasto alle pressioni che potrebbero verificarsi nei paesi membri per una riduzione dei diritti sociali. S'ipotizzi, ad esempio, il caso, non peregrino di questi tempi, di un paese che retrocede dall'applicazione di alcuni diritti. Ebbene, i trattati dell'Unione possono fungere da richiamo per la loro difesa.

Rispetto al supporto, l'Unione può offrire ai paesi membri supporto cognitivo accompagnando le politiche sociali nazionali. Può altresì offrire supporto regolatorio grazie ad un insieme composito di misure che va dal contrasto alla concorrenza fiscale dannosa e ai paradisi fiscali nell'Unione alla realizzazione di una *governance* macroeconomica più attenta alla dimensione sociale; dal rafforzamento della democrazia economica, grazie anche alle normative in materia di responsabilità sociale d'impresa, e dell'economia sociale alla regolazione delle piattaforme e accesso ai dati, al coordinamento degli ammortizzatori sociali per i lavoratori mobili e al contrasto al lavoro povero. Infine, può offrire supporto materiale alle politiche dei paesi membri. Un esempio sono i diversi fondi per la coesione. Un altro è la re-introduzione, su base stabile, di un meccanismo europeo di sostegno agli schemi nazionali di indennità di

disoccupazione, sulla scia di Sure. Un altro ancora è il contributo al finanziamento ai piani sociali per l'ambiente. In breve, l'Unione può offrire supporto sia rimuovendo barriere sia fornendo aiuti in ambiti dove i paesi membri, vuoi per l'integrazione economica vuoi per le nuove sfide connesse alla transizione ambientale e all'economia delle piattaforme, da soli non possono operare.

Ai contributi in termini di fissazione delle norme e di supporto aggiungerei un ruolo diretto dell'Unione in alcuni ambiti produttivi, *in primis*, in politiche industriali comuni finalizzate ad un'innovazione coerente con il rafforzamento della dimensione sociale. Un esempio è la creazione di un'infrastruttura europea pubblica per i farmaci (sul tema, vedasi Florio, 2024).

Realizzare queste indicazioni richiede alcuni cambiamenti non di poco conto nel funzionamento dell'Unione. Occorre, innanzitutto, andare oltre ai meri pungoli offerti dal metodo di coordinamento aperto, rafforzando il ruolo dell'addizionalità, finanziaria e strategica, e della condizionalità. Occorre, inoltre, potenziare il bilancio europeo. Occorre, infine, abbandonare le prospettive di rinazionalizzazione della *governance* europea che si stanno affacciando nelle prime discussioni sul prossimo quadro finanziario europeo. L'Europa sociale impone, al contrario, di irrobustire la Commissione nelle sue capacità di supporto cognitivo e regolatorio e, allo stesso tempo, estendere la partecipazione dei livelli subnazionali, delle organizzazioni della cittadinanza attiva, delle forze sociali e dei cittadini e delle cittadine europee, anche grazie a un maggior coinvolgimento del Comitato delle Regioni e del Comitato economico-sociale e a un rilancio dell'esperienza dei Forum deliberativi dei cittadini europei. La partecipazione è al cuore di un'Unione che voglia qualificarsi come democratica.

Un ultimo punto. L'idea di Unione sociale prescinde da prospettive di governo cosmopolita. Doveri di giustizia globale, però, permangono. Di fronte alle tante guerre, alle carestie e ai disastri ambientali, un'Europa sociale non può concepire la politica nei confronti dei richiedenti asilo come una mera politica sicuritaria, esternalizzandone la realizzazione in modo da cercare di occultare le tante violazioni. Al contempo, come già affermava la Dichiara-

zione Schumann, «il benessere europeo non doveva essere fine a sé stesso, ma aperto al mondo e allo sviluppo di altre nazioni». Uno degli aspetti positivi della proposta di infrastruttura europea sui farmaci è quello rimuovere gli ostacoli all'accesso connessi ai brevetti che oggi penalizzano così fortemente i paesi più poveri.

### Riferimenti bibliografici

- Barca, F. 2009, *Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione dell'Unione europea a una svolta* disponibile a <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Barc/Barca.pdf>.
- De Grauwe, P. 2022, *Economia dell'Unione Monetaria*, Il Mulino, Bologna.
- De Luca, S. 2025, *Difendere la coesione per rilanciare l'Europa, non militarizzarla*, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/difendere-la-coesione-per-rilanciare-leuropa-non-militarizzarla/>.
- Diemer, A., Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. 2022, «*The Regional Development Trap in Europe*», *Economic Geography*, 98, 5, pp. 487-509.
- Erne, R., Stan, S., Golden, D., Szabò, I., Maccarone, V. 2024, *Politicising Commodification. European Governance and Labor Politics from the Financial Crisis to the Covid Experience*, <https://www.cambridge.org/core/books/politicising-commodification/7208F2FA88BEBEE45382E11D2FA6982C>.
- Ferrera, M. 2024, *Politics and social visions. Ideology, Conflict and Solidarity in the EU*, Oxford University Press, Oxford.
- Florio, M. 2024, «*Salute bene pubblico europeo*», in E. Granaglia, G. Riva (a cura di), *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Donzelli, Roma.
- Granaglia, E. 2024, «*Welfare. La Ue come unione sociale*», in E. Granaglia, G. Riva (a cura di), *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Donzelli, Roma.
- Halevi, J. 2019, *Europe 1957 to 1979, From the Common Market to the European Monetary System*, Inet working paper 101, <https://www.inetconomics.org/research/research-papers/europe-1957-to-1979-from-the-common-market-to-the-european-monetary-system>.
- Hayek, F. 1939, «*The Economic Conditions of Interstate Federalism*», *New Commonwealth Quarterly*, 2, ripubblicato in F. Hayek, *Individualism and Economic Order*, Routledge, London, 1948, pp. 255-272.
- Hemerijck, A., Matsaganis, M. 2024, *Who is afraid of the Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford.

- Morelli, S. 2024, «*Disuguaglianze. Le tante fratture socioeconomiche*», in E. Granaglia, G. Riva (a cura di), *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Donzelli, Roma.
- Natili, M., Kyriazi, A., Ronchi, S. 2025, «*Oltre l'austerità? La politica sociale europea dopo la Grande Recessione*», *Stato e mercato*, 1, pp. 127-141.
- Rawls, J. 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Una teoria della giustizia, Feltrinelli, Milano 1982).
- Rescigno, U. 2002, *Comunicazione orale Convegno Internazionale Towards New Forms of Welfare*, Osservatorio G. dell'Amore, Stresa.
- Sacconi, L. 2025, «*Meno doveri e partecipazione più complessità e discrezionalità per le imprese*», <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/meno-doveri-e-partecipazione-piu-complessita-e-discrezionalita-per-le-imprese/>.
- Sacconi, L. 2024, «*Governo d'impresa. Responsabilità sociale e democrazia economica*», in E. Granaglia, G. Riva (a cura di), *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Donzelli, Roma.
- Scharpf, F. 1998, «*Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea*», *Stato e Mercato*, 1, pp. 21-52.
- Scitovsky, T. 1958, *Economic Theory and Western European Integration*, Allen and Unwin, London.
- Vandenbroucke F. 2013, «*A European Social Union: A Political Necessity and An Urgent Research Programme*», *Progressive Economy Journal*, novembre, 1, pp. 45-9.
- Vandenbroucke F. 2021, «*The Eu's role in income redistribution and insurance: Support, norm-setter or provider? A Review of Justice-based arguments*», *Journal of Philosophy*, June, pp. 471-487.



## SESSIONE II

### Il principio di egualanza sostanziale tra distribuzione e riconoscimento



*Marzia Barbera\**  
L'eguaglianza dalla svolta identitaria  
all'età della rivalsa

SOMMARIO: 1. I volti dell'eguaglianza. — 2. La svolta identitaria. — 3. Il diritto di fronte alle differenze identitarie. Cosa fonda il riconoscimento: la norma giuridica o la norma sociale? — 4. L'attacco alle teorie identitarie. — 5. L'età della rivalsa.

1. — *I volti dell'eguaglianza* — Non ho mai condiviso l'opinione che l'eguaglianza sia, come scriveva anni fa Paul Westen in un noto e molto citato saggio, «an empty idea» (Westen, 1982), un'idea vuota.

Le idee, compresa l'idea giuridica di eguaglianza, non sono mai vuote, perché ogni idea nasce da una teoria e ogni teoria implica un significato. In greco antico *theoria* indica l'atto del vedere. È straordinario quanto ci dica l'origine di una parola: lungi dall'essere un pensiero astratto che si sovrappone alla realtà, una teoria ci consente di vederla. E tuttavia, noi vediamo la realtà attraverso un'interpretazione della realtà, che però è anche il solo modo di vederla veramente. Questo accade solo se è una buona teoria e non tutte lo sono. In qualche caso, le teorie sono solo il riflesso di un'ideologia. Su cosa faccia di una teoria una buona teoria si potrebbe discutere a lungo, ma su questo tornerò più avanti.

Le teorie, poiché esprimono un'interpretazione della realtà, possono essere mutevoli nel tempo e anche nello spazio e questo è particolarmente vero per le teorie sull'eguaglianza. Contrariamente all'idea di libertà, il cui significato è, al confronto, di poco mutato storicamente, esprimendo, di massima, la possibilità di auto-

\* Emerita di Diritto del lavoro dell'Università degli studi di Brescia.

determinarsi e autorealizzarsi, che può esercitarsi, talvolta, anche solo nel «foro interno» del soggetto agente (si pensi alla libertà di credo), l'eguaglianza ha, nel tempo, mutato di senso, rivelando la sua natura intrinsecamente relazionale, che spinge a chiedersi eguali rispetto a chi, eguali rispetto a che cosa?

È per questo che è connaturato alle teorie sull'eguaglianza il porsi problemi di giustizia, cioè il chiedersi cosa sia dovuto alle persone e perché (Sandel 2009, 33).

In realtà, anche nella tradizione liberale classica, per la quale esiste una distinzione chiara fra la sfera della libertà e quella dell'eguaglianza, ci si pone problemi di giustizia, ma lo si fa in accordo alla prospettiva che ciò che è in gioco sia la giustizia nella fase iniziale della distribuzione. I problemi di giustizia, dunque, sono soprattutto problemi di giustizia distributiva, da risolvere secondo la regola per cui a ciascuno va dato il suo, vale a dire un compenso per i suoi talenti e le sue capacità, secondo aspettative stabilizzate ed eque, cioè in base a un accordo raggiunto o a un'azione compiuta nella sfera pubblica o in quella privata o uno status di partenza lecito (es. essere l'erede di un bene ereditato). La visione della diseguaglianza che deriva da questo approccio è, in una certa misura, rassicurante: le diseguaglianze sono dovute alle differenze fra le competenze e le qualità individuali. Le strutture sociali e i contesti istituzionali che determinano quei pattern di distribuzione tendono ad essere ignorati.

Nella tradizione socialdemocratica, al contrario, ciò che interessa non è solo perché A riceve 100 e B riceve 50, ma quali sono le «proprietà globali» della distribuzione, lo schema generale che fa sì che ciò che riceve A influenzi ciò che riceve B. Se si ritiene che quello schema generale produca esiti complessivamente diseguali, poiché l'equa distribuzione della ricchezza, delle risorse, delle posizioni sociali è parte costitutiva di una società giusta, ciò porterà a ricondurre i problemi di giustizia sociale a difetti di natura redistributiva e richiederà scelte di natura redistributive (imposte progressive, sussidi, trasferimento di risorse da un gruppo sociale a un altro, offerta di servizi pubblici) che dovranno essere democraticamente deliberate.

Infine, nella tradizione marxista, l'ingiustizia derivante dallo sfruttamento e dall'oppressione di classe non può essere eliminata neppure dalla redistribuzione, fino a che le strutture sociali, produttive e istituzionali che producono la disegualanza rimangono inalterate. La giustizia richiede la modifica di quelle strutture e dei processi decisionali, oltre che della divisione del lavoro nella sfera pubblica e in quella privata, e la messa in discussione dell'ideologia che li sostiene.

2. — *La svolta identitaria* — Queste contrapposizioni classiche fra il modo di intendere la giustizia, tuttavia, negli ultimi decenni sono andate in crisi. La crisi è dovuta a quella che è stata definita «*a svolta identitaria*».

Su piano teorico, essa è dovuta ai sostenitori del comunitarismo multiculturale, come Charles Taylor (Taylor 1994), a pensatrici della terza ondata del femminismo come Iris Young (Young 1990), ai teorici del riconoscimento, come Alex Honneth (Honneth 2002).

Il punto di partenza di questi autori è la critica della centralità data al tema della redistribuzione. In quanto paradigma di giustizia, esso sembra fosse particolarmente adatto a descrivere sia le richieste sociali dei lavoratori e delle altre classi subordinate nell'epoca fordista sia i conflitti sulla distribuzione delle risorse economiche che lo Stato sociale era chiamato a risolvere. In quella fase, le questioni relative alle diverse identità di genere, razza, etnia, religione e di status personale in generale erano considerate meri epifenomeni distributivi.

Nell'era post-fordista, al contrario, è la categoria del riconoscimento che pare prevalere.

Per una serie molto complicata di ragioni, che non posso qui neppure richiamare, la globalizzazione, erodendo le risorse disponibili agli Stati nazionali per l'esercizio di potere e autorità politica, come scriveva già anni fa Salvatore Veca, ha fatto sì «per usare il gergo della filosofia politica, che conflitti di maggiore rilevanza investano questioni di verità e di vita buona che toccano identità di persone, piuttosto che questioni di giustizia allocativa o distributiva che toccano interessi di persone».

Nel paradigma del riconoscimento, il rimedio all'ingiustizia non consiste tanto nelle trasformazioni strutturali delle relazioni economiche, quanto, piuttosto, nel riconoscimento e nella valorizzazione delle identità personali svalutate o addirittura disprezzate. Per questo motivo, le differenze di gruppo non dovrebbero essere eliminate ma esaltate, o – secondo una versione più radicale del paradigma del riconoscimento – decostruite e ricostruite in termini diversi da quelli in cui le differenze sono, generalmente, elaborate. Solo quando le differenze di gruppo sono il risultato di giudizi di disvalore stabiliti dai gruppi dominanti, esse vanno combattute e abolite, perché ingiuste.

Il razzismo, il sessismo, l'omofobia, sostiene Iris Young, sono forme distinte di oppressione, con dinamiche proprie, diverse da quelle di classe, anche se possono interagire con l'oppressione di classe, e non si può assegnare a una singola forma di oppressione un primato causale o morale (Young 1990, 42 ss.).

Vi è qualche importante precisazione nell'analisi che Young fa dell'idea di gruppo sociale. Un gruppo sociale non è definito solo da un insieme di attributi condivisi, ma da un senso di identità. In sostanza, dice Young, il gruppo non è un dato ontologico ma «una finzione» e questa idea di gruppo «porta con sé un'importante intuizione antideterminista o antiessenzialista». Non esiste una natura comune (nemmeno il sesso) che i membri di un gruppo condividono in modo inalterabile, tale da far sì che essa determini una volta e per tutte ciò che i gruppi sono in grado o non sono in grado di fare, o che impedisca ai diversi gruppi di avere somiglianze o attributi sovrapposti. In quanto risultanti da un processo, inoltre, i gruppi sono fluidi; nascono, si evolvono e possono anche svanire.

Il paradigma della redistribuzione, ignorando le differenze soggettive, tende a perpetuare l'ingiustizia attraverso norme apparentemente universali, ma in realtà imposte dai gruppi dominanti. È per questa ragione che l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di una trasformazione culturale. O, per meglio dire, piuttosto che opporre economia e cultura, bisognerebbe intendere queste categorie come categorie che si correlano diversamente in relazione a particolari gruppi sociali e a particolari questioni.

Nel libro *Redistribution or Recognition?*, assistiamo a un serrato dibattito fra Nancy Fraser e Axel Honneth (Fraser, Honneth, 2003) sulla prevalenza da dare all'una o all'altra categoria. La ricchezza di questo dibattito, e di quello che ne è seguito fra molti studiose e studiosi (v. Cavalieri 2023), ci consente di cogliere i limiti delle teorie che contrappongono in modo meccanico differenza e particolarismo, parità e universalismo. Sia dall'una autrice che dall'altro autore, infatti, le due sfere non sono viste in antitesi, ma cambia il modo in cui si guarda alla loro relazione.

Nancy Fraser propone una prospettiva dualistica che tiene insieme le due categorie – redistribuzione e riconoscimento – e le integra ma senza ridurre l'una all'altra. Solo in questo modo – sostiene Fraser – è possibile cogliere la connessione tra disuguaglianze di classe e gerarchie di status nelle società contemporanee, ma anche prendere sul serio «il fatto del pluralismo», cioè l'esistenza di diversi punti di vista riguardo al significato di giustizia.

Fraser sostiene che ogni cultura politica che separi redistribuzione e riconoscimento, giudicandoli incompatibili tra loro, è destinata al fallimento e impiega le disuguaglianze di genere come l'epitome di gerarchie di status che non possono essere localizzate in un'unica sfera.

Honneth replica che la svolta del riconoscimento non mira a difendere, a livello teorico, la «politica della differenza»; piuttosto, rappresenta il tentativo di fondare una pre-comprensione morale delle fonti del malcontento sociale. Honneth identifica questo elemento pre-politico con l'impulso a raggiungere un riconoscimento della propria identità, che sarebbe il fondamento del riconoscimento dei propri bisogni nella sfera intima, e del riconoscimento del valore del contributo culturale ed economico dato dall'individuo – anche in termini di lavoro – nella sfera pubblica e sociale. In questo modo, il problema della ridistribuzione viene sussunto in quello della lotta per il riconoscimento.

Nella sua risposta a Honneth, Nancy Fraser sostiene che questa forma di monismo non è in grado di comprendere le dinamiche sistemiche del capitalismo contemporaneo, in cui le disuguaglianze sono radicate sia nella struttura economica che nella gerarchia di

*status*. Questo carattere bidimensionale delle disuguaglianze richiede quindi sia politiche di ridistribuzione che politiche di riconoscimento.

Personalmente, come mi è già capitato di scrivere (Barbera 2025, 153), ritengo che la teoria dualista di Fraser sia più convincente e più promettente, perché prende in considerazione anche le condizioni sociali per la realizzazione del valore dell'uguaglianza. Ciò che voglio sottolineare, tuttavia, è che, nel dialogo dei due autori, ambedue le concezioni (monista o dualista) e ambedue gli approcci – quello fondazionista, in cui un elemento spiega tutto, e quello policentrico e multicentrico, in cui ogni elemento di una teoria è sensibile all'altro – sono discussi in vista di un obiettivo comune. Questo obiettivo è quello di costruire una teoria critica della giustizia sociale che possa sopportare il peso di un mondo in cui le lotte per lo *status* proliferano in condizioni di crescenti disuguaglianze economiche. Solo impiegando concetti capaci di comprendere strutturalmente la società contemporanea – sostengono i due autori – la «grande teoria» conserva la sua validità ed efficacia.

3. — *Il diritto di fronte alle differenze identitarie. Cosa fonda il riconoscimento: la norma giuridica o la norma sociale?* — Per chi ha familiarità con il diritto antidiscriminatorio, il modo in cui il diritto ha contribuito alla costruzione di questa «grande teoria» sono facilmente riconoscibili analizzando le sue categorie di base, in cui sono presenti sia istanze di riconoscimento sia istanze di redistribuzione. Differenze come la razza o l'etnia, riconducibili a differenze di *status*, presentano in realtà problemi di giustizia a due dimensioni, in cui a difetti di riconoscimento si sommano difetti di redistribuzione. Il modo in cui tali differenze sono state intese dal diritto è, però, cambiato nel tempo e l'evoluzione del diritto antidiscriminatorio dà un'idea precisa di questa evoluzione.

La prima stagione del diritto antidiscriminatorio era ispirata a una concezione della giustizia come «denaturalizzazione», ossia come principio di irrilevanza delle differenze naturali, ove per differenze naturali si devono intendere sia le differenze determinate dalla costituzione biologica di ciascuna persona (sesso, razza,

colore) sia le posizioni sociali (gli status) e le credenze (religiose o ideologiche) che le persone si trovano ad avere alla nascita o per nascita.

Non importa qui affrontare qui il punto relativo a quante di tali differenze non siano in realtà naturali ma suscettibili di modifica da parte dell'azione umana. Quel che importa, in questo contesto, è che esse vengono considerate in modo unitario dal diritto quali differenze da cui occorre prescindere.

Secondo quest'ottica, non è necessario qualificare le differenze come giuste o ingiuste: tutte le differenze sono eguali, quel che importa è neutralizzarne gli effetti, in modo da non far dipendere la distribuzione di vantaggi o svantaggi da circostanze delle quali le persone non possono essere ritenuti responsabili. Il diritto, insomma, deve essere «cieco» alle differenze ascritte.

La nuova stagione del diritto antidiscriminatorio si basa su premesse del tutto diverse. A un diritto «cieco» alle differenze, si sostituisce un diritto consapevole di quella che Iris Young chiama la «grammatica dei corpi». La concezione della giustizia alla quale questa stagione si ispira è quella della giustizia come riconoscimento dell'identità, ossia come principio secondo il quale non tutte le differenze sono da neutralizzare ma solo quelle che non costituiscono componenti essenziali dell'identità delle persone e che sono affermate a loro detimento.

Così come nessun individuo è eguale all'altro ma è una norma (giuridica o etica o morale) che li costituisce tali, allo stesso modo, stabilire quali differenze siano rilevanti e quali non lo sono necessita di una norma di riferimento.

Si apre così il problema dei codici normativi attraverso i quali operare il riconoscimento, se quelli dell'autorità pubblica (il legislatore, il giudice), o quella del gruppo che chiede riconoscimento. In breve: norma giuridica o norma sociale?

Il diritto, reclamato dal gruppo, di definire quali differenze siano rilevanti e perché fa appello al pluralismo normativo, che altro non è se non la proiezione sul piano giuridico del pluralismo sociale e di quello politico. In polemica con le teorie formalistiche e statalistiche del diritto proprie del positivismo, il pluralismo normativo

insiste sull'impossibilità di esaurire il diritto con la legge dello stato e con le decisioni giudiziali e sostiene l'esistenza di una pluralità di sistemi di norme che regolano la vita degli individui e dei gruppi sociali.

I giuslavoristi sono da tempo cultori del pluralismo giuridico, adattando la prospettiva istituzionale di Santi Romano ad una visione pluralistica della società, dove i gruppi sociali sono in grado di creare e applicare un proprio «diritto» (il tentativo più influente è costituito dalla teoria di Gino Giugni sull'«ordinamento intersindacale»). Le concezioni istituzionali o sistemiche del pluralismo non sono però idonee a rappresentare le forme di pluralismo normativo di cui si parla nelle società multiculturali (Facchi, 2005).

Il problema che si pone nelle società multiculturali è cosa accade quando non solo i sistemi di norme sono diversi ma ciascuno faccia riferimento a differenti valori non negoziabili o fra loro confliggenti, e cosa accade quando qualcuno di tali valori contrasti con uno dei principi fondamentali delle costituzioni democratico-liberali o con i diritti di libertà individuale che esse preservano. Si tratta di stabilire se, in contraddizione con se stesso, il pluralismo possa sostenere la priorità di qualche valore su altri o se non debba rinunciare, per coerenza, a qualsiasi gerarchia di valori e alla priorità di un qualche valore sugli altri. Inoltre, l'individuo stesso appartiene a una pluralità di gruppi, può essere portatore di un'identità frammentata e di codici normativi contrastanti fra loro. Nel qual caso si pone la questione di quale appartenenza debba avere il sopravvento (ad esempio, nel caso di una donna migrante di religione islamica, l'appartenenza al contesto di provenienza, che le prescrive l'uso del velo o l'accettazione del contesto in cui si è integrata, che le prescrive la libertà o l'obbligo di mostrarsi).

In un mio saggio di qualche anno (Barbera 2006), rimasto inedito, ho sostenuto l'argomento che, nelle decisioni che hanno per tema quali differenze costituiscano discriminazioni e quali vadano preservate, per decidere a quali di tali valori dare la prevalenza attraverso una decisione collettivamente vincolante, proprio perché i valori sono eterogenei, non si tratta di far ricorso alla verità (all'identità), ma all'autorità (al diritto).

Non intendeva essere la riproposizione di una visione statualista o auto-riferita (autopoietica, alla Teubner) del diritto. L'idea di fondo è che spetta al diritto far convivere la libertà di tutti (Ferrajoli, 1976). È dunque compito del legislatore ma soprattutto del giudice stabilire quale differenza legata all'identità di gruppo sia da riconoscere e quale no.

Vorrei chiarire, sia pure brevemente, perché, a mio parere, si tratta di un compito affidato soprattutto ai giudici. Il carattere democratico delle deliberazioni politiche, dal quale le visioni procedurali della giustizia derivano il carattere sostanzialmente convenzionale, nel senso di pattizio, della giustizia, non offre garanzie di fronte alla necessità di correggere in senso antimaggioritario quelle deliberazioni ogni volta che esse escludono minoranze non presenti o poco rappresentate nel processo politico. Questa essenziale funzione antimaggioritaria dei principi di egualanza e non discriminazione torna con forza a riproporsi nel momento attuale, quando, non solo la democrazia si riduce spesso al solo momento elettorale e a decisioni solo formalmente corrette, ma tende sempre di più a esprimersi nella presenza di momenti plebiscitari, in cui «il popolo» esprime una volta e per tutte la sua sovranità.

L'argomentazione prosegue, nello scritto prima ricordato, con una precisazione che ritenevo e ritengo importante, e cioè che questa conclusione è lungi dal presupporre che il potere del giudice di definire il significato delle differenze sia legittimo solo perché è effettivo, solo perché fondato sull'autorità, e che non vi sia rapporto fra la creazione di significato normativo dei differenti gruppi sociali e la decisione del giudice. Da una parte, infatti, non solo la legittimazione del potere di giudice discende anche dalla funzione garantistica di protezione dei diritti dell'individuo (anche nei confronti del gruppo) che questi è chiamato a svolgere, ma gli appartenenti al gruppo conservano sempre il diritto morale e la libertà politica di disobbedire e di resistere a una decisione normativa ritenuta ingiusta, pur restandone giuridicamente vincolati. Dall'altra, soprattutto quando a decidere è il giudice costituzionale, e a maggior ragione in tutti i casi in cui siano in discussione principi come l'egualanza e la non discriminazione, un conflitto fra principi (e

fra valori ai quali essi si richiamano) non viene risolto come si risolvono comunemente le antinomie ma attraverso la ponderazione e il bilanciamento. La valutazione di quale dei valori espressi dai principi configgenti fra loro prevalga avviene non secondo una gerarchia assiologica fissa, ma caso per caso. Quello che potrebbe apparire perciò come un difetto della giurisprudenza in tema di egualianza e discriminazione, e cioè la sua variabilità, è anche la sua virtù. Fra principi differenti ed equo-ordinati si può scegliere solo caso per caso. Ma poiché la legittimità della decisione del giudice si fonda sulla sua capacità di addurre buone ragioni, è in questo processo di giustificazione che il discorso dei giudici si incontra con il discorso delle comunità sociali, e perfino con la loro disobbedienza e resistenza, e ne viene plasmato o anche modificato.

Ciò è avvenuto, in modo paradigmatico, nei grandi casi sui *civil rights* nordamericani, quando la rivolta contro lo stigma impresso sui cittadini afroamericani dalle decisioni della Corte Suprema nel caso Dred Scott o nel caso Plessy portò al rovesciamento del significato normativo della clausola costituzionale dell'*equal protection* stabilito un secolo prima dai giudici, che avrebbe reso legittima ogni separazione simmetrica fra bianchi e neri (è la dottrina del separati ma eguali) e all'accettazione del significato normativo antisegregazionista proposto dal discorso della comunità nera. È avvenuto nei casi in tema di azioni positive o di discriminazioni di genere decisi dalla Corte di Giustizia (Kalanke e Marshall) e dalla Corte costituzionale italiana e sta avvenendo oggi in Italia, nelle decisioni dei giudici in materia di immigrazione o di filiazione delle coppie omosessuali.

4. — *L'attacco alle teorie identitarie* — Tuttavia, queste questioni, all'improvviso, appaiono, nel dibattito pubblico (ma sarebbe meglio dire nella sua rappresentazione mediatica e politica,) appartenenti al passato. Sembra che non si tratti più di discutere di quali differenze combattere e quali preservare. Le teorie, le politiche, le pratiche di riconoscimento sono sotto attacco in sé, a ognuno di questi livelli, nella misura (va sottolineato) in cui presuppongono un'identità di gruppo minoritaria.

Credo sia necessario discutere delle ragioni dell'opposizione a quella che è stata descritta da autori di orientamento liberal come «la trappola identitaria», come «l'ossessione progressista» per le politiche identitarie (Mounk, 2024). In questa sede non tratterò del livello politico istituzionale, che in molti paesi (a cominciare dagli Stati Uniti, ma lo stesso vale, con gradi ed espressioni diverse, per l'Ungheria, per l'Argentina o per l'Italia) sta portando allo smantellamento - ma dovremmo forse parlare di un tentativo di «sradicamento», che implica qualcosa di più profondo - dei programmi di diversità e inclusione. Sono, infatti, convinta che, prima di questa svolta politica, sia necessario analizzare e comprendere la svolta di idee che l'ha preceduta.

Come ha scritto Frederich von Hayek (Hayek 1949), prima di cercare di provocare un cambiamento politico, è fondamentale preparare un cambiamento nel «mercato delle idee» e questo richiede, anzitutto, una «battaglia culturale».

Le armi con cui questa battaglia culturale è stata condotta negli ultimi anni sono molteplici.

Gli attacchi al paradigma dell'egualianza come differenza inclusiva provengono, infatti, da parti diverse, se non opposte. Da una parte, dal differenzialismo essenzialista che tende a mantenere e non a superare le differenze (è il caso degli attacchi di alcuni rami del femminismo alle teorie *queer*); dall'altra, dal liberismo individualista e universalista, che proclama che tutti (*tutti*, di nuovo) nasciamo eguali, che siamo presupposti eguali del diritto e che qualsiasi trattamento differenziato di natura correttiva produce vittime innocenti; dalle posizioni libertarie radicali di destra, il cui pantheon include Nozick, l'anarco-capitalismo di Rothbard, ma anche i movimenti pro-vita, posizioni riunite tutte sotto il vessillo lockiano (aggiornato ad oggi) della difesa di «*vita* (fin da suo concepimento), *libertà e proprietà*». L'attacco proviene, però, anche da posizioni progressiste, come quelle di chi ritiene che l'avere abbracciato le politiche identitarie abbia portato la sinistra a smarrire la sua identità, abdicando ai suoi valori costitutivi (il desiderio di giustizia sociale, la spinta verso l'universalismo, la fiducia nel progresso), per sposare una identità «tribale», portatrice

solo di diritti e di nessun dovere, se non quelli verso la propria tribù.

Quello che colpisce di più è come, nelle posizioni libertarie radicali di destra che hanno trovato terreno di coltura politica nelle diverse forme di populismo affermatesi in Europa e nelle due Americhe, l'apologia della libertà assuma aspetti antpluralistici e antidemocratici. Sembra un paradosso ma non lo è. La verità di queste posizioni, secondo i suoi sostenitori, deve imporsi al di là delle resistenze che provengono dalle istituzioni o dalle forze politiche e sociali e dallo stesso dissenso individuale e a poterle imporre è soprattutto il carisma di un leader che decide in nome del popolo.

5. — *L'età della rivalsa* — Manca da questo catalogo di ragioni dell'attacco alla prospettiva del riconoscimento (ma come vedremo, spesso anche a quella della redistribuzione) la voce rivalsa, che, di volta in volta, assume le vesti di una rivalsa sociale, razziale, sessuale etc.

Mai sottovalutare la potenza del senso di rivalsa. Come ha scritto un autore che bisognerebbe rileggere senza pregiudizi e senza necessariamente condividerne le posizioni, «sappiamo chi siamo solo quando sappiamo chi non siamo e spesso solo quando sappiamo contro chi siamo» (Huntington 2000, 16).

La categoria della rivalsa è importante per comprendere due aspetti della battaglia culturale e politica in corso. Il primo, è che non è vero che si vuol fare sparire le politiche identitarie; piuttosto, le richieste di riconoscimento cambiano di segno e le differenze non sono più rivendicate dai gruppi storicamente svantaggiati ma dai gruppi dominanti, talvolta nella forma di un ritrovato desiderio di supremazia. Il secondo, è che fra identità e interessi, contrariamente a quanto affermava Veca, non v'è contrasto ma contiguità. Le differenze di *status*, come è chiaro da tempo ma questa volta in modo dichiarato e perfino rivendicato, sono legate a diseguaglianze di reddito, di risorse e di abilità che, in una nuova forma di darwinismo sociale, i portatori del senso di rivalsa considerano inevitabili, naturali e, dunque, non ingiuste.

Lo spirito di rivalsa assume spesso le vesti di chi si dice vittima innocente di una discriminazione alla rovescia. Si pensi ai casi in tema di azione positiva, promossi negli Stati Uniti contro le azioni positive di razza e, successivamente, di genere, e in Europa contro le azioni positive di genere.

Per molto tempo, la partita della «eguaglianza riparatrice» è rimasta aperta nelle corti. Basta pensare, per rendersene conto, per gli Usa alla sentenza *Bakke* della Corte Suprema Usa che seguì al caso *De Funis*; per l'UE, alla sentenza *Marshall* della Corte di Giustizia che seguì al caso *Kalanke*, ambedue fondatrici degli standard di giustificazione delle azioni positive (in tema di razza e di genere, rispettivamente). Come si è già osservato prima, quando nelle corti si è parlato di cosa significasse eguaglianza, nessuna partita è stata vinta o persa una volta e per tutte. Ciò, tuttavia, è stato vero finché restava ampio il consenso, a livello politico e sociale, intorno alla funzione inclusiva giocata dal principio di eguaglianza; vale a dire fino a che si restava in un terreno di gioco condiviso nei suoi principi e valori di fondo. Oggi questo consenso si è frantumato e la strada da percorrere più rassicurante, per chi non intenda sposare senza riserve il partito della rivalsa, sembra essere quella della ri-proposizione (in chiave più o meno conservatrice) dell'eguaglianza come eguaglianza formale e del ritorno all'universalismo e alla neutralità.

Ciò accade anche nel contesto della lotta alle discriminazioni. Queste categorie, ad esempio, sono state riproposte di recente anche nel linguaggio giuridico dalla più recente Direttiva sulla parità retributiva uomo-donna e, se non si vuol essere deviati dal solo senso letterale delle parole, sarà necessario decifrare attentamente il significato di questi concetti in riferimento al contesto della Direttiva stessa, che è quello del contrasto e non del mantenimento delle diseguaglianze di genere.

Ma il passo più importante da compiere mi pare sia quello di andare oltre le concezioni monodimensionali. Se c'è una cosa, credo, a cui non si dovrebbe essere disposti a rinunciare sono le *buone ragioni* delle teorie critiche dell'eguaglianza liberale, che hanno sollevato questioni reali circa i limiti dell'universalismo, del neutra-

lismo e dell'oggettività, categorie che riproducono spesso i valori e gli interessi dei gruppi dominanti.

Il diritto antidiscriminatorio ci aiuta a prendere sul serio le critiche mosse a questi valori/principi e ho parlato all'inizio delle ragioni per cui l'eguaglianza deve dare spazio alle differenze soggettive. Ma anche nell'aspirazione all'universalismo vi è la realizzazione di una idea a cui non dovremmo essere disposti a rinunciare, e cioè che tutti gli esseri umani, tutte le persone, nascono eguali in dignità e valore. L'universalismo non riguarda solo la fase iniziale della nostra esistenza ma anche la sua realizzazione nel tempo. C'è una frase di Montaigne nei *Saggi* che cattura meravigliosamente questa dimensione dell'eguaglianza: «*Ogni persona porta in sé la forma intera della condizione umana*» (la ricorda Schiavone 2019, 3).

Dunque, così come la giustizia, anche l'eguaglianza ha molti volti. Alcuni di essi, però, sono maschere deformate dall'ideologia, cioè da una logica che non è guidata dalla realtà ma piuttosto dalla coerenza interna dell'idea stessa che è, per ciò stesso, una logica potenzialmente autoritaria (Arendt 1996, 642). Quello che ci attende e a cui dobbiamo attendere è un'opera di decostruzione delle maschere dell'eguaglianza e di riesplorazione dei suoi volti reali, facendolo, nella misura del possibile, attraverso una *buona teoria*, e cioè attraverso una teoria capace di comprendere le strutture complesse delle società attuali.

### *Riferimenti bibliografici*

- Arendt A. (1996), *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Barbera M. (2025), *Values and Labour Law Politics: A New Search for Meaning*, in Perulli A., Treu T. (eds.), *Labour Law in the Mirror. Categories, Values, Interlocutors*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 143 ss.
- Barbera M. (2006), *Defining differences. The meaning-generating function of social and judicial community discourse on discrimination*, paper presentato al convegno *The construction of boundaries: reflections on discrimination law and policy in contemporary Europe*, European University Institute, Firenze, 26 – 27 maggio 2006.
- Cavaliere A., *Una giustizia a due dimensioni. Redistribuzione e riconoscimento nell'opera di Nancy Fraser*, 2023, Giappichelli, Torino.

- Facchi A. (2005), *Prospettive attuali del pluralismo normativo*, in *Iura gentium*, reperibile su <https://www.juragentium.org/topics/rights/it/fa>.
- Ferrajoli L. (2009), *Diritto e ragione*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Fraser N., Honneth A. (2003), *Redistribuzione o riconoscimento? Lotte di genere e diseguaglianze economiche*, Meltemi, Milano.
- Hayek F.A. (1949), *The Intellectuals and Socialism*, in *Univ. Chic. Law Rev.*, 417 ss.
- Honneth A. (2002), *Lotta per il riconoscimento. Proposte per un'etica del conflitto*, Il Saggiatore, Milano.
- Huntington S.P. (2000), *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano.
- Mounk Y. (2024), *La trappola identitaria*, Feltrinelli, Milano.
- Sandel M. (2009), *Giustizia. Il nostro bene comune*, Feltrinelli, Milano.
- Schiavone A. (2019), *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Einaudi, Torino.
- Taylor C., (1994), *La politica del riconoscimento*, in Habermas J., Taylor C., *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 9 ss.
- Veca S. (2005), *Culture nel tempo*, in *Iride*, 253 ss.

*Piera Loi\**

## Vecchi e nuovi rischi nel rapporto di lavoro alla luce del principio di egualanza sostanziale

SOMMARIO: 1. Le tecniche regolative di protezione dai rischi. — 2. Nuovi rischi e nuove tecniche di gestione dei rischi: il risk management. — 3. Rischio e discriminazioni: assicurare o gestire il rischio?

Analizzare il tema dei vecchi e nuovi rischi alla luce del principio di egualanza sostanziale significa affrontare il tema della capacità degli Stati moderni di apprestare sistemi di protezione contro i rischi globali e, soprattutto, di garantire un'equa distribuzione dei rischi.

Il rischio ha sempre accompagnato la storia dell'uomo, tuttavia i rischi della modernità sono caratterizzati dalla loro globalità (Beck, 2000). Questi ultimi, come i rischi ambientali, i rischi dei mercati finanziari, i rischi sanitari, i rischi tecnologici o dell'intelligenza artificiale sono, infatti, un prodotto dell'industrializzazione e della produzione di ricchezza. La globalità dei rischi, inoltre, evidenzia il passaggio dalla società di classe, basata sulla ricchezza, alla società del rischio, in cui la stessa società ha come sua cifra distintiva il rischio (Beck, 2000). I rischi globali sono un prodotto dell'industrializzazione e sono aggravati dalla globalizzazione (Süpöt. 2020, 155 ss.). Pertanto, accanto ai rischi tradizionali della vecchiaia, della malattia e della disoccupazione si producono nuovi rischi legati allo sviluppo delle nuove tecnologie, all'espansione del lavoro attraverso piattaforme digitali, all'uso dell'intelligenza artificiale e della automazione nei luoghi di lavoro (Faioli, 2024). I rischi globali, inoltre, pur essendo esogeni rispetto al mercato del

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Cagliari.

lavoro, producono i loro effetti nel mercato del lavoro, causando altri rischi specifici del mercato del lavoro. Basti pensare agli effetti che rischi globali come la crisi finanziaria del 2008, la crisi pandemica da Covid-19 o, ancora la crisi energetica, hanno prodotto nell'ambito dei mercati del lavoro nazionali, come il rischio della disoccupazione, il rischio del reddito, il rischio della salute e della sicurezza; il rischio della formazione. Si deve a tal proposito osservare che questi rischi globali hanno colpito in modo diverso le diverse categorie di lavoratori, evidenziando i dilemmi di giustizia distributiva che accompagnano la produzione di rischi e non solo la distribuzione della ricchezza. Nella società del rischio, infatti, i dilemmi di giustizia distributiva che gli Stati devono affrontare sono relativi alla distribuzione dei rischi e non solo alla distribuzione della ricchezza (Beck, 2000). La declinazione della distribuzione dei rischi può assumere, almeno apparentemente, un carattere diverso: basti pensare ai rischi ambientali che colpiscono tutti i soggetti indipendentemente dalla loro classe sociale e dal reddito. Possiamo affermare con Beck che «la povertà è gerarchica, lo smog è democratico» (Beck, 2000, 48) e, tuttavia chi è ricco ha comunque possibilità di scelta (sul luogo in cui risiedere o sulle scelte mediche o alimentari) che lo rendono capace di affrontare il rischio dello smog in modo diverso dal chi non possiede le stesse risorse. Come garantire, dunque, una più equa distribuzione dei rischi? Quale ruolo hanno gli Stati in una realtà economica e sociale profondamente mutata dalla globalizzazione dei mercati e dalle crisi finanziarie, dalle transizioni ambientali e digitali? Lo Stato appare come un garante di ultima istanza, un garante che eredita dalla divinità l'incalcolabile della vita umana e, in particolare, è con l'affermazione storica dello Stato sociale che lo stesso Stato sovrano, diventa un assicuratore contro i rischi sociali.

Se lo Stato, espressione della sovranità, è il garante di ultima istanza di fronte ai rischi globali, la globalizzazione non solo indebolisce tale sovranità dello Stato, ma è essa stessa causa della produzione e dell'aggravamento dei rischi globali ecologici, sociali e finanziari. Con l'indebolimento della sovranità sia a livello nazionale, che a livello sovranazionale, ci si interroga su quali siano le

possibili alternative di fronte all'indebolimento della sovranità nella garanzia e nella protezione dai rischi, quali siano i soggetti e le fonti che prospettino modelli regolativi alternativi nella protezione dai rischi. In particolare, ci si chiede quali possano essere le protezioni di ultima istanza dai rischi dell'esistenza e della modernità, specialmente i nuovi rischi prodotti dall'utilizzo delle tecnologie digitali, della robotica, dell'intelligenza artificiale, dalle pandemie, dalla transizione ambientale, nonché dalle stesse modalità organizzative delle imprese nelle catene globali del valore?

In quest'ottica, nell'analizzare il tema dei nuovi rischi e delle nuove forme di protezione sociale, non possiamo trascurare una lettura basata sul principio di egualanza, che nella declinazione sostanziale di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost. imporrebbe di garantire a ciascuno una protezione dai rischi che lo colpiscono e che sono tali da impedire «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

1. — *Le tecniche regolative di protezione dai rischi* — Tradizionalmente è nella protezione dai rischi e nella coppia concettuale rischio/sicurezza, che si esplicita la sicurezza dal diritto (Loi, 2000, 56). Questa è la dimensione della sicurezza espressione dello Stato sociale, che intende assicurare l'esercizio delle condizioni dell'autonomia privata attraverso il riconoscimento di *welfare entitlements*, diritti e risorse, utili per affrontare i bisogni creati dai rischi tradizionali quali la malattia, la disoccupazione, la vecchiaia, la morte, nonché dai nuovi rischi. Nell'individuare i soggetti che sopportano il rischio ogni norma esplicita un modello di giustizia distributiva. Le scelte di giustizia distributiva si esplicitano sia nella definizione dei rischi, sia nell'individuazione della comunità di rischio, cioè nella collettività dei soggetti esposti al rischio che la norma intende, attraverso diverse tecniche tutelare.

Il diritto del lavoro, prendendo in prestito dal diritto della previdenza sociale la tecnica assicurativa, ha già tra sue categorie fondanti il rischio e gli stessi diritti inderogabili possono essere visti come tecniche di protezione dai rischi sociali.

Il diritto del lavoro può essere descritto complessivamente come una tecnica di razionalizzazione dei rischi, di definizione, di gestione e controllo dei rischi e allo stesso tempo di distribuzione dei rischi, con la finalità di garantire la sicurezza ai lavoratori e, pertanto, vi è un nesso inscindibile tra rischio e sicurezza.

Nell'individuare i soggetti che sopportano il rischio ogni norma esplicita un modello di giustizia distributiva. Le scelte di giustizia distributiva si manifestano, dunque, sia nella selezione e definizione dei rischi, sia nell'individuazione della comunità di rischio, cioè nella collettività dei soggetti esposti al rischio che la norma intende, attraverso diverse tecniche tutelare.

I rischi nel diritto del lavoro diventano «sociali», in quanto rileva la dimensione collettiva e non individuale di tali rischi. Quanto alla tecnica tradizionalmente scelta dal diritto del lavoro, essa è stata quella di costruire un insieme di diritti, intorno alla figura del lavoratore subordinato, delineando uno *status* che ponesse il beneficiario al riparo dai rischi sociali.

Il diritto del lavoro non solo ha fornito il criterio giuridico selettivo per l'individuazione dei soggetti destinatari della tecnologia assicurativa, cioè il contratto di lavoro subordinato, ma soprattutto ha giuridificato i rischi sociali e i diritti fondamentali che sono meccanismi di protezione contro tali rischi.

Il diritto del lavoro, da questo punto di vista, ha fornito lo schema giuridico della subordinazione che rappresenta uno schema tipizzato di protezione dai rischi sociali, attraverso il riconoscimento al lavoratore di diritti fondamentali e la definizione di obblighi assicurativi in capo al datore di lavoro. L'insieme dei diritti fondamentali e dei principi assicurativi diretti alla protezione dai rischi sociali definisce, nel suo complesso, il modello di sicurezza in senso sostanziale garantito dal diritto del lavoro. In questo senso la sicurezza è la coppia concettuale del rischio e ne rappresenta il suo opposto. Oggi, tuttavia, si assiste alla crisi del criterio giuridico selettivo, la subordinazione, a fronte di una accertata esposizione ai rischi sociali anche dei lavoratori autonomi i quali, non a caso, sono indicati dal principio 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali, il quale dichiara che, indipendentemente dal tipo e dalla durata del

rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale.

L'assicurazione è la principale tecnologia del rischio e può essere definita come uno schema razionale, una modalità conoscitiva di composizione e ricomposizione della realtà. In questo senso, l'attività dell'assicurare non consiste nel constatare passivamente l'esistenza dei rischi, stabilendone le modalità di protezione, bensì di «produrre dei rischi» (Ewald 1990,6). I rischi nel diritto del lavoro diventano «sociali», in quanto rileva la loro dimensione collettiva e non individuale di tali rischi e ciò si riflette anche nella tecnica assicurativa che, attraverso il principio di solidarietà, distribuisce i costi del rischio.

Sebbene la tecnica assicurativa sia stata la principale invenzione del diritto della previdenza sociale, vi sono, tuttavia, altre tecniche che il diritto del lavoro ha elaborato in vista della protezione dai rischi. Prima di tutto, va ricordata la tecnica dei diritti fondamentali, che possono essere descritti come strumenti di protezione dai rischi: il diritto fondamentale ad una retribuzione sufficiente definito dall'art. 36 della Costituzione, è uno strumento di protezione dal rischio del reddito, in quanto riduce l'incertezza del reddito legata alle fluttuazioni del mercato. Un'altra tecnica di protezione dai rischi è la tecnica del risk management, che è stata elaborata nell'ambito delle teorie aziendaliste intende fornire uno schema di gestione del rischio al fine di ridurne l'impatto e i costi per l'impresa.

*2. — Nuovi rischi e nuove tecniche di gestione dei rischi: il risk management* — Come si è detto in precedenza, alcuni rischi sono prodotti del funzionamento del mercato del lavoro, altri sono esogeni al mercato e al rapporto di lavoro, ma riversano su di esso i loro effetti producendo altri rischi. In questo senso si può dire che la crisi finanziaria, la transizione ambientale ed energetica, la transizione digitale producono nel mercato del lavoro e nel rapporto di lavoro altri rischi come: il rischio della disoccupazione; il rischio del reddito; il rischio della salute e della sicurezza; il rischio della formazione; il rischio della privacy; il rischio delle discriminazioni algoritmiche. Si tratta, come è evidente, in alcuni casi di nuovi rischi

(in particolare quelli derivanti dall'uso dei sistemi algoritmici) o della declinazione di vecchi rischi. Si può, a tal proposito, citare il caso del rischio del reddito dei lavoratori delle piattaforme digitali: le ricerche evidenziano livelli di esposizione dei lavoratori al rischio del reddito che non sono comparabili a quelli dei lavoratori tradizionali. In particolare, nel lavoro attraverso piattaforme digitali il rischio aumenta a seconda della tipologia di piattaforma, specialmente nelle piattaforme di *crowdworking* (Berg, 2016, 15), a causa delle unilaterali riduzioni della retribuzione, delle opacità dei sistemi di calcolo, del rifiuto ingiustificato delle prestazioni, dei pagamenti con sistemi a punti o monete virtuali. Si assiste in questi casi ad evidenti tentativi di *risk shifting* dall'impresa al lavoratore che trovano nell'individualizzazione del rischio il loro più potente alleato concettuale.

Ripensare in termini di rischio la retribuzione significa identificare i diversi livelli di esposizione al rischio dei gruppi di lavoratori in relazione ai diversi fattori di rischio: tipologia contrattuale, genere, formazione, età, provenienza, religione, etc. Così si può verificare che il rischio del reddito e il rischio della disoccupazione è diverso per una donna, madre single, con età superiore ai 50 anni, in un'area ad elevato tasso di disoccupazione femminile, con una formazione scolastica e professionale bassa o con a carico un soggetto affetto da handicap. Solo dopo avere accertato la diversa esposizione al rischio dei gruppi di lavoratori, si può avere una visione granulare della società e del mercato del lavoro e si possono, in modo corrispondente, adottare le misure di protezione contro i rischi adatte ad ogni comunità di rischio.

La valutazione sui vantaggi e gli svantaggi di ciascuna tecnica di protezione dai rischi (assicurazione o risk management?) andrebbe effettuata, comunque, caso per caso, tenendo conto dell'effettività di ciascuna di queste tecniche regolative nonché degli effetti distributivi di tale valutazione. In fin dei conti la scelta di una tecnica rispetto ad un'altra è in grado di definire i confini e i contenuti della cittadinanza sociale (Marshall, 2002) nonché il rapporto rischio/sicurezza.

Tra le tecniche di gestione del rischio il c.d. *risk management*

comprende complessi metodi quantitativi e procedurali per l'assunzione di decisioni in situazione di incertezza elaborate principalmente in ambito finanziario. Tale tecnica consiste in procedure e metodi di gestione del rischio che presuppongono la riduzione del rischio ed entro certi limiti l'ineliminabilità e l'accettazione del rischio. Questi metodi, tradizionalmente adottati in modo volontario dalle imprese con finalità di efficientamento organizzativo, possono essere resi obbligatori da norme di natura procedurale che impongono l'adozione di sistemi di valutazione dei rischi, nonché di prevenzione, protezione e minimizzazione dei rischi. La tecnica regolativa basata sul metodo del risk management è stata utilizzata dall'Unione Europea in diversi interventi legislativi recenti, i quali hanno in comune il presupposto teorico che le imprese, in ragione della loro struttura organizzativa e della loro attività, possono produrre rischi, o impatti negativi – sull'ambiente, i lavoratori o le comunità – che devono essere identificati, misurati, prevenuti ed eliminati o minimizzati. Inaugurato dalla Direttiva 89/381/Cee in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, il metodo regolativo basato sul rischio è stato utilizzato, tra gli altri, nel Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati personali (Gdpr), nel Regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale, nel Regolamento (UE) 2023/1230 relativo alle Macchine, nel Regolamento (UE) 2019/2088 sugli obblighi di informazioni nel settore dei servizi finanziari sui rischi ambientali, sociali e di governance («rischi Esg»), nella Direttiva (UE) 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità, nella Direttiva UE 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e, da ultimo, la Direttiva (UE) 2024/2831 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali.

In comune tali atti legislativi hanno lo stesso approccio basato sul rischio, che prevede a) l'adozione di procedure valutazione dei rischi basandosi su dati qualitativi e quantitativi; b) di prevenzione e mitigazione dei potenziali impatti negativi sui diritti fondamentali o sull'ambiente; c) di blocco dell'impatto negativo o laddove impossibile di minimizzazione dell'impatto negativo. Gli atti legi-

slativi possono differenziarsi in relazione al ruolo che alcune categorie di stakeholders, come le rappresentanze dei lavoratori, possono avere nell'implementazione della procedura di risk management. In particolare, nella Direttiva (UE) 2024/2831 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali e sebbene in misura minore, nel Regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale, il tema dei diritti di informazione, sia a livello individuale che collettivo, assume un ruolo centrale.

Il complesso sistema organizzativo presupposto dagli strumenti regolativi basati sull'approccio del risk management, implica un articolato adempimento di obbligazioni di *compliance* da parte delle imprese, con l'obiettivo di ridurre l'impatto negativo della loro azione sui diritti fondamentali (dei cittadini, dei lavoratori e dell'ambiente). Occorre tuttavia valutare con cautela l'utilizzo della tecnica del risk management ai fini dell'affettività della protezione dai rischi. Se da un lato, infatti, la logica della valutazione e della prevenzione dei rischi, adottata nei recenti interventi legislativi dell'Unione Europea, potrebbe garantire un maggior grado di effettività nella protezione dei diritti fondamentali esposti a rischi di lesione a causa delle stesse modalità organizzative dell'impresa, da un altro lato si delineano alcuni aspetti problematici relativamente alla definizione della responsabilità delle imprese. In particolare, il metodo appare promettente in situazioni di elevata complessità, quando non sia possibile individuare con certezza la catena degli eventi causali e i possibili effetti negativi sui diritti fondamentali. Si pensi al rischio delle discriminazioni algoritmiche o al rischio della violazione dei diritti fondamentali nelle catene globali del valore. L'utilizzo della logica del rischio, in questi casi, impone al datore di lavoro di analizzare le scelte organizzative, regolate da norme procedurali, in vista della riduzione del rischio di discriminazioni algoritmiche, nonché del rischio di violazione dei diritti umani nelle catene globali del valore. Si intravede, tuttavia, il rischio che gli adempimenti procedurali siano visti solo come formali e, inoltre, ci si chiede se la responsabilità dell'impresa sorga sempre, indipendentemente dal fatto che l'evento rischioso si

verifichi, per il solo fatto di non avere rispettato le norme di natura procedurale dirette alla valutazione e prevenzione del rischio.

3. — *Rischio e discriminazioni: assicurare o gestire il rischio?* — Come si è detto la nozione di rischio assume una valenza epistemologica che potenzialmente include qualunque aspetto della realtà suscettibile di essere descritto e classificato come tale. Se il rischio è visto come categoria razionalizzatrice della realtà per cui «in sé niente è un rischio e tutto può essere un rischio» (Ewald, 1986, 19-20) anche le discriminazioni possono essere concettualizzate come un rischio derivante dall'organizzazione dell'impresa.

Se visto dal lato del datore di lavoro, la discriminazione rappresenta un rischio di violazione di diritti fondamentali che può tradursi in azioni in giudizio con conseguenti richieste di risarcimento o di nullità di atti come il licenziamento. La crescente complessità delle organizzazioni aziendali, in particolare delle multinazionali operanti all'interno di catene globali del valore, contribuisce a rendere tale rischio sempre più concreto e, spesso, difficilmente controllabile. Ciò risulta ancor più evidente nel caso delle discriminazioni algoritmiche, in cui l'uso, da parte del datore di lavoro, di strumenti di gestione algoritmica può produrre l'effetto discriminatorio derivante da processi di *machine learning* allenati da dati *biased*. In questo scenario complesso, il principale interesse del datore di lavoro consiste nella riduzione o mitigazione dei rischi di discriminazione, che produrrebbero, a loro volta rischi di contenzioso con costi elevati, attraverso specifiche strategie di gestione del rischio.

A tal fine può essere interessante analizzare la trasformazione che negli Stati Uniti negli ultimi decenni, ha subito il tema della responsabilità del datore di lavoro in materia di discriminazione. Tale trasformazione è stata determinata dall'adozione, da parte delle corti, di principi giurisprudenziali più severi, soprattutto nei casi di molestie sessuali. In questo contesto, un ruolo di rilievo – sebbene spesso trascurato – è svolto dalle compagnie assicurative, le quali intervengono nel sistema del diritto antidiscriminatorio mediante prodotti assicurativi denominati Employment Practices Liability Insurance (Epli). Quest'ultima può essere interpretata

come una pratica di *risk shifting* o di diffusione del rischio, che consente alle imprese di trasferire parte della loro esposizione economica derivante da comportamenti discriminatori. Tuttavia, l'introduzione di una logica assicurativa all'interno del diritto del lavoro solleva interrogativi circa la compatibilità tra la gestione del rischio e le finalità di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Occorre ricordare, preventivamente, la distinzione nel sistema giuridico statunitense, tra discriminazione intenzionale e non intenzionale. I datori di lavoro che pongono in essere comportamenti discriminatori volontari sono soggetti non solo a danni compensativi ma anche a danni punitivi. In questo quadro le polizze Epli escludono generalmente la copertura per gli atti intenzionali e dovrebbero limitarsi agli atti discriminatori non intenzionali, tuttavia, spesso è difficile individuare con certezza la linea di demarcazione tra dolo, colpa e responsabilità per fatto altrui (*pervious liability*), e ciò, come è immaginabile, genera un acceso dibattito dottrinale.

Dal punto di vista del settore assicurativo, i datori di lavoro operano in un ambiente normativo considerato ad alto rischio di contenzioso, specialmente in relazione a discriminazione e molestie sessuali. Di conseguenza, la necessità di strategie di prevenzione e mitigazione è percepita come imprescindibile da parte delle imprese. I dati forniti dalla Equal Employment Opportunity Commission (Eeoc) testimoniano la portata del fenomeno: nel 2009, l'ente ha registrato oltre 100.000 denunce di discriminazione, con una durata media di oltre un anno per la risoluzione dei casi, e più di 12.000 denunce di molestie sessuali, che hanno generato risarcimenti superiori ai 50 milioni di dollari (Talesh, 2015).

In risposta a questa crescente esposizione al rischio del contenzioso di discriminazione, le compagnie assicurative hanno sviluppato politiche volte a fornire non solo la copertura economica, ma anche strumenti interpretativi e organizzativi per la gestione del rischio. Le polizze Epli, infatti, includono spesso servizi di consulenza e di gestione del rischio (risk management) finalizzati a orientare le imprese verso comportamenti preventivi e strutture organizzative conformi alla legislazione antidiscriminatoria.

L'ampliamento della responsabilità datoriale trova fondamento in una serie di pronunce della Corte Suprema statunitense. La sentenza *Meritor Savings Bank v. Vinson* (1986) ha riconosciuto la rilevanza giuridica delle molestie sessuali basate su un ambiente di lavoro ostile, includendole tra le violazioni del Titolo VII del Civil Rights Act. Le decisioni successive – *Burlington Industries, Inc. v. Ellerth* (1998) e *Faragher v. City of Boca Raton* (1998) – hanno introdotto la responsabilità per fatto altrui del datore di lavoro per gli atti di molestia commessi da supervisori alle loro dipendenze, salvo la possibilità di una difesa basata sull'adozione di misure preventive adeguate.

La sentenza *Kolstad v. American Dental Association* (1999) ha ulteriormente esteso la portata della responsabilità, con il riconoscimento dell'applicazione di danni punitivi anche nei casi di responsabilità oggettiva del datore di lavoro, indipendentemente dalla conoscenza o approvazione diretta della condotta illecita da parte del datore di lavoro. Nella sentenza *Reeves v. Sanderson Plumbing Products, Inc.*, (2000) la Corte ha poi limitato la possibilità per i datori di lavoro di ottenere un rigetto sommario della domanda di risarcimento in caso di discriminazione, specie quando si dimostra l'intento discriminatorio.

Questa giurisprudenza evidenzia, dunque, il rafforzamento e la funzione deterrente del diritto antidiscriminatorio, accentuando gli oneri di prevenzione delle discriminazioni a carico del datore di lavoro.

In questo quadro di apparente chiarezza dei principi antidiscriminatori, si è inserito il ruolo assunto dall'assicurazione come strumento di esternalizzazione del rischio di discriminazione e dei costi connessi al contenzioso. Nonostante non ci sia in tutti gli Stati un esplicito divieto dell'esternalizzazione della responsabilità attraverso strumenti assicurativi, la dottrina solleva dubbi sulla legittimità di tale pratica. In effetti, se da un lato l'assicurazione consente di attenuare gli effetti economici di un'eventuale condanna del datore di lavoro per avere effettuato una discriminazione o una molestia, dall'altro essa rischia di indebolire l'efficacia deterrente delle norme antidiscriminatorie, poiché incide, riducendolo, sul-

l'incentivo economico del datore di lavoro a prevenire le condotte discriminatorie (Talesh, 2015, 231).

Le imprese giustificano l'adozione di polizze Epli sostenendo di dover fronteggiare rischi che spesso si manifestano al di fuori del loro controllo diretto, come nel caso di discriminazioni sistemiche o indirette. Tuttavia, la finalità originaria della legislazione antidiscriminatoria è quella di spingere le organizzazioni a riformare le proprie pratiche interne, favorendo un cambiamento culturale e organizzativo. La copertura assicurativa, se priva di rigorose clausole di esclusione, rischia di neutralizzare questo obiettivo, trasformando la responsabilità in un semplice costo assicurabile.

Come si è detto, tuttavia, la riduzione del rischio di discriminazioni, può essere attuata attraverso tecniche di prevenzione del rischio come il risk management. L'adozione delle tecniche di risk management nel caso del rischio discriminatorio ha assunto nella giurisprudenza della Corte Suprema un ruolo molto importante ai fini della individuazione della responsabilità vicaria che, nei casi di molestie sessuali, obbliga il datore di lavoro a dimostrare di aver adottato tutte le misure ragionevoli per prevenire e correggere comportamenti discriminatori. In tale prospettiva, la gestione del rischio attraverso procedure di risk management adottate dall'impresa non rappresenta solo una strategia economica, ma una vera e propria condizione di liceità dell'attività d'impresa. Le compagnie assicurative, dal canto loro, integrano tali requisiti nei criteri di concessione delle coperture Epli, subordinando la stipula delle polizze alla presenza di politiche aziendali di risk management antidiscriminatorie e di procedure di segnalazione efficaci. In questo senso, questo meccanismo, se opportunamente regolato, può mitigare l'effetto perverso del *risk shifting* dell'assicurazione, e rafforzare la funzione preventiva del risk management e della disciplina antidiscriminatoria. Tuttavia, rimane il rischio che la copertura assicurativa produca comunque un effetto di deresponsabilizzazione, consistente nella attenuazione della consapevolezza del datore di lavoro circa la gravità delle discriminazioni, come atti lesivi della dignità dei lavoratori, e nella riduzione a meri costi aziendali che

devono essere ridotti sia attraverso la tecnica del risk management che attraverso la tecnica assicurativa.

In conclusione, il tema della discriminazione solleva questioni fondamentali circa la natura del rischio che dovrebbe essere assicurato o, in alternativa, gestito attraverso procedure di risk management. La risposta a tali interrogativi richiede un'analisi attenta dei costi e dei benefici per entrambe le parti del rapporto di lavoro, tenendo conto che l'impatto delle discriminazioni ricade primariamente sui lavoratori e sulla loro dignità umana. La sfida principale, dunque, consiste nel trovare un equilibrio tra la necessità di protezione economica del datore di lavoro e la salvaguardia della funzione etico-sociale del diritto antidiscriminatorio.

### *Riferimenti bibliografici*

- Beck U, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000.
- Berg, *Income security in the on-demand economy: findings and policy lessons from a survey of crowdworkers*, Ilo, *Conditions of Work and Employment Series no. 74*, Geneva, 2016, 15.
- Ewald F, *L'Etat Providence*, Paris, 1986.
- Ewald, *La société assurancielle*, in *Risques*, 1990, 6.
- Faioli, *Prospects on Risks, Liabilities and Artificial Intelligence, empowering Robots at Workplace Level*, WP Fondazione Brodolini, n. 24/2024.
- Loi P, *La sicurezza, Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Torino, 2000.
- Loi P, *La prospettiva del rischio nella regolazione del lavoro attraverso piattaforme digitali*, in Loi (a cura di), *Il lavoro attraverso piattaforme digitali tra rischi e opportunità*, Esi, Napoli, 2021, 18 ss.
- Marshall T., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma, 2002.
- Supiot A., *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione* (a cura di A. Allamprese e O. De Leonards), Milano, 2020.
- Talesh S., *Legal Intermediaries: How Insurance Companies Construct the Meaning of Compliance with Antidiscrimination Laws*, in *Law & Policy*, Vol. 37, No. 3, 2015, 209-239.

## SESSIONE III

### Verso un nuovo modello di welfare partecipato e multilivello?



*Giuseppe Bronzini\**  
Welfare ed autoregolazione sociale  
nella transizione digitale

SOMMARIO: 1. La critica habermasiana allo stato sociale. — 2. L’interlocuzione con Habermas della teoria politica di parte democratica. — 3. La controriforma del reddito di cittadinanza. — 4. Le nuove tecnologie nel rilancio del welfare partecipativo.

1. — *La critica habermasiana allo stato sociale* — Il tema qui trattato riguarda il rapporto tra partecipazione democratica e quell’insieme di misure e prestazioni che siamo soliti riassumere con il termine di «welfare state»: assumendo la definizione di welfare della Treccani «d’insieme di interventi e di prestazioni erogati dalle istituzioni pubbliche e finanziati tramite entrate fiscali destinati a tutelare i cittadini dalle condizioni di bisogno, a coprirli da determinati rischi (Stato assistenziale o Stato sociale), migliorarne la qualità della vita e il benessere, garantire istruzione, cure sanitarie, assistenza, previdenza pensionistica, formazione professionale, ricerca universitaria, sostegno al lavoro e all’imprenditorialità, promozione della famiglia ecc. e un tenore di vita minimo in attuazione dei diritti di cittadinanza». Sempre utilizzando la Treccani per partecipazione, in generale, intendiamo «il fatto di prendere parte a una attività, con la propria adesione, con un interessamento diretto, sia recando un effettivo contributo al compiersi dell’attività stessa». Non mi occuperò, quindi, delle prestazioni del cosiddetto «welfare aziendale», pur discutibilmente agganciate a meccanismi di sgravio

\* Già Presidente della Sezione lavoro della Corte di cassazione; Segretario Generale del Movimento europeo.

fiscale, perché rientranti in ambiti che sembrano puramente integrativi di misure tradizionalmente spettanti alla mano pubblica ma devolute, con una torsione privatistica, alle parti sociali, attraverso la contrattazione collettiva decentrata la cui opacità, sul piano delle regole di trasparenza e rappresentanza, è da anni sotto attenzione.

In un momento (fine anni '70-inizio anni '80), forse tra i più alti nello sviluppo del welfare post-bellico soprattutto in Europa, il nesso tra partecipazione democratica, contenuti e modalità di erogazione delle misure di protezione/promozione delle persone (secondo le tendenze più espansive del Nord Europa dalla «culla alla bara» e comunque allargate alla tutela «nel mercato», oltre la sfera dei rapporti di lavoro) veniva affrontato criticamente nel testo più alto ed organico della lunghissima riflessione habermasiana sulle patologie della modernità in quella «teoria dell'agire comunicativo» (Habermas 1986) – nella seconda parte più «politica» –, che la sinistra guardò, all'epoca, con una certa diffidenza. Habermas sembrò aver voluto rilanciare i classici temi della Scuola di Francoforte sull'alienazione che si consuma nelle società consumistiche occidentali della «tolleranza repressiva», ma rimettendo in discussione gli schemi amministrativi e burocratici che rappresentano l'ossatura dello stato sociale contemporaneo, che pur viene individuato come una risposta costituzionale all'alienazione generata dai sistemi produttivi capitalistici. Per l'allievo di Adorno ed Horkheimer, che certamente ha, nel corso del tempo, felicemente contaminato il marxismo critico delle origini con la cultura liberale anglosassone (a cominciare dalla teoria della giustizia di John Rawls) e le scuole del costituzionalismo democratico europeo, la spirale della giuridificazione crescente delle relazioni sociali, attivata dai governi socialdemocratici o riformatori nello scambio tra lealtà politica-elettorale e misure di welfare, conduce ad una crescente «colonizzazione» del mondo vitale con una penetrazione in sfere precedentemente rette in via discorsiva da parte degli apparati burocratici statali ed un allarmante imperialismo del codice giuridico nella rappresentazione dei rapporti intersoggettivi ed addirittura della aspirazioni personali. Richiamando gli insegnamenti metodologici di Michel Foucault, Habermas prospetta il timore che, dietro le

conquiste della classe lavoratrice, possano nascondersi «pratiche di sorveglianza e normalizzazione»: temi liberali confluiscano, così, con le tradizioni di critica della reificazione produttiva. Il pensiero progressista, con l'atto di accusa habermasiano, viene indotto a misurarsi con il fenomeno non previsto per cui i mezzi legali ed amministrativi usati per raggiungere gli obiettivi del welfare non rappresentano un *medium* neutrale ed attivabile aproblematicamente. Si mostra una contraddizione performativa tra l'obiettivo welfaristico di stabilizzare forme di vita strutturate in senso egualitario che possano giocare come arene pubbliche per l'autorealizzazione individuale e collettiva (nella necessaria spontaneità dei progetti personali) e le forme legali chiamate storicamente a realizzare questa prospettiva. Queste ultime forzano le persone a scegliere entro schemi legali, rigidi, preordinati e gestiti da apparati (a cominciare da quello giudiziario): i diritti fondamentali e del lavoro sono frutti dalle persone solo se compatibili con logiche sistemiche e se si adattano agli ambienti giudiziari ed al loro linguaggio «togato». La sinistra si trova di fronte al problema di «domare socialmente lo stato sociale» e di evitare una eterogenesi dei fini con la creazione di una nuova weberiana «gabbia d'acciaio»: «leggi a tutela della libertà possono convertirsi in mezzi di sottrazione della medesima». La risposta anche sul piano progettuale di Habermas a questa meta-questione è, però, piuttosto evasiva ed indiretta: si suggerisce una politica di movimenti, soprattutto di tipo culturale (non partitico e legati strettamente alla «base»), che rappresentino una sorta di contraltare discorsivo all'espansione dei sistemi, che ravvivino continuamente le potenzialità critiche della sfera pubblica democratica. Lo stesso Habermas, negli scritti successivi, sembra aver rinunciato a questo approccio problematico al diritto sociale come veicolo del welfare: nel suo affresco sul costituzionalismo moderno (Habermas 1996) i dubbi di cui abbiamo parlato sembrano spariti in un ottimismo evolutivo molto poco francofortese, forse perché – nel passare degli anni – il welfare è stato sottoposto ad un attacco neo-liberale senza precedenti che ha invertito gli sviluppi dei «trenta gloriosi» ed ha portato sotto l'attenzione primaria delle forze progressiste la difesa in primo luogo del livello com-

plessivamente raggiunto nelle spese sociali, ridimensionando così le richieste di una loro diversa modulazione ed attribuzione. Eppure lo spunto habermasiano non si è estinto e sembra rivivere, anche se con formulazioni diverse o attraverso plurime esperienze sociali concrete, nel corso degli anni e dei decenni, cercando di coniugare la difesa dei welfare esistenti come sede primaria di «demercificazione» del mondo vitale al rinnovamento dei suoi schemi organizzativi e normativi.

2. — *L'interlocuzione con Habermas della teoria politica di parte democratica* — Ai rilevi critici cerca di rispondere sin dagli anni 80 la scuola del diritto riflessivo di Gunther Teubner ed altri (Teubner 1986; Teubner 1987) che suggerisce che l'intervento pubblico, soprattutto in campo sociale, è tanto più efficace quanto più si limita alla «regolazione dell'autoregolazione»: lo Stato dovrebbe concentrarsi nella garanzia dell'autonomia sociale, cioè nella predisposizione di una architettura istituzionale che dovrebbe riguardare le regole di *fair representation* dei soggetti collettivi coinvolti e le istanze di verifica dei diritti fondamentali dei singoli e dell'equità di distribuzione delle risorse tra gruppi sociali concorrenti. Un diritto che miri a sviluppare le capacità autorganizzative delle sfere regolate ha maggiori possibilità di non ricadere nel cosiddetto trimlemma regolativo, incoerenza tra diritto e società, ipersocializzazione del diritto o iperlegalizzazione della società, disfunzioni regolative che ci sembrano effettivamente anche oggi poter compromettere il welfare, soprattutto in paesi come l'Italia, nel quale l'eccessivo formalismo si accompagna ad una dispersione di competenze. Certamente si tratta di una proposta che vuole conservare il pluralismo giuridico europeo e che offre una sorta di «idealizzazione» della contrattazione collettiva nel dopoguerra chiedendone una razionalizzazione orientata alla trasparenza ed una sua estensione – come metodo di decisione normativa – al di là del settore lavorativo in senso stretto. Piuttosto legata a questa Scuola vedo la riflessione di Spiros Simitis (Simitis 1986; Simitis 1990) sulla riscoperta dell'individuo nel diritto del lavoro che sembra invece valorizzare i diritti fondamentali che ne difendono il nucleo essenziale

ma senza l'intermediazione burocratica (eccetto quella di natura giurisdizionale, salvata anche nelle proposte di Teubner) come la protezione dei dati o la tutela antidiscriminatoria. Né vanno dimenticate le aperture di Alain Supiot agli spazi di autonomia individuale da preservare nelle relazioni di lavoro, insieme ad una maggiore flessibilità a favore delle persone, ipotizzando diritti «speciali di prelievo» per poter assecondare le aspirazioni progettuali dei cittadini-lavoratori (Supiot 1994; Supiot – a cura di – 2003).

Ancora una notevole tensione antiburocratica che vuole emanciparsi dal giogo del diritto omologante tipico della legislazione sociale è stato il motore della complessa vicenda della nascita e dello sviluppo del metodo aperto di coordinamento (Mac) in ambito europeo. La difficoltà in sede europea anche solo di definire un modello davvero continentale di stato sociale, sulla quale non mi soffermo in questa sede, ha condotto l'Unione, sotto la guida della Commissione Prodi, a scegliere, all'inizio del nuovo millennio, una strada diversa, decisamente innovativa, per espandere il suo capitolo sociale, se non altro favorendo una certa convergenza tra gli Stati, senza la quale il rischio di *social dumping* tra Stati membri può diventare distruttivo per lo stesso mercato interno. Per le politiche occupazionali, la previdenza, l'assistenza e lo sforzo all'esclusione sociale (nelle quali le attribuzioni concretamente attivate sono poche, nonostante il Trattato di Lisbona qualifichi la *social policy* come a «competenza condivisa») si è istituzionalizzato una specifica procedura, il Mac incentrato sugli strumenti della cosiddetta *soft law* (in tutti i campi che trascendono la normativa vincolante dell'Unione) attraverso la ricezione di nozioni nate dalle strategie aziendali ma riscritte in un contesto «quasi-politico» come quello sovranazionale quali il *benchmarking*, la *peer review*, le *best practices*, il *mutual learning*, che mirano a raggiungere gradualmente un consenso, un orientamento condiviso nell'ambito delle sfera pubblica europea e, a catena, tra le classi dirigenti continentali ed i decisori nazionali, sugli obiettivi sociali dell'Unione (rafforzati nel Trattato di Lisbona) e sulle strade più efficaci per persegui- li. Si vuole in sostanza: 1) costruire una mappa delle situazioni nazionali attorno a un tema in base a criteri quantitativi e qualitativi stipulati

tuttavia a livello europeo; 2) individuare delle *guidelines* generali alla luce di alcune esperienze «esemplari» nel coniugare *competitività*, incremento dell’occupazione e coesione sociale; 3) indurre gli Stati a predisporre piani nazionali di avvicinamento agli obiettivi «europei»; 4) sottoporre questi piani a revisione e controllo comunitario (Barbera – a cura di – 2006; Barbera, Ales, Guarriello 2010). Il Mac usa il confronto (*post-regulatory approach*) tra diversi sistemi sociali e di promozione di quelli più efficienti (anche sotto il profilo della tutela dei lavoratori), puntando così a sostituire il tradizionale metodo comunitario che, invece, privilegiava l’armonizzazione delle scelte nazionali attraverso direttive o regolamenti (o sentenze della Corte di Giustizia). Ebbene tra il 2006 ed il 2007 è sembrato che l’opera di scavo sulle realtà dei sistemi di protezione sociale, condotta attraverso lo scambio di esperienze ed il dialogo inter-istituzionale, avesse avuto un autentico salto di qualità; dalle procedure del Mac sono emerse finalmente indicazioni più chiare, più univoci, spunti coraggiosi che si raccolgono attorno alla *catch-word* della *flexicurity* e che fanno della generalizzazione dei sistemi di copertura dei bisogni vitali con il reddito minimo garantito l’obiettivo primario (Bronzini 2008). Questi nuovi sentieri, prima del baratro della crisi economica e dell’euro del 2008-2012 con il varo delle arcigne politiche dell’euro, sono stati esaltati nei loro meccanismi partecipativi, inediti perché multilivello ed aperti alla società civile (dalle Ong al mondo associativo sino a quello sindacale e cooperativo) dalla scuola del «*democratic experimentalism*» o delle *deliberative democracy* (Zeitlin 2005; Wilkinson 2007) per gli schemi duttili e reticolari delle forme di consultazione, il loro carattere decentrato e non gerarchico, la capacità di superare i paradigmi statali rigidi del «*comand and control*» e le secche di un sistema partitocratico (repli- cato in sede europea) separatosi dalla sfera pubblica di cui dovrebbe essere l’espressione. Sono molti i punti opinabili di questa prospettiva che gli anni dell’*austerity* hanno poi mortificato restringendo in tutti i paesi, a cominciare da quelli più indebitati, il livello delle prestazioni con tagli quantitativi lineari ed inibendo qualsiasi spinta per il rinnovamento.

Ma ci sembra di poter dire che, comunque, quella stagione ha

segnato un tentativo generoso di elaborazione di forme di *policy making* non basate su diktat di maggioranza ma semmai sulla debole vincolatività della *moral suasion* e sull'obbligo di verificare collettivamente le scelte compiute sulla base di credibili monitoraggi e su procedure più aperte e partecipate, su negoziati, compromessi e su un ruolo pubblico che cerca di sciogliere i conflitti di interesse riarticolando le proposte in campo, anche attraverso la creazione di un linguaggio comune e di griglie di lettura condivise. Una stagione in cui questa tensione partecipativa si è saldata con le indicazioni della cosiddetta scuola dell'uguaglianza di *capabilities* di Amartya Sen e Marta Nussbaum che, notoriamente, sollecita forme di welfare meno standardizzate e più orientate ai progetti di vita individuali (Nussbaum 2014).

Concludendo questa sommaria ricostruzione, soprattutto in Italia ove è così forte la tradizione localistica, un tentativo molto sentito di rendere più dinamico e modulare il welfare è stato praticato a livello degli enti pubblici più vicini ai cittadini per definizioni i Comuni, nei quali da decenni si cerca di aprire sedi di dibattito pubblico sui servizi sociali nella direzione di un loro riorientamento pragmatico ma anche sperimentale capace di cogliere inclusivamente le richieste della cittadinanza. Si potrebbe parlare di un movimento di attivazione civica come articolazione locale del progetto federalista europeo (Allegri, Frosina, Guerra, Longo 2023), che completa dal basso gli input alla società civile che gli organi di Bruxelles lanciarono con il Mac per definire le linee di trasformazione di un welfare continentale. Certamente sono confluite esperienze molto diverse tra loro; dalla strutturazione progressiva del «terzo settore» che ha guidato un tendenziale affiancamento di questi Enti ai servizi propriamente a mano pubblica, alle dinamiche più conflittuali, aperte ed espressive dei centri sociali. Ma obiettivamente è stata posta la questione di un welfare (oltre i settori classici della previdenza a carattere contributivo) che consenta a tutti di condurre una vita libera e dignitosa aprendo così la strada, anche in Italia, all'approvazione di una misura universale di sostegno dei bisogni vitali, che in Europa conosciamo come reddito minimo garantito (Rmg), da sempre raccomandato nelle procedure del Mac. In Italia questa tensione ad una

copertura universalistica dei bisogni vitali ha incontrato le istanze comunali e regionali (e le loro reti di attenzione e confronto sulle politiche pubbliche) molto prima dei Governi, fondendosi con le esperienze di economia sociale a metà tra pubblico e privato, ma – dopo il 2000 – nella cornice della soddisfazione di un diritto sociale fondamentale espresso all’art. 34.3 della Carta dei diritti (e negli artt. 30 e 31 della Carta sociale del Consiglio d’Europa), quindi di rango europeo.

3. — *La controriforma del reddito di cittadinanza* — Come diremo nelle conclusioni le nuove tecnologie offrono una chance storica per un salto di qualità del welfare rendendolo davvero modulabile e controllabile nei suoi risultati ed offrendo nuove leve fiscali per il suo finanziamento se si individuassero le fonti della produzione di valore contemporaneo. Esperienze in questa direzione sono già state promosse a livello europeo ed interno partendo dall’esigenza di offrire garanzie e diritti anche ai lavoratori investiti dall’onda innovativa, ma nel nostro paese, giunto per ultimo nell’UE a tutelare lo *ius exsistentiae*, si è abbattuta una cinica e brutale controriforma dell’Istituto del reddito di cittadinanza (Rdc) che ha mortificato le spinte evolutive inclusive e partecipative di cui abbiamo parlato in una logica che speravamo orami archiviata di pedagogismo autoritario e punitivo.

Proprio sulle persone che possono lavorare e che percepiscono l’assegno di inclusione il nuovo regime introdotto nel 2023 ha realizzato un brutale cambio di registro anche culturale, dalla protezione e considerazione delle biografie dei beneficiari al *workfare* più brutale, in quanto si aggredisce con determinazione il principio di «congruità» nell’offerta di lavoro che strutturava il sistema del Rdc. Se effettivamente anche il Rdc era condizionato all’accettazione di proposte di lavoro va rimarcato che doveva trattarsi di un lavoro «decente» secondo criteri di equità (anche riguardo alla sua praticabilità lontano dalla propria residenza) e con riferimento in concreto alle competenze ed all’esperienza delle persone. Nel Rdc il soggetto era costretto ad accettare solo la terza proposta di lavoro (diventate due sotto il Governo Draghi), ad una distanza dal luogo

di residenza che era in qualche modo bilanciata con una durata minima (almeno sei mesi a tempo determinato o a tempo indeterminato) del rapporto e con il rispetto dell'insieme di competenze professionali del soggetto in modo da non dequalificarlo e di offrire alla persone una vera *chance* di valorizzazione individuale minimamente coerente con i percorsi già intrapresi.

L'offerta di lavoro, invece, nel nuovo regime può anche essere a termine, anche in somministrazione e part-time (almeno il 60% dell'orario pieno); la normativa non fissa alcun limite minimo e, quindi il contratto può essere anche di un giorno con una distanza sino a 80 km dalla residenza, mentre se l'offerta è tempo indeterminato può essere disposta in tutto il territorio nazionale (salvo che siano presenti figli minori di 14 anni nel qual caso la distanza massima è di 80 km dalla residenza). Il principio di «congruità» attuava principi già introdotti dalla Convenzione Oil del 1934 (ratificata dall'Italia nel 1952) sul legittimo rifiuto di offerte di lavoro inique da parte dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione, principi certamente estensibili alla percezione di risorse essenziali per la sussistenza. Sebbene il principio di «congruità sostanziale» dell'offerta di lavoro (cioè riferita al bagaglio professionale del beneficiario) sia formulato per la stipula del patto di servizio personalizzato per i beneficiari dell'Assegno di inclusione e del Supporto per il lavoro (attraverso il richiamo all'art. 20 d.lgs. n. 150 del 2015) questa cautela diventa giocoforza inconsistente per le possibili assunzioni anche per pochi giorni, che difficilmente possono avere un valore di capacitazione reale con effetti duraturi del soggetto, mancando il tempo materiale per un inserimento proficuo nel processo produttivo. I soggetti in carico ben difficilmente potranno rifiutare offerte di lavoro di durata così esigua perché potrebbero perdere il sussidio dovendo dimostrare (davanti a chi: il Giudice del lavoro?) che non sono coerenti con le loro competenze. Infine la perdita totale del sussidio in caso di rifiuto anche di una sola proposta di lavoro o di formazione (per giunta proveniente anche non da organi pubblici ed in via informatica, senza alcun contraddittorio con il beneficiario) ci sembra sia in rotta di collisione con le finalità «alimentari» e di emergenza umanitaria di

un Rmg (Bronzini 2023, Giubboni 2023). In sintesi, con la controriforma, il 44% dei già percettori di Rdc sono stati esclusi da ogni sostegno (cfr. relazione sulla situazione dell'Italia della Commissione europea del 2025 – nel quadro del semestre europeo – che attesta l'incremento allarmante del tasso di rischio di esclusione sociale nel 2024, dopo gli ultimi anni di costante diminuzione) e, da quel che risulta dai Report dell'Inapp, oltre la metà dei percettori di Assegno di inclusione ha dovuto subire corsi di formazione del tutto inutili ai fini del presunto loro inserimento, avvenuto per percentuali risibili.

Va sul punto ricordata la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco che, sin dagli anni '50 ha enucleato dall'art. 20 del *Grundgesetz* sul principio dello stato sociale in congiungimento con quello del rispetto della dignità della persona dell'art. 1, un «diritto di esistenza» (*menchenwürdigen Existenzminimum*) e ha, il 5.11.2019, cancellato la possibilità di annullare tale diritto attraverso sanzioni per non avere il soggetto beneficiario partecipato alle politiche attive per l'intangibilità del nucleo essenziale della dignità individuale; il potere sanzionatorio è stato così limitato a circa un quinto dell'importo del sussidio (rendendo così i residui quattro quinti «incondizionati»).

Discorso analogo si deve fare per le offerte formative per le quali non c'è stato alcun aggancio obbligatorio ai criteri della Gol (garanzia occupabilità lavoratori), che pur dovrebbe costituire l'asse della riforma delle politiche attive, ed i sussidiati sono esposti alle offerte attivabili sulla piattaforma Siisl da parte di una pletora di Enti di varia natura, tra i quali sono stati ricompresi persino gli Enti del terzo settore, oltre alle varie Agenzie private. Per i fruitori di assegno è stato anche previsto che «nell'ambito del percorso personalizzato può essere previsto l'impegno a progetti utili alla collettività (Puc) a titolarità del Comuni e di altre amministrazione pubbliche a tal fine convenzionate con i comuni, da svolgersi nel comune di residenza a titolo gratuito», senza limiti di orario come in precedenza fissato per il Rdg. Non sembra che, neppure sulla carta, questa attività debba essere ancora coerente con la biografia professionale dei sussidiati.

Questa logica disciplinare e stigmatizzante la situazione di bisogno con la costrizione ad un lavoro privo di qualsiasi qualità, nonché ad attività di presunta utilità sociale, a corsi formativi sui quali manca una regia pubblica e privi di una comprovata (e credibile) finalizzazione certificativa (in piena violazione delle indicazioni UE sovranazionali sul reddito minimo a cominciare dall'ultima Raccomandazione del 2023), ci riporta drammaticamente alle modalità patriarcali di tutela del «diritto a vivere» nell'Inghilterra di inizio ottocento stigmatizzate da Karl Polanyi (Polanyi 1974).

4. — *Le nuove tecnologie nel rilancio del welfare partecipativo* — Il presente, dominato dalla tecnologia innovativa suggerisce uno scenario opposto che parta dalla capacitazione delle persone che non può che essere libera e fondata sull'esercizio delle proprie capacità e dei propri progetti di vita, in un contesto ove il «lavoro» va necessariamente ridefinito alla luce delle trasformazioni in atto (Huws 2020). Si parla in questa prospettiva di *welfare*, che si potrebbe sviluppare in una duplice direzione. Da un lato le nuove tecniche digitali possono consentire un controllo diffuso ed anche una modulazione più attenta alle biografie individuali della rete di tutele proprie dello stato sociale (che oggi ha come collante il Rmg con carattere di effettiva inclusività e di promozione dell'autodeterminazione e dei progetti di vita) come è già avvenuto a livello europeo con la Piattaforma sul Futuro dell'UE cui hanno partecipato ben 700.000 cittadini o nell'esperimento dell'Assessorato del Comune di Barcellona sulle «piattaforme sociali» (diretto da Francesca Bria) che ha cercato di forgiare (anche grazie a fondi europei) la sensibilità degli abitanti su questi temi fortificando le competenze di base digitale e cercando di apprestare piattaforme di lavoro a forma cooperativa che sfruttassero le nuove opportunità di lavoro con compensi e modalità dignitose. Anche Bologna ha costruito una pionieristica struttura di raccolta di reti sindacali, di operatori sociali, Ong, centri sociali attorno al tema della «civilizzazione» del lavoro dei *rider*, le cui proposte sono state poi recepite in un provvedimento del 2019 sui *rider* «autonomi» da parte del Governo Conte *bis*. Ancora alcuni *arrondissement* parigini sono stati i protagonisti di un altro progetto europeo,

coordinato dal rimpianto filosofo Bernard Siegler (Siegler 2019) sulla natura ambivalente dei processi produttivi digitali con la sperimentazione di forme più libere ed autogestite produttive di quelle oggi imperanti in rapporto con l'idea emancipativa di un reddito minimo per tutti.

I Comuni e gli enti locali, le realtà più aperte di economia sociale (si veda l'apertura antiformalistica della sentenza n. 131 del 2021 della Corte costituzionale) sono sempre più sospinti verso quest'uso «alternativo» delle tecnologie digitali per favorire la creatività dei cittadini (promuovendo, alla fine, l'attività personale e collettiva di coloro che l'attuale Governo considera solo sussidiati da amministrare con la dovuta severità) ed anche per controllare più strettamente gli effetti della spesa pubblica (V. Pellegrino, G. Redeschini 2024; Blecher, Bronzini, Ciccarelli, Hendry, Georges 2009). Anche il mondo sindacale si sta aprendo a queste nuove prospettive come nell'ultimo contratto collettivo dei metalmeccanici nel quale non ci sono più mansioni ma competenze che vengono però discusse attraverso le forme di dialogo proprio dei sistemi *blockchain*.

L'altro aspetto del *webfare* è il suo possibile, innovativo, finanziamento (Fumagalli, Gobetti, Morino, Serino 2024): se si riconosce che il valore oggi prodotto per la gran parte è attribuibile al capitale digitale ed immateriale, frutto della comunicazione sociale che si attua in rete, deposito del *general intellect* – per usare una fortunata formulazione marxiana (K. Marx 1964) – contemporaneo è necessario procedere ad una nuova valutazione fiscale del valore prodotto. La tassazione (nazionale, europea o mondiale) non può guardare solo all'aspetto finale in cui chi detiene i sistemi di trattamento ed elaborazione dei dati fornisce i suoi servizi (oggi comunque notevolmente insufficiente per la porosità dei confini da parte dei sistemi digitali) ma dovrebbe colpire a monte il momento genetico di questa creazione di ricchezza (potenziale) e cioè la cessione del dato individuale che poi viene connesso aggregato ad innumerevoli altri dati. Non è sufficiente la volontarietà (peraltro non percepita davvero perché in via automatica) della cessione in cambio, come oggi avviene, della gratuità di alcuni servizi offerti,

perché anche questa operazione ha un suo significato economico: quanto meno si tratta di un baratto (come affermano alcuni sedi della giustizia tributaria italiana o Convegni della Guardia di Finanza), perché fonte di per sé della creazione di valore più importante della contemporaneità, indipendentemente della modalità di utilizzazione delle banche-dati in concreto. Se il dato, per sua natura, aggregabile in apparati di dotazione di senso a fini produttivi e predittivi, nel cosiddetto «capitalismo estrattivo», diventa la matrice prioritaria dello sviluppo, la società non può rinunciare a sotoporre chi lo riceve a fini di arricchimento privato, così come la proprietà e l'iniziativa privata lo sono da quando sono apparsi determinanti per le sorti del benessere collettivo, ad un contributo fiscale razionale ed adeguato sul piano equitativo (Ferraris 2021; Bin Italia – a cura di – 2017).

Pertanto il vecchio programma di una «socializzazione» dello stato sociale di cui si è parlato potrebbe conoscere un imprevisto rilancio grazie all'imperioso diffondersi dell'innovazione tecnologica: dalle procedure di partecipazione e di controllo democratico in via digitale che consentano – allentando le rigidità tipiche del diritto welfaristico – una modulazione controllata e condivisa delle prestazioni sociali collegandole più direttamente ai bisogni ed alle ambizioni collettive; alla creazione di piattaforme produttive destinate alle sperimentazioni cooperative (soprattutto a livello municipale, anche di economia sociale); all'elaborazione di nuovi parametri fiscali per costringere i «signori dei dati» a restituire equamente alla società i frutti di quella comunicazione collettiva che vengono da loro appropriati senza significative contropartite.

### *Riferimenti bibliografici*

- E. Ales, M. Barbera, F. Guarriello (2010, a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, Milano, 2010.
- G. Allegri, L. Frosina, A. Guerra, A. Longo (2023), *Le città come istituzione entro ed oltre lo stato*, Sapienza University Press, Roma.
- M. Barbera (2006, a cura di), *Nuove forme di regolazione sociale: il metodo aperto di coordinamento*, Giuffrè Milano.

- Bin (Basic income network) - Italia (2017, a cura di), *Big data, Web fare e reddito per tutti*, Asterios, Trieste.
- M. Blecher, G. Bronzini, R. Ciccarelli, Hendry, C. Jeorges (2009), *Governance, società civile e movimenti sociali*, Ediesse, Roma.
- G. Bronzini (2023), *La controriforma del reddito di cittadinanza alla luce delle Raccomandazioni e delle fonti sovranazionali dell'Unione europea*, in *Prismi* n. 1-2, p. 15 ss.
- M. Ferraris (2021), *Documanità. Filosofia del mondo nuovo*. Laterza, Bari-Roma.
- A. Fumagalli, S. Gobetti, C. Morini, R. Serino (2024), *Social protection, basic income and taxation in the platform economy* in S. Mezzadra, N. Cuppini, M. Frapparti, M. Pirone, a cura di *Capitalism in the Platform Age*, Springer, Berlin.
- S. Giubboni (2023), *Deprivazione, povertà e redistribuzione del reddito*, in *Prismi*, n. 1-2 2023 p. 15 ss.
- J. Habermas (1986), *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna.
- J. Habermas (1996), *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini ed associati, Napoli.
- U. Huws (2020), *Reinventing the welfare state. Digital platforms and public policies*, Pluto Press, London.
- K. Marx (1964), *Il frammento sulle macchine*, in *Quaderni Rossi*, n. 4, p. 276 ss.
- M. Nussbaum (2014), *Creare capacità*, Il Mulino, Bologna.
- V. Pellegrino, G. Redeschini (2024, a cura di), *Il welfare pubblico partecipativo*, Franco Angeli, Milano.
- K. Polanyi (1974), *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino.
- B. Siegler (2019), *La società automatica. L'avvenire del lavoro*, Meltemi, Milano.
- S. Simitis (1986), *La giuridificazione dei rapporti di lavoro*, in *Dlri*, p. 215 ss.
- S. Simitis (1990), *Il diritto del lavoro e la riscoperta dell'individuo*, in *Drls* n. 1, 67 ss.
- A. Supiot (1994), *Critique du droit du travail*, Puf, Paris.
- A. Supiot (2003, a cura di), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma.
- G. Teubner (1986, a cura di), *Dilemmas of law in the welfare state*, De Gruyter, Berlin.
- G. Teubner (1987, a cura di), *Juridification of social spheres*, Berlin, De Gruyter.
- M. Wilkinson (2007), *Between constitutionalism and democratic experimentalism. New governance in the EU*, in *Modern law society*, n. 4, p. 680 ss.
- J. Zeitlin (2005), *Social Europe and experimentalism governance: towards a new constitutionalism compromise?*, in *Eurogov. Papers*.

*Dario Guarascio\**

## Lavoro, cambiamenti strutturali e politiche: alcune riflessioni

1. — L'obiettivo di questa breve relazione è quello di fornire un quadro d'analisi capace di porre in relazione l'evoluzione di lungo periodo della struttura produttiva italiana, caratterizzata per un graduale declino della capacità tecnologica e competitiva, e il parallelo processo di frammentazione e indebolimento del lavoro, testimoniato dalla ventennale stagnazione dei salari reali. Per raggiungere tale obiettivo mi baserò sulla moltitudine di lavori di ricerca realizzati nel corso degli ultimi anni concernenti la relazione tra cambiamento strutturale, vincoli esterni (come quelli imposti in materia fiscale o di politica industriale dall'impianto di politica economica dell'Unione Europea) e indebolimento del lavoro.

A partire da tale quadro di contesto, esaltando gli aspetti sistematici e strutturali che considero essenziali per capire dove siamo, come siamo arrivati sin qui e dove potremmo andare, intendo proporre una riflessione sulla trasformazione digitale e, in particolare, su quegli aspetti della stessa che sono più rilevanti per il lavoro, a partire dalla diffusione delle piattaforme. Mi sembra un aspetto centrale per capire in che misura il sistema di *welfare*, le politiche del *welfare* e del lavoro siano efficaci o meno, come dovrebbero o potrebbero funzionare e che tipo di sfide si trovano davanti a noi.

La relazione si conclude con una proposta relativa alla integrazione delle politiche del lavoro e di quelle del *welfare* in un quadro più ampio, che contenga al suo interno anche le politiche industriali.

\* Professore associato in Politica economica presso Sapienza Università di Roma.

A mio giudizio, questi tre domini devono essere necessariamente letti, compresi e anche agiti insieme, per tentare di dare concretezza agli obiettivi che ci si pone a livello nazionale ed europeo. Per dare sostanza empirica alle mie argomentazioni mostrerò in primo luogo dei dati che considero significativi per ricostruire l'evoluzione dell'economia italiana e il connesso indebolimento del lavoro.

2. — Il progressivo indebolimento del lavoro, esemplificato in modo assolutamente chiaro dalla stagnazione ventennale dei salari, non è solo una patologia molto grave sul piano sociale (pensando *in primis* a chi ha difficoltà a soddisfare i propri bisogni pur in presenza di un reddito da lavoro) ma è anche qualcosa che segnala una patologia strutturale e macroeconomica, che è sia causa sia conseguenza del più generale declino dell'economia italiana per quanto riguarda le sue capacità tecnologiche, produttive e, dunque, di crescita.

Come possiamo sviscerare tutto ciò da un punto di vista empirico? In primo luogo, abbiamo delle retribuzioni che sono basse, in media, per singola unità di tempo, ossia per ora lavorata. A ciò si associa il fatto che per molte tipologie di occupazione (ad esempio le occupazioni precarie impiegate massicciamente nei servizi) la quantità di ore lavorate non è sufficiente, data la retribuzione oraria, a garantire un reddito adeguato. In secondo luogo, abbiamo una crescente massa di lavoratori che ha carriere discontinue. È un elemento che si traduce in una condizione di persistente incertezza, con conseguenze negative sulla propensione al consumo dei lavoratori e, dunque, sulla domanda aggregata, e che può incidere negativamente anche sulla capacità contributiva degli stessi lavoratori.

Tutto questo lo vediamo in modo ancor più netto se adottiamo una chiave comparativa, mettendo l'Italia a confronto con le altre grandi economie europee. Sia per quanto riguarda la dinamica dei salari reali sia per quanto concerne l'evoluzione di tutti gli indicatori di produttività, l'Italia risulta perdere terreno allontanandosi dai valori osservati in economie quali Francia, Germania o Spagna.

Per tentare di individuare le cause di tale arretramento, abbiamo posto l'attenzione sul processo di «terziarizzazione povera» che ha

nel recente passato contraddistinto l'evoluzione dell'economia italiana. Si tratta di una dinamica che ha visto crescere in termini relativi il peso dei settori a basso valore aggiunto, a bassa intensità di innovazione e, d'altra parte, ad alta intensità di sfruttamento e di ricorso al lavoro precario. Si tratta di un processo che coincide con la «periferizzazione» dell'economia italiana nel contesto della più generale dinamica di riorganizzazione dell'economia europea, con la Germania a rafforzare la sua posizione; e il Sud Europa a indebolirsi specularmente.

Se guardiamo alle occupazioni possiamo osservare una dinamica molto simile a quella settoriale, con una graduale riduzione della quota di lavoratori con alte competenze, in parte attratti dai salari più elevati offerti nelle economie del Centro e del Nord Europa (la cosiddetta «fuga dei cervelli»). Si tratta di un fenomeno che indebolisce ulteriormente la struttura produttiva depauperando il patrimonio di competenze. In questo contesto, quando abbiamo degli shock, come quelli inflattivi che si sono verificati negli anni recenti, la debolezza strutturale (prevalenza di piccole imprese dotate di scarsa capacità di adattamento e reazione, ampie fasce di lavoratori caratterizzati da redditi e tutele inadeguati a far fronte alle situazioni di crisi) tende ad amplificare gli effetti negativi contribuendo, ad esempio, all'ampliamento delle diseguaglianze e dando luogo a fenomeni quali la disoccupazione di lungo periodo.

3. — In tale scenario, le politiche sono ovviamente centrali e rappresentano una variabile rilevante per comprendere (e auspicabilmente guidare) la dinamica evolutiva: le politiche sono importanti non solo perché possono essere ben disegnate e contribuire a portare l'economia nella direzione giusta, ma quando non ci sono o sono sbagliate, come è capitato molto di frequente negli ultimi venticinque anni nel nostro Paese e nel contesto europeo, possono dar luogo ai fenomeni patologici come quelli a cui sto facendo riferimento.

L'adozione di un modello di crescita «export-led», costruito per favorire la capacità competitiva delle industrie esportatrici europee, ha determinato una fisiologica tendenza alla compressione del

salario, particolarmente acuta nelle economie della periferia, Italia compresa. Anche la politica industriale è stata penalizzata, a partire dagli investimenti pubblici nei settori strategici. A penalizzarla sono, da un lato, l'austerità fiscale e, dall'altro, la prevalenza di un approccio alla politica industriale di tipo «orizzontale» basato sugli incentivi alle imprese a scapito di strategie di lungo periodo tese alla pianificazione e al cambiamento strutturale (strategie di questo tipo hanno consentito a economie quali Giappone, Corea del Sud e Cina di acquisire un sostanziale vantaggio competitivo in industrie ad alto contenuto tecnologico). Un modello di crescita controproducente, dunque, che oltre a contribuire all'indebolimento del lavoro e al divario tra centro e periferia aiuta a spiegare l'attuale debolezza dell'economia europea nel nuovo contesto globale.

In questo quadro, è importante ricordarsi che l'economia è eterogenea, e le eterogeneità (e, con esse, le interdipendenze, ovvero le connessioni tra i settori, fra le imprese, tra i territori) sono fondamentali per capire che cosa succede. Osservando i dati con riferimento all'Italia ma anche alle altre principali economie europee, si rileva come i settori dove il salario è caduto di più nel corso del periodo 2000-2023 siano, paradossalmente, quei settori dove invece l'attività economica, il numero di imprese (si pensi ai ristoranti, al turismo, ai servizi di nuovo a basso contenuto di valore aggiunto) è cresciuto maggiormente, non solo in Italia, ma anche in paesi come la Spagna. In Italia, tuttavia, tale crescita ha alimentato il già menzionato processo di «terziarizzazione povera», che trova evidenza anche dal punto di vista della scarsa capacità di promuovere, valorizzare e utilizzare le competenze dei lavoratori.

4. — Il lavoro povero e i bassi salari sono al contempo causa e conseguenza del declino economico. Se vogliamo individuare delle cause per quel che riguarda la crescita relativa del lavoro povero, un ruolo centrale lo gioca il cambiamento strutturale, in termini di evoluzione della struttura produttiva e crescita dei settori a bassa intensità di innovazione, che si lega – se guardiamo a quel che fanno le imprese – alla prevalenza di strategie competitive principalmente basate sul contenimento dei costi.

Allo stesso modo, possiamo individuare l'impoverimento del lavoro come qualcosa che contribuisce al declino strutturale dell'economia nella sua interezza, perché se l'impresa dispone di lavoro facile da sfruttare e, più in generale, a basso costo, ha scarsi incentivi ad innovare. La generalizzazione di questa dinamica incide negativamente sulla capacità innovativa e dunque competitiva dell'economia. Del resto, la capacità innovativa delle imprese è basata su competenze che non sono utilizzate in modo estemporaneo, non corrispondono solo al titolo di studio di chi viene assunto, ma sono specifiche, sono idiosincratiche, basate sulle esperienze e su quello che avviene nel corso del tempo all'interno dell'organizzazione. Di conseguenza, rendere il lavoro vulnerabile (precario) e poco costoso può incidere negativamente sulla capacità innovativa delle imprese e del sistema economico più in generale.

Questo ci porta a un ulteriore osservazione circa lo scarso incentivo alla cooperazione, il minore ricorso alla formazione interna alle imprese e, in generale, la minore capacità di funzionamento di quel meccanismo che la teoria economica chiama «salario d'efficienza», in virtù del quale pagando di più il lavoratore lo si stimola ad adottare pratiche maggiormente cooperative contribuendo in modo positivo alla produttività individuale e a quella dell'intera organizzazione. Infine, è importante menzionare il canale macroeconomico/strutturale: l'indebolimento del lavoro, inteso anche in termini di crescita della componente precaria del mercato del lavoro, riduce la propensione al consumo con potenziali ripercussioni negative sulla domanda aggregata e, dunque, sulla crescita.

5.—È in questo contesto che intendo ora esaminare il processo di digitalizzazione dell'economia. In particolare, è necessario capire quali effetti la digitalizzazione può avere sul lavoro, data la dinamica di terziarizzazione povera e la più generale debolezza dell'economia italiana descritta sin qui. Concentrerò l'attenzione sui risultati di alcune nostre ricerche recenti tese ad analizzare l'impatto delle piattaforme digitali (fenomeno chiave all'interno del più generale processo di digitalizzazione dell'economia) sul lavoro

adottando diversi punti di vista. In primo luogo, esaminando i dati forniti dall'indagine Plus dell'Inapp relativa agli anni pre e post-pandemia, è possibile osservare una crescita significativa del lavoro su piattaforma in termini dimensionali. Nella fase post pandemica, sia il numero di soggetti operanti attraverso le piattaforme sia la rilevanza relativa del reddito percepito attraverso le stesse sono cresciuti in modo sostanziale. In secondo luogo, sembra essere cambiata la natura delle attività svolte attraverso le piattaforme. Se confrontiamo i dati del 2018 e quelli del 2021 (si tratta delle due edizioni dell'indagine Plus Inapp che contengono informazioni sui lavoratori delle piattaforme), emerge il consolidamento di due tipologie di lavoro su piattaforma - quello *offline*, dove prevalgono i *riders* impiegati per la consegna di cibo o altri beni e il lavoro a distanza dei *click worker*, quello di chi svolge *micro task* come le attività condotte per allenare gli algoritmi di Intelligenza Artificiale. In entrambi i casi, questi lavoratori sono caratterizzati da una significativa vulnerabilità economica, spesso collegata a un sistema di remunerazione che coincide con il lavoro «a cottimo» e all'assenza di adeguate tutele contrattuali. La ricerca che abbiamo condotto insieme a un gruppo di colleghi della Scuola Normale Superiore mostra come i lavoratori su piattaforma italiani, manifestazione archetipica del processo di digitalizzazione del mercato del lavoro, rappresentino una sorta di nuovo e più profondo precariato. Un precariato digitale che assomma i problemi delle tutele o, meglio, della loro debolezza, con gli elementi aggiuntivi del controllo algoritmico, sin troppo occulto e pervasivo, e della natura asimmetrica del rapporto tra lavoratori e piattaforme.

Per quanto riguarda le caratteristiche socio-demografiche, i lavoratori che manifestano la maggiore dipendenza dal reddito proveniente dalla piattaforma tendono ad essere principalmente uomini con figli e carichi di cura, con un'età media compresa tra i quaranta e i quarantanove anni. Un'evidenza che mette in crisi la retorica, fino a qualche anno fa dominante nel dibattito pubblico, che propone le piattaforme digitali come un innocuo strumento utile a fornire un reddito aggiuntivo ai giovani a cui piace andare in giro bicicletta!

Altro dato interessante che emerge dalla nostra ricerca riguarda il fatto che il grado di vulnerabilità dei lavoratori su piattaforma è acuito dall'assenza (o dalla inadeguatezza) delle politiche di protezione sociale. Ciò è emerso con chiarezza durante la pandemia, secondo quanto riportato dall'indagine Plus. I lavoratori che si sono trovati sprovvisti di adeguate tutele sono stati più facilmente assorbiti dall'economia delle piattaforme. L'assenza di alternative e la necessità di compensare l'assenza del reddito ha dunque indotto una crescente fetta di lavoratori ad accettare condizioni di profonda precarietà come quelle caratterizzanti le piattaforme.

In contributi di ricerca complementari a quello appena illustrato abbiamo cercato di verificare empiricamente se tutto questo (ossia la crescita del lavoro su piattaforma) si traduca in crescente vulnerabilità economica (misurata utilizzando una variabile *proxy*, ossia la decisione di posticipare cure mediche per ragioni economiche). È emerso un dato abbastanza impressionante: circa il 70% dei lavoratori di piattaforma dichiara di aver avuto un episodio di questo tipo, a fronte del 34% tra chi dichiara di essere disoccupato. Si è anche guardato alla dimensione territoriale: qui l'unità di riferimento è il cosiddetto mercato locale del lavoro, rispetto al quale siamo andati a verificare, tra il 2013 e il 2022, quale incidenza abbia avuto l'apertura in Italia di nuovi stabilimenti Amazon – il che, ovviamente vuol dire ingresso dell'*e-commerce* e, quindi, una trasformazione strutturale chiave legata alla digitalizzazione e alla diffusione delle piattaforme – sui salari e l'occupazione. L'analisi controfattuale mette in evidenza l'impatto negativo e statisticamente significativo che l'apertura di nuovi stabilimenti Amazon ha sul salario medio. E a guidare l'effetto pare essere la crescita della quota di lavoro precario sul totale dell'occupazione.

Da ultimo, segnalo i risultati del lavoro di ricerca ove abbiamo guardato agli effetti della «dipendenza tecno-economica» sviluppata da molte piccole e medie imprese italiane nei confronti delle grandi piattaforme (tra queste, Amazon, Booking, etc.). Cosa succede nei settori dove sono le imprese a diventare dipendenti dalle piattaforme? Si pensi, ad esempio, agli alberghi dipendenti da piattaforme come Booking o, ancora, alle piattaforme di *food delivery*

che sono diventate una componente importante del business per molti ristoranti, soprattutto in alcuni contesti. In tali situazioni, le imprese possono sviluppare condizioni di dipendenza che si manifestano, ad esempio, nelle crescenti commissioni che sono costrette a pagare per accedere a servizi spesso essenziali come quelli forniti da piattaforme quali Amazon o Booking. Una dipendenza accentuata dal fatto che, spesso, gli algoritmi e i sistemi di ricerca gestiti dalle piattaforme sono poco trasparenti e caratterizzati da scarsi margini di contestazione per quanto riguarda decisioni – come il posizionamento in basso nella gerarchia dei risultati forniti da piattaforme come Booking – che possono avere un impatto rilevante sulla capacità competitiva delle imprese. Tutto ciò rappresenta un elemento aggiuntivo di pressione competitiva sui settori dove già è elevatissimo il ricorso al lavoro precario. E la dipendenza nei confronti delle piattaforme può acuire ulteriormente tale precarietà, poiché la pressione esercitata dalle piattaforme sulle imprese (specialmente quelle piccole) che hanno necessità dei loro servizi può facilmente scaricarsi sui lavoratori, in particolare quelli caratterizzati da scarse tutele. Le ricerche che abbiamo condotto non fanno che confermare questa ipotesi: la quota di lavoro non standard impiegato dalle imprese dipendenti dalle piattaforme è significativamente più elevata rispetto alla media dei settori di riferimento.

6. — Ebbene, come si concilia tutto questo con il tema di cui stiamo discutendo, e, cioè i mutamenti e le possibilità del sistema di *welfare* di fornire adeguata protezione, in particolare a chi versa in condizioni di acuta vulnerabilità? E, più in generale, che relazione c'è tra le politiche di welfare e i domini di politica economica correlati come, ad esempio, quello delle politiche del lavoro? Tali domande diventano ancor più centrali in un momento storico in cui si sta tornando a parlare, in modo a volte un po' retorico e poco sostanziale, di politica industriale, dopo vent'anni di totale marginalizzazione della stessa. Se ne parla, non solo (almeno si spera) per l'acquisto di armi e per la militarizzazione dell'economia europea, ma su un piano più generale in termini di promozione

dell’innovazione, riconoscendo l’importanza degli investimenti pubblici così come la necessità di rafforzare la capacità produttiva nei settori strategici e di non rallentare il processo di decarbonizzazione dell’economia.

È quindi necessario riflettere su quali siano le condizioni utili a far sì che una politica industriale orientata a favorire un cambiamento strutturale di tipo virtuoso abbia successo. E, segnatamente, sul ruolo che il lavoro e, a fianco ad esso, le politiche del lavoro e del welfare possono avere in questo contesto. Alla luce di quanto detto sin qui, propongo il seguente quadro di sintesi. La politica industriale, selettiva, interventista, strategica, che si pone obiettivi di lungo periodo di trasformazione progressiva del sistema produttivo non può avere successo se non ci sono elevati flussi di domanda e se manca un’adeguata offerta di competenze. In altri termini, la politica industriale non può avere successo se il lavoro è prevalentemente povero, mal pagato e precario; e se le imprese sono incentivate ad adottare strategie competitive basate sul contenimento dei costi e non sull’innovazione.

Una via d’uscita esiste, perché è ben possibile immaginare un circolo virtuoso: provando a buttare via dal tavolo la militarizzazione, occorre puntare su politiche industriali che mirano a un’economia socialmente e ambientalmente sostenibile, che possono avere successo se accompagnate da un approccio fiscale diverso da quello che l’Europa ha seguito fino in questo momento. Il riferimento è a quelle politiche che stimolino effettivamente gli investimenti pubblici, non in modo estemporaneo ma in modo sistematico, anche perché altrimenti non si potrebbe nemmeno parlare di riduzione della distanza tecnologico-produttiva nei confronti della Cina o degli Stati Uniti. Parallelamente a questo, però, servono politiche del lavoro e del welfare che trasformino il mercato del lavoro spingendolo lungo una direzione opposta rispetto a quella seguita da venticinque anni a questa parte. Non austerità e incentivi alla precarizzazione del lavoro ma politiche che promuovano la crescita dei salari (come il salario minimo o le misure tese a rafforzare la capacità contrattuale dei sindacati e il protagonismo dei lavoratori all’interno delle imprese) le competenze, la coope-

razione e il coinvolgimento dei lavoratori in strategie competitive basate sull'innovazione e la qualità dei prodotti.

In questo quadro resta un interrogativo: come affrontare le situazioni di maggiore vulnerabilità o il fatto che le trasformazioni strutturali come la digitalizzazione hanno dato luogo alla crescita dei segmenti ad elevata vulnerabilità come quello del lavoro su piattaforma? La necessità è quella di rafforzare gli strumenti di cui si dispone pensando proprio ai soggetti più vulnerabili e andando nella direzione di un universalismo che receda dai meccanismi tradizionali basati su una concezione individualistica del mercato del lavoro (si pensi, ad esempio, al *décalage* nei sistemi di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro o ai sistemi previdenziali contributivi che non tengono conto della componente del mercato del lavoro caratterizzata da carriere discontinue ed elevata precarietà) che in contesti caratterizzati da instabilità e incertezza non hanno fatto altro che peggiorare ulteriormente la condizione dei lavoratori più vulnerabili.

## SESSIONE IV

Le nuove declinazioni della solidarietà  
– nuovi sentieri per riconfigurare il welfare



*Madia D'Onghia\**

La crisi dello stato sociale  
e la necessità di nuove policy  
nel prisma della solidarietà

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Una premessa sulla cornice costituzionale. — 3. La crisi del *welfare state* «classico» — 4. Il finanziamento della sicurezza sociale e la (debole) tesi della separazione tra assistenza e previdenza. — 5. L’insufficienza dei trasferimenti monetari e l’urgenza di investimenti in infrastrutture sociali. — 6. Il rapporto tra attore pubblico e soggetti privati nella realizzazione delle politiche sociali. — 7. Alcune osservazioni conclusive per un nuovo modello di *Welfare state*.

1. — *Introduzione* — Ringrazio innanzitutto gli organizzatori, a partire dal prof. Umberto Carabelli, per l’invito a questo importante convegno su questioni che riguardano la vita e la dignità di tutte le persone, strettamente connesse alla tenuta democratica della nostra Repubblica.

Per avviare la riflessione mi piace richiamare le parole di un autorevole studioso della storia del *welfare state* (Ritter 1996): dello Stato sociale «si può abusare, inasprendo il controllo sociale o vendendolo come strumento di direzione autoritaria della società», utilizzandolo ai fini dell’integrazione sociale, del disciplinamento, del depotenziamento e della regolazione delle istanze eversive dei «subalterni», della classe operaia, dei soggetti sociali emarginati. Le logiche paternalistiche, moralizzatrici e di direzione dall’alto che ne hanno informato le vicende, accanto a quelle burocratiche,

\* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l’Università degli Studi di Foggia.

particularistiche e occupazionali presenti soprattutto in contesti come quello italiano, hanno a ragione mosso nel corso degli anni critiche fondate allo Stato sociale. Al contempo però, esso può essere utilizzato «per incrementare l'autodeterminazione [...] e sviluppare la libertà reale mediante la liberazione dal bisogno», ovvero mediante la socializzazione delle responsabilità, la copertura di rischi oggettivi non riconducibili alle singole condotte individuali, il soddisfacimento dei bisogni sociali (p. 26).

Ebbene, solo a partire dal riconoscimento di questa tensione propria dello Stato sociale, tra la sua tendenza a riprodurre logiche integratrici e di controllo e la sua attitudine a riqualificare e ad arricchire la cittadinanza democratica, è possibile tornare a riflettere sul suo valore e sui suoi fondamenti, soprattutto in una rinnovata visione. Si tratta, cioè, di ragionare su come ripensare il sistema di *welfare state*, o, utilizzando una espressione di Olivia Bonardi, su come «veicolare un'idea di sicurezza sociale realmente trasformativa» (2021, p. 722) che tenga fermi, sia pure in una prospettiva nuova e più articolata, almeno tre obiettivi: 1) ribaltare il progetto neoliberale che negli ultimi decenni ha alimentato un senso comune critico delle politiche pubbliche distruttivo delle forme di solidarietà sociale; 2) riconoscere la rilevanza centrale delle politiche pubbliche di giustizia e sicurezza sociale non demandabili (*in toto* o prevalentemente) né alle forze del mercato, né a quelle individuali e familiari; 3) realizzare una virtuosa collaborazione tra attore pubblico e soggetti privati.

2. — *Una premessa sulla cornice costituzionale* — Il punto di partenza di tale percorso non può che essere la cornice costituzionale, ricordare, cioè, quella «idea di sicurezza sociale» delineata nei principi fondamentali (Curzio, D’Onghia 2017; Ciaccio 2024).

Il riferimento è agli artt. 2 e 3, c. 2, Cost., laddove pongono, rispettivamente, i «...doveri inderogabili di solidarietà politica e sociale» e il compito dello Stato di «...rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’orga-

nizzazione politica, economica e sociale del Paese». In particolare, l'art. 2 Cost. esprime la dimensione fondamentalmente soggettiva dei diritti costituzionali, sempre riferiti all'uomo, considerato ora *uti singulus*, ora all'interno di «formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Il principio personalista (e l'istanza in esso implicita di «pieno sviluppo della persona umana») viene a configurarsi quale fonte dei diritti sociali, intesi come diritti di prestazione che lo Stato si impegna a garantire (Benvenuti 2012, p. 234); a esso è sotteso il principio della dignità umana, che può considerarsi, esso stesso, il valore fondante della vocazione personalista dell'ordinamento costituzionale (Camerlengo 2024; Dolso 2019).

Quanto all'art. 3 Cost., la ricorrente aggettivazione presente nel primo comma («tutti i cittadini hanno pari dignità *sociale* [...] senza distinzione di [...] condizioni personali e *sociali*») esplicita un forte legame con i diritti sociali. Un legame che emerge in misura ancor più intensa se riferito al secondo comma, ovvero al principio di egualanza sostanziale, dove si prende in considerazione non l'individuo in quanto tale, nella sua astratta natura di essere umano, ma soltanto l'individuo concreto, nella sua specifica e reale posizione sociale (Persiani 1979). Tale principio esprime la consapevolezza della Carta costituzionale (che qui manifesta la sua straordinaria «sincerità», riprendendo la nota espressione di Romagnoli 1975, p. 165) dell'esistenza di diseguaglianze inaccettabili, rispetto alle quali i diritti sociali costituiscono strumenti privilegiati per la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale, costituzionalmente intollerabili. Esso fornisce precise indicazioni con riferimento sia alla valenza redistributiva dei diritti in discussione (che si realizza solo in quanto svolgono proprio una funzione di egualanza), sia al tema dell'effettività della dimensione costituzionale, nel senso di porre un limite a possibili relativizzazioni dei diritti stessi.

Gli artt. 2 e 3, c. 2, Cost., fungono, quindi, da sbarramento allo «svuotamento sostanziale della garanzia della inviolabilità dei diritti sociali» (Baldassarre 1989, p. 30) e costituiscono variabili indipendenti dalle condizioni di mercato, perché insistono su diritti costituzionali e assoluti, aventi a oggetto beni primari ed essenziali

per lo sviluppo della persona umana. In entrambe le norme costituzionali, poi, si rinviene tanto l'attribuzione allo Stato del compito di realizzare tali obiettivi e, dunque, un preciso interesse pubblico da perseguire, quanto una solidarietà generalizzata e non limitata ai soli soggetti interessati. In altri termini, la garanzia di liberazione dal bisogno deve essere realizzata per tutti ed è un compito anche (e soprattutto) dello Stato, prefigurando, così, un sistema di sicurezza sociale, universalistico e solidaristico che, tuttavia, non ha mai abbandonato le logiche mutualistiche (Leone 2024). Tali principi fondamentali vanno poi letti in combinato disposto con l'art. 38 Cost., il quale, anche in raccordo con gli artt. 35, c. 1, e 36 Cost., costituisce il nucleo forte dello Stato sociale.

La nostra Costituzione pone, allora, principi chiari in proposito, segnando nettamente il perimetro di un ordinamento fondato sulla tutela della persona in cui a ognuno deve essere riconosciuta la *chance* di costruire il «proprio progetto di vita». Sempre illuminanti le parole pronunciate da Aldo Moro in occasione della discussione dei principi generali della Carta: «noi vogliamo costruire uno Stato dal volto umano [...] uno Stato umano»<sup>1</sup>. Il richiamo al «volto» ci impone di ricordare che in ogni riflessione giuridica i destinatari di norme (e, dunque, di diritti, obblighi e vincoli) sono persone in carne e ossa, ognuno con il proprio «volto», su cui sono iscritte le sofferenze di ogni singola esistenza.

Ebbene, nella cornice costituzionale i diritti sociali non solo rappresentano lo strumento di tutela e sviluppo della persona umana, ma, grazie alla loro funzione di integrazione, si pongono anche come mezzo di realizzazione del principio democratico, giacché la rimozione degli ostacoli di «ordine economico e sociale» consente di realizzare la «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese» (art. 3, c. 2, Cost.) e, di conseguenza, assicura una crescita del tasso di democraticità dell'ordinamento. In altri termini, i diritti sociali, quali fattori di

<sup>1</sup> Queste parole sono tratte dall'intervento all'Assemblea Costituente – Seduta di giovedì 13 marzo 1947, consultabile in Aldo Moro discorso alla Costituente.

integrazione/inclusione, vengono a operare quali decisivi strumenti di realizzazione e di effettività del principio democratico. La tutela dei diritti sociali si stacca, così, dalla dimensione di tutela del singolo per diventare anche strumento conformativo dell’ordinamento democratico.

3. — *La crisi del welfare state «classico»* — A questo punto, è legittimo porsi un interrogativo: quanto del disegno costituzionale è stato realizzato?

Da tempo, oramai, le predette funzioni di egualianza sostanziale e integrazione sociale sono messe in discussione, a partire dalla grave crisi del nostro sistema di *welfare*, in atto sin dagli anni ottanta del secolo scorso. Non è qui possibile ripercorrerne le cause e gli effetti (Ferrera, Jessoula 2025; Saraceno 2013; Ascoli 2011 e Ferrera 1984), ma è bene segnalare le principali problematiche sul piano sociale, da un lato, e politico/istituzionale, dall’altro.

Sul primo versante, il sistema è entrato in crisi, per una serie di mutamenti sociali. Importanti trasformazioni hanno riguardato la riduzione delle nascite e l’invecchiamento della popolazione, con tutte le conseguenze sull’assetto previdenziale, assistenziale, sanitario e occupazionale, compreso l’aumento esponenziale del lavoro domestico. Di particolare impatto anche l’aumento dei flussi migratori (in Italia gestiti con politiche inadeguate e securitarie), la precarizzazione del lavoro e i bassi salari, oltre all’aggravamento degli squilibri territoriali. Tutti questi processi hanno indebolito i servizi pubblici e affievolito le spinte universalistiche, introducendo cambiamenti nella domanda degli stessi servizi e delle prestazioni sociali. Non a caso si è parlato di una «nuova questione sociale» che non comprende solo i rischi già tipizzati dal legislatore (si pensi, ad esempio, alla vecchiaia, la perdita del lavoro, la malattia), ma anche quelli derivanti dalla discontinuità dell’occupazione e dalla frammentazione dei contratti di lavoro, dall’insufficienza della retribuzione (anche a fronte di lavoro a tempo pieno), dalla disoccupazione tecnologica, dalle trasformazioni economiche indotte dai mutamenti climatici, dalle crisi sanitarie, dai processi di

delocalizzazione, dall'invecchiamento demografico, dalla crisi delle famiglie e dall'indebolimento delle solidarietà familiari.

Sul piano politico/istituzionale, la storica funzione dello Stato sociale come fonte di legittimazione è andata riducendosi per la sua incapacità di dare risposte a nuove forme di povertà, disagio e insicurezza. E soprattutto si è consolidato quel progetto neoliberale caratterizzato da un'ampia agenda di ridimensionamento dei servizi di *welfare*, dallo sviluppo di attività private e di spazi di mercato, specie nel campo delle pensioni integrative e della sanità. Sono andati affermandosi modelli di un *welfare mix* pubblico-pri- vato, principi di sussidiarietà, indebolendo il ruolo delle tradizionali politiche pubbliche nazionali (Ascoli, Ranci 2003). L'introduzione di logiche di privatizzazione e di mercato ha contribuito ad aumentare dinamiche di diversificazione sociale e territoriale nella dotazione dei servizi, nonché a creare iniquità redistributive e insufficienze strutturali. La riduzione progressiva delle risorse pubbliche destinate allo Stato sociale, quale effetto ulteriore delle politiche di austerità introdotte a partire, soprattutto, dalla crisi del 2008, ha condizionato quantità e qualità dell'intervento pubblico e ha ulteriormente spinto a introdurre forme organizzative improntate alle logiche del mercato. Si sono avviati processi di *out-sourcing* dei servizi pubblici, concorrendo a processi di sostituzione delle prestazioni egualitarie del *welfare* pubblico con quelle di *welfare* aziendale, fortemente diseguale e di efficienza perlomeno discutibile (*infra*).

In questo scenario, nel quale si è assistito anche al crescente indebolimento della tutela dei redditi, l'arrivo della pandemia ha rimesso al centro dell'attenzione il ruolo del *welfare*, evidenziando ancor di più i profondi limiti del nostro sistema di sicurezza sociale (Garofalo 2023). E, quindi, da un lato, abbiamo assistito al risveglio di una consapevolezza della vulnerabilità delle esistenze e della società e dell'importanza di politiche pubbliche sia in campo sanitario sia nella tutela dei redditi; dall'altro lato, però, non si è affatto realizzata una discontinuità con le politiche del passato, persistendo in una forte frammentazione delle iniziative, senza un progetto politico complessivo capace di mettere il *welfare* al centro del

cambiamento sociale. Resistono, infatti, se non sono addirittura in crescita, le disuguaglianze di opportunità intergenerazionali; si aggravano gli squilibri territoriali nell'offerta dei servizi, le carenze pubbliche nel sostegno alla cura (e, con esse, le iniquità di genere) (Vimercati 2025) e gli ammortizzatori sociali mostrano tutta la loro debolezza di fronte alla crescente flessibilità/precarietà del mercato del lavoro (Barbieri, Guarascio 2021).

Ecco allora che la «nuova questione sociale» si caratterizza per la presenza, oltre alle vecchie povertà non risolte dal *welfare state* fordista, di nuove povertà prodotte dalla frantumazione professionale e temporale del lavoro, che quasi sempre rimane al di sotto di un salario di sopravvivenza; delle nuove povertà di cui sono portatori gli anziani non autosufficienti senza famiglia e i malati cronici senza possibilità di recupero; dei fenomeni di esclusione legati ai forti processi immigratori. Sono tutti soggetti che non rappresentano una classe, una nuova forza produttiva; non hanno caratteri comuni e non si contrappongono ad altri gruppi sociali sulla base di un conflitto aperto; si comportano come se fossero un corpo estraneo alla società in cui vivono e nella quale non si riconoscono e seguendo una protesta individualista mirano a obiettivi immediati di sopravvivenza. Il che contribuisce a far attecchire i germi di una dissoluzione della solidarietà anche tra gli stessi lavoratori, tra i membri della stessa comunità e, tanto più, rispetto a chi non è già parte di quella comunità.

È una «nuova questione sociale» che rappresenta il male oscuro di una società che sta perdendo la sua coesione interna, un male che provoca un'instabilità istituzionale, una drammatica differenziazione territoriale nella quantità e qualità dei servizi di *welfare*, tra aree di eccellenza del paese (sempre più rare) e aree periferiche. Il decentramento, in un paese caratterizzato da elevate differenze regionali nelle capacità istituzionali oltre che nelle condizioni di vita (povertà, disuguaglianza, ecc.) e del mercato del lavoro – lungi dal rivelarsi, come teorizzato, strumento per una più efficace risposta ai bisogni a livello locale – ha esacerbato le disuguaglianze territoriali a danno dei territori svantaggiati, anche a causa della debolezza organizzativa di molte aree, al prevalere di degenerazioni

burocratiche, con la conseguente e oramai percettibile crisi della democrazia quale l'abbiamo conosciuta. Nell'ultima Relazione della Corte dei Conti sui servizi sociali negli enti territoriali, approvata il 28 ottobre 2025<sup>2</sup>, i giudici hanno evidenziato in maniera dettagliata i divari territoriali giungendo ad affermare che «dai dati analizzati risulta che, nelle aree del Paese dove presumibilmente i bisogni sociali sono più elevati, la spesa sociale si mantiene invece su livelli contenuti» (p. 79), segnalando che «il dibattito sul futuro del *welfare* evidenzia preoccupazioni sulla sua sostenibilità e prefigura un modello sempre più misto, fondato sulla collaborazione tra pubblico, privato e Terzo settore, con lo Stato limitato a funzioni di indirizzo e controllo. Ne emerge l'idea di un *welfare* più leggero e con minore centralità statale, con possibili criticità nella tutela dei diritti sociali» (p. 4).

4. — *Il finanziamento della sicurezza sociale e la (debole) tesi della separazione tra assistenza e previdenza* — In uno scenario dove la domanda di protezione sociale è sempre più in aumento, resta centrale il problema della sostenibilità economica di tale domanda, il che ripropone il costante dilemma di tenere assieme il profilo qualitativo delle prestazioni (sostenibilità sociale) e il profilo quantitativo (sostenibilità economica), su cui, frequentemente, si è anche espressa la Corte costituzionale (Torsello 2025 e Sciarra 2017). Un dilemma che lascia al centro del dibattito il problema, sempre attuale, del «costo dei diritti sociali» (D'Onghia 2018), ben presente anche nel dibattito dottrinale più risalente: già nel 1964 Mazziotti, nella magistrale voce encyclopedica «Diritti sociali», rilevava tale condizione.

Il fatto è che in questo dilemma, soprattutto negli ultimi decenni, spesso prevalgono le ragioni economiche, finendo per accentuare le disuguaglianze e per orientare il nostro sistema di sicurezza sociale verso principi di selettività e non di universalismo, lasciando, così, i soggetti deboli e più vulnerabili al loro destino. Ciò sancisce un vero e proprio «tradimento» della rivoluzione,

<sup>2</sup> La Relazione è consultabile al seguente link: [delibera\\_18\\_2025\\_sezant.pdf](http://delibera_18_2025_sezant.pdf).

evocando Calamandrei<sup>3</sup>, promessa dalla nostra Costituzione. In altri termini, la fortuna dei diritti sociali, il più delle volte etichettati come diritti condizionati, finisce per essere legata in misura decisiva alla dimensione finanziaria, per effetto della quale il tasso di tutela e, dunque, di concreto inveramento dipende dalle risorse disponibili. Ed ecco allora che il ragionamento si sposta sul dove trovare le risorse economiche.

In proposito, taluni sostengono che il tema della scarsità di risorse necessarie per il finanziamento della sicurezza sociale si possa risolvere molto semplicemente, separando l'assistenza dalla previdenza. Ma è una semplificazione che non trova riscontro nella realtà, in quanto non è possibile delineare una linea netta tra i due ambiti: fra le prestazioni rientranti nella previdenza e nell'assistenza non esistono confini chiari e netti, mentre chiaro e netto è il totale della spesa. Del resto, in tema di previdenza, nonostante sia prevalsa per lungo tempo l'idea che il suo finanziamento debba essere un compito proprio delle categorie interessate, l'alimentazione economica è sempre stata mista con un contributo da parte dello Stato. La distinzione tra i due ambiti, enucleata nell'art. 38 Cost., non ha impedito, infatti, che ci fosse sin dalle origini un consenso sull'opportunità del concorso dello Stato al finanziamento, necessario sia per rendere disponibili le risorse necessarie per garantire le prestazioni, sia in ragione della necessità di adottare politiche di ridistribuzione sociale del reddito nazionale; previdenza e assistenza sono «vasi comunicanti» (Bonardi 2021, p. 701). Tale approccio è stato anche ribadito nella relazione redatta, nella primavera del 2021, da una apposita Commissione ministeriale, a cui è stato chiesto di effettuare uno studio della classificazione della spesa pubblica nazionale, per finalità previdenziali e assistenziali, a livello europeo e internazionale. In tale occasione, a ulteriore conferma della difficoltà di distinguere nettamente tra previdenza e assistenza, è stato anche ricordato come la stessa

<sup>3</sup> Così si esprime Piero Calamandrei nel discorso pronunciato ai giovani di Milano il 26 gennaio 1955: «da Costituzione è un programma, un ideale, una speranza, un impegno di un lavoro da compiere».

istituzione presso l'Inps della Gestione Interventi Assistenziali (Gias), che pur avrebbe dovuto contribuire a realizzare fin dal 1989 la separazione, non ha realizzato tale aspirazione come risulta dalla sua stessa intitolazione, in pari tempo, «agli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali».

Il sistema di *welfare* concretamente realizzato nel corso del tempo contempla, quindi, l'utilizzo di criteri compositi e modelli diversificati che comportano, in tema di assistenza e previdenza, un intreccio delle funzioni e dei criteri, canonicamente riferiti all'uno o all'altro settore di intervento, dando luogo in risposta a bisogni sociali sempre più articolati, a un insieme di tutele di carattere in parte ibrido. La realtà dimostra, così, che esistono prestazioni in cui non sono riscontrabili tutti i criteri fisiognomici della categoria generale di appartenenza, mentre sono presenti alcuni criteri della categoria differente. Il criterio selettivo della condizione soggettiva lavoristica (tipica di un modello assicurativo della previdenza) si trova talvolta coniugato con la sussistenza di una situazione di bisogno accertato, in certa misura tipica dell'assistenza (si vedano Corte Cost. nn. 10/2010, 141/2007 e 287/2004). Pertanto, tali prestazioni non possono essere ricondotte esclusivamente a una delle due categorie perché esse potrebbero rientrare nell'una o nell'altra, a seconda della prospettiva che si assume nel considerarle: lo Stato può provvedervi, a seconda della particolarità dell'intervento, sia attraverso il fisco, sia attraverso l'obbligazione contributiva o comunque variamente combinando i relativi apporti. E un tale approccio risulta maggiormente aderente alla lettura aperta, storistica, dell'art. 38 Cost., quanto ai mezzi da utilizzare per perseguire le diverse tutele previdenziali o assistenziali che il legislatore intende attuare (Cinelli 2025). Difatti, se è vero che all'interno di un sistema che ha mantenuto la sua originaria struttura assicurativa, l'onere finanziario permane in via di principio a carico delle categorie direttamente interessate, è altrettanto vero che rimane salvo un intervento sussidiario da parte della finanza statale, cioè della solidarietà generale, a seconda delle esigenze e delle circostanze e anche in ragione degli obiettivi di politica economica, spesso collegati alla disciplina previdenziale.

Basti qui ricordare i reiterati provvedimenti di fiscalizzazione o di sgravio degli oneri sociali, i prepensionamenti, le pensioni di invalidità in funzione surrogatoria di politiche di sostegno economico di aree geografiche e di settori produttivi sfavoriti.

Ne consegue come la distinzione tra spese di natura previdenziale e di natura assistenziale non sia rilevante ai fini della predisposizione degli obiettivi di finanza pubblica nazionali; è del tutto inadeguata nell'attuale contesto socio-economico, laddove, invece, resta centrale la valorizzazione del comune principio fondante di solidarietà. In tale direzione, appare utile citare una pronuncia della Corte Costituzionale, in materia di revoca della prestazione assistenziale ai condannati di gravi delitti (sentenza n. 137/2021), nella quale si riafferma che tanto l'assistenza quanto la previdenza risultano sorrette sulla solidarietà sociale: «l'art. 38, primo comma, Cost. prevede che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, configurando così un dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità complessivamente intesa [...]. Il secondo comma, invece, anch'esso ispirato a criteri di solidarietà sociale, ma con speciale riguardo ai lavoratori, impone che in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita (tra le tante, sentenze n. 22 del 1969 e n. 27 del 1965)». Tutto questo per affermare che l'azione sociale dello Stato si dispiega, tanto nell'assistenza quanto nella previdenza, in base a scelte politiche che hanno come fondamento la solidarietà sociale (Ferrera 2003), che il legislatore può modulare e coordinare, con misure più o meno favorevoli a seconda delle epoche storiche e in funzione della tutela dei diritti sociali, anche in un quadro di sistema, fermo restando i principi di ragionevolezza, di non discriminazione, il limite dell'equilibrio di bilancio, da una parte, e il rispetto della prestazioni sociali incomprimibili, dall'altra. La Costituzione, perciò, non impedisce al legislatore di intervenire a sostegno dei soggetti protetti dalla previdenza (come dell'assistenza) con un apporto solidaristico a carico della fiscalità generale, nell'ambito di un sistema integrato di protezione.

*5. — L’insufficienza dei trasferimenti monetari e l’urgenza di investimenti in infrastrutture sociali* — Fermo restando tale approccio integrato, un primo ambito sul quale appare necessario riflettere e ipotizzare sostanziali cambi di rotta attiene al rapporto tra trasferimenti monetari e servizi.

L’Italia si distingue, da sempre, per il forte sbilanciamento della spesa sociale verso i trasferimenti monetari, a fronte di uno scarso investimento in servizi (dai servizi di cura per l’infanzia a quelli per gli anziani, dalle politiche di conciliazione lavoro famiglia alle politiche di attivazione al lavoro sino alle politiche che garantiscono un reddito per disoccupati e poveri). Non a caso si parla di settori del *welfare* «dimenticati» e della necessità di introdurre «riforme di natura espansiva» (Jessoula, Natili 2024, pp. 446 e 455). Lo stesso legislatore ne aveva preso atto già nel 2000 con l’importante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali (l. n. 328) che ha segnato il passaggio da una logica puramente assistenziale e riparativa a un approccio promozionale per favorire percorsi di accompagnamento alla persona considerata nella sua complessità, tracciando un raccordo tra sistema pubblico e sistema privato, in grado di valorizzare l’associazionismo e tutti gli enti del Terzo settore. Ma, come noto, l’attuazione e l’applicazione di queste previsioni è stata deludente: l’ambiziosa carica innovativa della legge quadro, che pure oggi si vorrebbe sempre più riscoprire e valorizzare, è stata compromessa dalla riforma del titolo V della Costituzione (D’Onglia 2019). La legge n. 3/2001, attribuendo la potestà legislativa in materia di assistenza sociale esclusivamente alle regioni, ha privato lo Stato delle competenze, salvo che per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Sennonché lo Stato non ha esercitato le sue prerogative legislative (Gualdani 2018, p. 82): per oltre trent’anni non sono stati definiti i c.d. Leps, anche a causa del fatto che il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato più volte tagliato, a dimostrazione della grande riluttanza del nostro Paese nel dedicare fondi ai servizi, considerati più come spese sociali che come investimenti con ritorni positivi (in termini sia occupazionali sia di riduzione del carico delle attività di cura). Al contrario,

invece, la non autosufficienza, la cura degli anziani e dei minori e i nuovi rischi sociali legati alle sfide poste dai cambiamenti demografici sono tutti ambiti nei quali lo sviluppo delle prestazioni in servizi è irrinunciabile e urgente.

Tale necessità emerge anche in una relativamente recente sentenza della Corte costituzionale (n. 202/2022), laddove si evidenzia l'importanza di un sistema di «*welfare* statale, contraddistinto dalla creazione di una rete di servizi di preferenziale accesso e di un sistema di benefici a sostegno dei cittadini che, impegnati in favore delle persone inabili e non autosufficienti, vengono sollevati dalla stringente quotidianità di cura dell'altro, bisognoso» (punto 8.1.1.). Ma di fatto il sistema di *long term care* (Ltc) continua a essere caratterizzato da un'elevata dipendenza dalle famiglie e dalla persistente scarsità di servizi di cura: sia la quota di popolazione anziana coperta da servizi (residenziali e domiciliari), sia il volume di risorse finanziarie pubbliche investite, sono notevolmente inferiori ai valori registrati nei principali paesi dell'Europa continentale (Ranci, Arlotti, Garavaglia 2024, parlano di «inerzia istituzionale», p. 531).

Peraltro, va pure evidenziato come l'assenza di servizi pubblici, spesso, alimenti il mercato del lavoro dell'assistenza privata illegale, aumentando ulteriormente il rischio che, specie per molte donne, le attività di assistenza e di cura restino quello che sono spesso state nel corso della storia: un destino inevitabile, nell'ambito delle proprie famiglie, oppure nelle famiglie degli altri, soprattutto nel caso delle donne migranti, dando vita allo sviluppo di un fenomeno che è stato definito «la catena della cura globale» (Fraser 2017, p. 32). E così la delegazione della cura al mercato non fa altro che spostare l'oppressione su altre persone (ancora una volta, prevalentemente donne), spesso straniere e sfruttate in un contesto di informalità (Chiaromonte 2025, p. 1).

Lo scenario sembrerebbe mutare con le risorse messe a disposizione nel Pnrr che ha puntato molto sugli investimenti in servizi di *welfare*, specie per la famiglia. Sono stati previsti una serie di interventi nel settore sociale che toccano tre grandi aree strategiche (le politiche familiari, la legge quadro per la disabilità e la riforma

degli interventi per gli anziani non autosufficienti)<sup>4</sup> e potrebbero costituire un'occasione straordinaria per realizzare una maggiore redistribuzione dei compiti di cura tra le famiglie, lo Stato e la società civile. Tuttavia, anche se è ancora prematuro tracciare un bilancio, sul piano attuativo sono già emerse diverse criticità (Madama, Pavolini 2024)<sup>5</sup>, sia per la mancanza, soprattutto in alcuni territori, di strutture amministrative in grado di partecipare proficuamente ai bandi (Viesti 2022) sia per l'impossibilità di utilizzare i finanziamenti nell'acquisizione di risorse umane, assolutamente imprescindibili per la gestione dei nuovi servizi che rischiano di restare cattedrali nel deserto<sup>6</sup>. Ritardi si registrano anche con riferimento ai servizi di supporto alla cura delle persone con disabilità, pur in presenza di alcuni recenti interventi normativi che comunque faticano a trovare concreta attuazione<sup>7</sup>.

Lo stesso può dirsi in tema di cura delle persone anziane, attenzionato anch'esso, da ultimo, dal legislatore<sup>8</sup>, ma con risultati,

<sup>4</sup> Si veda, in particolare, la *Missoine 4. Istruzione e ricerca*, contenente quelle che il Pnrr stesso definisce «le più rilevanti azioni a sostegno della parità di genere» (p. 199). Si riconosce espressamente che «il lavoro di cura dei bambini, degli anziani e dei disabili deve essere una questione di rilevanza pubblica mentre oggi nel nostro Paese è lasciato sulle spalle delle famiglie e distribuito in modo diseguale fra i generi» (p. 200). Per gli anziani, nella *Missoine 6. Salute* si ritiene che il «rafforzamento dei servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare» possa avere un importante impatto sui divari di genere, da un lato, incoraggiando un aumento dell'occupazione «sia nel settore dei servizi di cura, a cui contribuiscono maggiormente le donne, sia più in generale nell'economia» (p. 237).

<sup>5</sup> Per la verifica dello stato di attuazione delle misure Pnrr si rinvia allo specifico *Focus*, curato dall'Ufficio parlamentare di Bilancio, del 15 gennaio 2025 (*Focus\_1\_2025\_Asil.pdf*).

<sup>6</sup> Va anche detto che gli ambiziosi obiettivi iniziali della misura sono stati ridimensionati con la revisione generale del Pnrr a fine 2023, determinando incertezze sulla disponibilità dei fondi. Sullo stato di attuazione cfr. lo specifico *Focus*, curato dall'Ufficio parlamentare di Bilancio, del 15 gennaio 2025 (*Focus\_1\_2025\_Asil.pdf*).

<sup>7</sup> Si pensi alla l. n. 112/2016, c.d. Dopo di noi, e al d.lgs. n. 222/2023, attuativo della legge delega n. 227/2021 in materia di disabilità.

<sup>8</sup> Si tratta del d.lgs. n. 29/2024, attuativo della legge delega n. 33/2023, in materia di politiche in favore delle persone anziane.

ancora una volta, molto deludenti, specie per la mancanza di significativi investimenti finanziari. In particolare, nel settore della non autosufficienza, il testo finale del Pnnr prevedeva l'introduzione di una ristrutturazione organica del settore con il riordino delle prestazioni monetarie, l'organizzazione di un nuovo servizio di assistenza domiciliare in grado di superare la tradizionale frammentazione istituzionale e, infine, la costruzione di un nuovo sistema di *governance* in grado di favorire sia l'integrazione multi-livello tra stato centrale e regioni sia quella orizzontale tra il servizio sanitario e i servizi di tipo socio-assistenziale Il decreto attuativo ha però radicalmente alterato – se non sostanzialmente bloccato – la legge di riforma, *in primis* espungendo la promessa revisione dell'indennità di accompagnamento e limitandosi a prevedere la sperimentazione di una nuova prestazione universale integrativa rispetto all'indennità; in secondo luogo, evitando di ricondurre l'intera gamma delle prestazioni Ltc entro un sistema unitario e organico e di istituire un nuovo servizio di assistenza domiciliare.

6. — *Il rapporto tra attore pubblico e soggetti privati nella realizzazione delle politiche sociali* — In uno scenario così deficitario, appare necessario prendere atto che il soggetto pubblico da solo non è in grado di rispondere efficacemente a domande sociali crescenti e sempre più complesse: serve attivare un partenariato, in modo che più soggetti pubblici e privati si muovano assieme, coordinandosi e facendo rete, valorizzando al massimo le specificità dei vari soggetti.

Invero, già da tempo si registra una spinta verso scelte orientate a privilegiare profili di *welfare* alternativi a quelli pubblici, largamente sostitutivi di essi, eroganti, ad esempio, beni e servizi sanitari fiscalmente incentivanti per le imprese e di certo per esse più convenienti in termini di risparmio sul costo del lavoro, di rapporti di forza a favore dei datori di lavoro, di fidelizzazione dei lavoratori alle imprese (Jessoula, Pavolini 2022). Proprio per colmare i vuoti determinati dai tagli alla spesa sociale, sono stati avviati modelli, in qualche modo, alternativi di *welfare*, accomunati sotto l'etichetta di «secondo *welfare*» (Pavolini, Ascoli, Mirabile 2013),

affidati alle aziende, ai privati cittadini o alle associazioni di volontariato. Tutti modelli – taluni rimasti in forma embrionale, altri presenti solo in alcuni territori – che hanno consolidato, in una certa misura, quel progetto neoliberista diretto al ridimensionamento dei servizi di *welfare* e allo sviluppo di attività private e di spazi di mercato, con il risultato di legittimare logiche di privatizzazione e di mercato che, di fatto, hanno finito per contribuire all'aumento di dinamiche di diversificazione sociale e territoriale nella dotazione dei servizi (Pavolini 2016; Ponzellini, Riva 2014). In altri termini, le politiche di contenimento dei bilanci pubblici hanno indotto processi di *outsourcing* dei servizi pubblici, facilitando l'estensione del perimetro delle privatizzazioni, il rafforzamento degli spazi del mercato, concorrendo a processi di sostituzione delle prestazioni equalitarie del *welfare* pubblico con quelle del *welfare* aziendale, fortemente diseguale e di efficienza discutibile. Se è vero, infatti, che il *welfare* messo in campo dalle imprese per propri dipendenti, così come i progetti e le azioni derivanti dalla responsabilità sociale delle imprese, possono certamente migliorare la qualità della vita di chi usufruisce di tali benefici, è altrettanto vero che non possono certo sostituirsi a un *welfare* pubblico di tipo universalistico che finisce per trasformarsi (come già sta accadendo) in un *welfare state* di tipo «residuale» che aggrava le disuguaglianze sociali. Solo l'erogazione di servizi pubblici può garantire una società più equa e più giusta, perché i servizi privati (si pensi, ad esempio, a quelli di cura dei bambini) si risolvono, in concreto, in un'imposta regressiva sull'occupazione femminile. E anche quando i servizi privati sono accessibili alla maggior parte delle famiglie, questo rischia di comportare inevitabilmente una grande differenziazione in termini di qualità, con l'effetto di trasdurre le disuguaglianze nel potere d'acquisto delle famiglie in disparità nella qualità dei servizi per i bambini, con l'ulteriore conseguenza di produrre disparità nelle opportunità sociali future (D'Onghia 2025).

In ogni caso, ciò non significa demonizzare il privato (non tutto quello che è privato è di per sé cattivo, come il *non-profit* o le forniture private regolate e sovvenzionate), che può senz'altro

contribuire a dare alle famiglie la possibilità di scelte reali, nella logica di quello che – proprio in tema di politiche sociali - è stato definito il nuovo «*welfare mix*» (Esping-Andersen 2011), sviluppando accanto al *welfare* redistributivo e assicuratore anche un *welfare* precauzionale (Franzini 2020, p. 167), capace, cioè, di prevenire, e non soltanto indemnizzare, i rischi per la società. Supiot ha parlato, in proposito, dei c.d. *droits de tirage sociaux* (diritti di prelievo sociale), volti a incoraggiare e a offrire supporto al riconoscimento delle attività sociali e riproduttive che contribuiscono al funzionamento della società. Sono diritti che permettono di «ri-legare in modo nuovo» diritti del lavoro e diritti di cittadinanza sociale, riferendoli alla persona in sé (e non solo in relazione al suo *status occupazionale*) per accompagnarla nelle diverse transizioni del corso di vita e di lavoro, oltre a riconoscere e valorizzare le attività sociali e riproduttive che contribuiscono al funzionamento della società, cioè in quanto beni collettivi che promuovono l'integrazione e la solidarietà sociale (Allamprese, D'Ambrosio 2020, p. 132 ss.; Supiot 2015).

Il *welfare mix* o *welfare* comunitario (Tomei 2024; Franzoni 2012 e D'Arcangelo 2015) può anche essere di tipo virtuoso, in grado, cioè, di arricchire l'efficacia della protezione sociale collettiva senza avere nulla a che fare con processi di esternalizzazione volti soprattutto a diminuire la spesa pubblica. Invero la Riforma del Terzo settore (il c.d. Codice: d.lgs. n. 117/2017), che molto lentamente sta completando la sua attuazione con diversi decreti attutivi (Aa.Vv. 2025), non pare stia realizzandosi lungo questa prospettiva, quanto, semmai, in una logica economicistica, diretta a una vera istituzionalizzazione del Terzo settore che esalta la dimensione produttiva del volontariato a scapito delle funzioni di *advocacy*, partecipazione e rappresentanza, caricando le organizzazioni di adempimenti formali e relativi oneri tipici delle organizzazioni produttive (Borzaga, Gori, Paini 2023). In altri termini, tutto l'impianto legislativo appare piegato allo scopo di potenziare un c.d. *welfare* del Terzo settore con l'obiettivo di sostenere un *welfare* pubblico in crisi di sostenibilità, con il rischio di alterare profondamente il Dna del volontariato organizzato, a partire, ad esempio,

dalla legittimazione di mini salari a una parte dei volontari. Concordo, quindi, con chi ha messo ben in evidenza come l'occasione della Riforma doveva, poteva, essere colta per tentare di contrastare la deriva neoliberista che mira a restringere quanto possibile il ruolo dello Stato e ad attribuire alle associazioni una mera funzione di prestatori d'opera, quando, invece, l'intervento virtuoso vuole il Terzo settore co-protagonista e non un mero collaboratore dello Stato funzionale a compensare i limiti dei suoi interventi (Ascoli, Sgritta 2020).

Del resto, nel nostro ordinamento c'è anche un fondamento costituzionale a tale approccio virtuoso, rinvenibile nella combinazione tra il principio di solidarietà e quello di sussidiarietà, intesi nelle diverse dimensioni: la solidarietà/sussidiarietà verticale, che indica la responsabilità dello Stato e degli altri soggetti pubblici nei confronti dei bisogni/diritti delle persone; la solidarietà/sussidiarietà orizzontale, che impegna tutti i soggetti della società civile nel perseguimento dell'interesse altrui. Promuovere un sistema integrato tra pubblico e privato significa dare valore alla sussidiarietà orizzontale e alle sue declinazioni. Sempre che quella che si accolga sia una concezione di sussidiarietà orizzontale che non assuma il privato come stampella di un impotente apparato pubblico in una catena di scarichi di responsabilità ma in una logica partecipativa e non sostitutiva dei canali istituzionali, a partire da quelli locali fino a giungere a quelli nazionali. Come dice efficacemente Ascoli (2020, p. 188), «dove il *welfare* pubblico è debole anche il terzo settore è debole, dove la performance del welfare pubblico sono migliori anche il terzo settore è più forte».

L'idea è quella di sviluppare un *welfare* territoriale e comunitario, che veda il coinvolgimento anche della società civile, nelle sue varie forme organizzate, dal Terzo settore agli enti bilaterali per definire assieme una capacità di progettazione culturale comune, decisiva per umanizzare il *welfare*, ampliare l'offerta e superare le frammentazioni del sistema attuale di interventi e servizi. In tal modo credo si possa avviare una radicale riforma del nostro sistema di *welfare* il cui obiettivo deve necessariamente andare oltre le tradizionali funzioni protettive, per comprendere tutti gli inter-

venti pubblici e privati necessari sia a dare sicurezza sia a promuovere la capacità delle persone e lo sviluppo umano, fungendo da antidoto ai fenomeni degenerativi, alle rotture sociali e riaprendo la possibilità che la persona/lavoratore possa essere protagonista della vita sociale e politica, utile a rafforzare la coesione sociale e a difendere la democrazia.

7. — *Alcune osservazioni conclusive per un nuovo modello di Welfare* state — Alla luce di quanto sin qui osservato, appare evidente che la crescita delle disuguaglianze (sia in termini di reddito, sia di ricchezze) e il moltiplicarsi di disparità sociali – come testimoniato dai *Report* più recenti<sup>9</sup> – se, per un verso, fanno certamente riemergere il dibattito sulla centralità sociale e politica del *welfare*, per altro verso, impongono l'elaborazione di un modello nuovo, che sia realmente redistributivo e volto a fornire protezione universale, che includa la garanzia dei diritti di tutti i lavoratori, che sviluppi servizi collettivi di *welfare* ai fini di un loro uso comune, che tenga conto e valorizzi il potenziale offerto dalle tecnologie per la fornitura di servizi pubblici e che non demandi le risposte di giustizia sociale prevalentemente alle forze del mercato, o a quelle individuali e familiari.

Occorre partire, perciò, da un rilancio e rifinanziamento del *welfare* pubblico e da modelli di gestione democratica e partecipativa, oltre che da iniziative diffuse di solidarietà (come quelle sorte al tempo della pandemia; D'Antuono 2021) sviluppando accanto al *welfare* redistributivo e assicuratore anche un *welfare* precauzionale

<sup>9</sup> Cfr. i dati di CARITAS italiana, *Fili d'erba nelle crepe. Risposte di speranza. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2024*, consultabile al seguente link: [https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2024/11/rapporto\\_poverta\\_2024.pdf](https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2024/11/rapporto_poverta_2024.pdf), nel quale si dà conto non solo dell'aumento della povertà assoluta – che interessa circa 1/10 della popolazione italiana, oltre 5,7 milioni di persone, – ma anche della recrudescenza del fenomeno che non riguarda più la sola dimensione della marginalità economica, ma si estende al punto da favorire la costruzione di una complessa rete di nuove fragilità legate alla solitudine, alla emarginazione sociale, al disagio abitativo, alla precarietà lavorativa e alla povertà educativa.

(Franzini 2020), capace di prevenire, e non soltanto indennizzare, devastanti rischi per la società. Si pensi al rischio della disoccupazione e di caduta in povertà: sarebbe precauzionale in questo ambito, limitare i contratti di lavoro che prevedono bassi salari, tanto più che il rischio di povertà e disoccupazione è imperfectamente coperto dal *welfare* assicuratore. E in tale logica ben si inserisce anche la prospettiva del *welfare* generativo (un approccio frutto di un'articolata elaborazione della Fondazione Emanuela Zancan 2015) – capace di combinare virtuosamente assistenza e promozione umana e sociale – che propone forme di coinvolgimento, su base volontaria, dei destinatari delle prestazioni sociali, chiamati (ma non giuridicamente tenuti) a svolgere attività produttive di valore, anche economicamente valutabile, per la collettività, oltre che per la persona che le compie (Bezze, Canali, Geron, Vecchiato 2023; Colapietro 2014).

Prioritario resta, tuttavia, il rilancio del finanziamento del *welfare* pubblico: ciò non significa affrancarsi utopicamente dal condizionamento finanziario per i diritti sociali, quanto, semmai, richiamare il decisore politico a una perentoria responsabilità nella selezione degli interessi da soddisfare attraverso l'azione pubblica. È, dunque, un problema di scelte politiche, relative alla allocazione delle risorse che sono, evidentemente, importanti, ma non sono tutto: conta come e dove si spende.

Ma v'è di più. L'attuazione di un nuovo modello di *welfare* secondo queste coordinate richiede anche il riconoscimento dei doveri personali. Negli ultimi decenni, abbiamo assistito all'accentuazione, nella discussione pubblica, delle richieste ai singoli individui di prevenire il più possibile, con i propri comportamenti, le condizioni di bisogno, al fine di non operare sulla collettività. Basti pensare alla progressiva introduzione della c.d. condizionalità al lavoro. Ebbene, che le regole della comune convivenza contemplino questo dovere, è difficilmente contestabile, ma bisogna riconoscere come, sulla capacità di prevenire, incidano molto le condizioni di chi vive che non sono le stesse per i ricchi e per poveri; è difficile lavorare se la domanda di lavoro è insufficiente o le condizioni che vengono offerte sono lesive della dignità umana (Visconti 2023).

Il processo di responsabilizzazione individuale dei beneficiari presenta rischi e criticità, perché può generare un eccesso di pressione e di colpevolizzazione sui beneficiari, specialmente quelli più fragili e distanti dal mercato del lavoro, che possono incontrare maggiori difficoltà nell'aderire alle richieste di attivazione; inoltre, l'enfasi sull'occupabilità individuale rischia di mettere in secondo piano i fattori strutturali e le responsabilità collettive nella creazione di opportunità lavorative di qualità. Invero, non sono questi tipi di doveri che qui si intendono richiamare.

Ci si riferisce, piuttosto, al dovere di contribuire al finanziamento della spesa pubblica, largamente indebolito negli ultimi decenni. Prendere sul serio la possibilità della comune soddisfazione di un insieme di bisogni fondamentali richiede di ridare vigore proprio al dovere di contribuzione, posto che le politiche sociali non sono condannate all'insostenibilità. L'aumento delle domande di protezione e i cambiamenti globali ne aggravano il funzionamento, ma il tradimento dei doveri di contribuzione gioca un ruolo decisivo.

La vera sfida è, allora, quella di avere la capacità di attivare percorsi virtuosi in cui, nell'economia di mercato, si sappiano inserire correttivi di equità e giustizia sociali che oltre ad assicurare una egualianza di *chance*, possano funzionare anche come fattori di mobilità sociale. L'immobilità sociale è la prova di quanto le origini sociali siano ancora oggi determinanti nel tracciare il tragitto esistenziale delle persone: l'immobilismo accentua le vulnerabilità e le disegualanze.

Questo progetto complessivo, che si è provato qui a delineare sommariamente, appare del tutto coerente anche con molte finalità di efficienza e con il sostegno dell'economia: solo a mo' di esempio, potenziare la cura significa anche aumentare le possibilità delle donne di accedere al mercato del lavoro; avere una base di sicurezza stimola a cooperare e ad affrontare le incertezze del mercato del lavoro; potenziare il *welfare* vuol dire rafforzare un settore produttivo dove il lavoro è meno sostituibile dai robot e l'impatto negativo sull'ambiente è minore. Si realizzerebbe, in tal modo, una complementarietà per così dire «buona» fra politiche sociali ed

economia (si parla di rendere il *welfare* «più amichevole» nei confronti del mercato: Gragnoli 2023) che consentirebbe di assicurare una base di comuni condizioni essenziali a quel valore – già richiamato all'inizio – che è la dignità umana e che, da solo, giustifica la tutela dei diritti sociali (Civitarese Matteucci 2022).

In questa chiave una riscrittura universalistica e democratica del sistema di sicurezza sociale – che non può che comportare una riaffermazione dei principi ispiratori originari dello Stato sociale, da cui si è partiti nella presente riflessione – diventa la posta in gioco di un nuovo protagonismo della politica, all'insegna anche di una trasformazione complessiva delle relazioni umane e della costruzione di nuove forme di cooperazione e socializzazione (Prosperetti 2019), che favoriscano valori condivisi. S'intende, cioè, promuovere quella idea di cittadinanza partecipativa e solidale che è fondamento delle democrazie, alimentando la predisposizione a intrecciare relazioni e creare senso di appartenenza di comunità, difendendo la solidarietà in maniera incondizionata (Mangone 2022), che vede sfera pubblica e sfera privata intrecciate, in grado di fornire una risposta di tipo solidale tale da garantire coesione e integrazione nell'organizzazione sociale.

Concludo riproponendo un dilemma con cui chiudeva un classico della sociologia, ancora da sciogliere: «[...] l'umanità si trova di fronte ad un grande dilemma: continuare le politiche predatoriali, basate sull'egoismo individuale e tribale, che la portano verso un inesorabile destino di estinzione o abbracciare le politiche di solidarietà universale che conduce l'umanità verso l'agognato paradiso in terra. Ad ognuno di noi la scelta di quale delle due strade scegliere» (Sorokin 2005, p. 686).

### *Riferimenti bibliografici*

- Aa.Vv. (2025), *Terzo settore, sussidiarietà orizzontale ed economia sociale*, in *Quaderni Ianus*.
- Allamprese A., D'Ambrosio L. (a cura di) (2020), *Alain Supiot, La sovrannità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, Mimesis, Milano.

- Ascoli U. (2020), *Welfare e Terzo settore*, in *Parole-chiave*, n. 4, 179.
- Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare state in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U., Ranci C. (a cura di) (2003), *Il Welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Ascoli U., Sgritta G.B. (2020), *Logoramento dei legami sociali, sistemi di welfare e solidarietà di base*, in *Rps*, n. 2, 19 ss.
- Baldassarre A. (1989), voce *Diritti sociali*, in *Egt*, vol. XI, 30 ss.
- Barbieri M., Guarascio D. (2021), *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, in *PS*, n. 3, 493 ss.
- Benvenuti M. (2012), voce *Diritti sociali*, in *Ddppub*, Agg., vol. V, 234 ss.
- Bezze M., Canali C., Geron D., Vecchiato T. (2023), *Welfare generativo: un percorso di ricerca e sperimentazione*, in Fondazione Emanuela Zancan (a cura di), *Una costituente per un nuovo welfare. La lotta alla povertà. Rapporto 2023*, il Mulino, Bologna, 197 ss.
- Bonardi O. (2021), *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *Rdss*, n. 4, 693 ss.
- Borzaga C., Gori C., Paini F. (2023), *Dare Spazio. Terzo settore, politica, welfare*, Donzelli, Roma.
- Camerlengo Q. (2024), *Pari dignità sociale e solidarietà: per un effettivo invveramento del principio di egualanza*, in Cassetti L., Fabrizzi F., Morrone A., Savastano F., Sterpa A. (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, vol. III, Esi, Napoli, 2311 ss.
- Chiaromonte W. (2025), «*Ed io, avrò cura di te*. Il lavoro delle assistenti familiari fra irregolarità e sfruttamento», in *Dlri*, n. 1, 1 ss.
- Ciaccio V. (2024), *Il diritto della previdenza nella prospettiva costituzionale*, Giappichelli, Torino.
- Cinelli M. (2025), *Previdenza e Costituzione. Temi e percorsi di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Civitarese Matteucci S. (2022), *La dignità umana come principio «autonomo» per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *DP*, n. 2, 45 ss.
- Colapietro C. (2014), *Alla ricerca di un Welfare state «sostenibile»: il Welfare «generativo»*, in *DS*, n. 1, 19 ss.
- Curzio P., D’Onghia M. (2017), *La sicurezza sociale nella Costituzione e nel diritto dell’Unione europea*, in Aa.Vv., *Previdenza e assistenza. Lavoro*, Curzio P., Di Paola L., Romei R. (diretto da), Giuffrè, Milano, 1 ss.
- D’Arcangelo L. (2015), *Welfare di comunità e inclusione sociale*, in *Rdss*, n. 1, 25 ss.
- D’Antuono E. (2021), *La risignificazione della solidarietà al tempo della pandemia*, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto*, n. 4, 149 ss.

- D’Onghia M. (2025), *Una lettura femminista dello Stato sociale, a partire dalla sua origine patriarcale*, in *LD*, n. 4, 1 ss.
- D’Onghia M. (2019), *Dall’assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, in *Vtdl*, n. 2, 349 ss.
- D’Onghia M. (2018), *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LD*, n. 1, 93 ss.
- Dolso G. (a cura di) (2019), *Dignità, egualianza e Costituzione*, Edizioni Università di Trieste, Trieste.
- Esping-Andersen G. (2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (1984), *Il welfare state in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (2003), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., Jessoula M. (a cura di) (2025), *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2015), *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, il Mulino, Bologna.
- Franzini M. (2020), *Rischi sociali: assicurare non basta. Verso un Welfare state precauzionale*, in *Parolechiave*, n. 2, 167 ss.
- Franzon F. (2012), *Comunità: una risorsa per il welfare*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 539 ss.
- Fraser N. (2017), *Crisis of Care?*, tr. it. Mazzone L., *La fine della cura*, Mimesis, Milano- Udine.
- Garofalo D. (2023), *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, in [www.bollettinonoadapt.it](http://www.bollettinonoadapt.it), n. 5, 1 ss.
- Gragnoli E. (2023), *Il lavoro e la rendita, il reddito di inclusione e il dovere di attivazione*, in *Adl*, n. 5, 901 ss.
- Gualdani A. (2018), *Diritto dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino.
- Gori C. (a cura di) (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- Jessoula M., Natili M. (2024), *Welfare all’italiana addio?*, in *PS*, n. 3, 441 ss.
- Jessoula M., Pavolini E. (2022), *La mano invisibile dello Stato sociale. Il welfare fiscale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Leone G. (2024), *Associazionismo dei lavoratori e Stato nella prvidenza sociale. Un’analisi storica e funzionale*, Cacucci, Bari.
- Madama I., Pavolini E. (2024), *Verso il disgelo? Continuità e trasformazioni delle politiche familiari in Italia nell’ultimo decennio*, in *PS*, n. 3, 461 ss.
- Mangone E. (2022), *Solidarietà sociale*, Mondadori, Milano.

- Mazziotti M. (1964), voce *Diritti sociali*, in *ED*, vol. XII, 802 ss.
- Pavolini E. (2016), *Welfare aziendale e conciliazione. Proposte e esperienze dal mondo cooperativo*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M.L. (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Persiani M. (1979), *Commento all'art. 38 Cost.*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 232 ss.
- Ponzellini A.M., Riva E. (2014), Work-life balance e performance aziendale nella prospettiva del Diversity Management, in *SL*, n. 134, 84 ss.
- Prosperetti G. (2019), *Ripensiamo lo stato sociale*, Cedam, Padova.
- Ranci C., Arlotti M., Garavaglia E. (2024), Policy inaction. *L'inerzia delle politiche Ltc in Italia e le sue ragioni*, in *PS*, n. 3, 531 ss.
- Ritter G.A. (1996), *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma.
- Romagnoli U. (1975), *Art. 3, 2° comma*, in Branca G. (a cura di), *Principi fondamentali. Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 165 ss.
- Saraceno C. (2013), *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Sciarra S. (2017), *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Ridl*, n. 3, 347 ss.
- Sorokin P.A. (2005), *The wabs and power of love. Il potere dell'amore*, trad. it., Città Nuova, Roma.
- Supiot A. (a cura di) (2015), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, Paris.
- Tomei G. (2024), *Welfare di comunità. Potenzialità e ambivalenze dei modelli di mutualità territoriale*, in *LD*, n. 3, 413 ss.
- Torsello L. (2025), *Sicurezza sociale e crisi del modello contributivo: le contraddizioni tra sostenibilità finanziaria ed esigenze di riforma*, in *Adl*, n. 5, in corso di pubblicazione.
- Viesti G. (2022), *Il Pnrr, gli asili nido e l'egualianza delle opportunità*, in *Etica & Economia*, 4 luglio 2022.
- Vimercati A. (2025), *Disegualianze, genere e pandemia. La (ri)scoperta della cura e il suo valore costituzionale*, in *LD*, n. 1, 153 ss.
- Viscomi A. (2023), *Annotazioni sparse per una condizionalità non rancorosa*, in *Dlm*, n. 1, 165 ss.

*Matteo Jessoula\**  
Trent'anni dopo la riforma Dini:  
equità «stella polare» per risolvere  
il duplice trilemma delle pensioni

Buongiorno a tutte e a tutti, grazie a Olivia Bonardi per l'invito e alla Rivista Giuridica del Lavoro e al Direttore per l'ospitalità. Aprirei il mio intervento allacciandomi alle conclusioni della prof.ssa Madia D'Onghia relative al ruolo che devono avere gli intellettuali e gli esperti di alcuni settori di politica pubblica – nel nostro caso il welfare state – nella delineazione di «modelli» e nel mostrare come questi possano effettivamente funzionare.

Prima di fare questo, per quanto concerne specificamente il sistema pensionistico italiano, dobbiamo però analizzare se, e fino che a punto, i «modelli» che sono stati disegnati con le riforme degli ultimi trent'anni sono *sostenibili* e *adeguati*. Credo sia opportuno farlo, come ho richiamato nel titolo della mia presentazione, perché sono trascorsi trent'anni dalla riforma Dini, un periodo di tempo superiore a quello intercorso tra l'ultima grande riforma espansiva (quella del '69) e il triennio delle prime riforme sottrattive 1992-1995.

Riflettere sulla traiettoria di riforma del sistema pensionistico, dopo la radicale inversione di rotta dei primi anni Novanta, oltre che a circa quindici anni dall'adozione delle riforme Sacconi (2009 e 2010) e Fornero-Monti (2011) è importante per mettere a fuoco diversi profili di «*sostenibilità*».

In quest'ottica, nella prima parte del mio intervento illustrerò la

\* Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università degli Studi di Milano.

cornice analitica entro la quale si sviluppano le mie osservazioni, per poi passare – sulla scorta delle dimensioni analitiche enunciate – a una doppia valutazione del processo di riforma rispetto a i) quali risultati sono stati conseguiti ad oggi; ii) che previsioni possiamo fare per il futuro in un sistema pensionistico che la riforma Amato, la Dini e le tre riforme adottate nella cosiddetta «crisi del debito sovrano» hanno profondamente trasformato, sia nell’architettura istituzionale che nei principi di funzionamento. Infine, rispetto ai profili di criticità che emergeranno dall’analisi, concluderò delineando alcune possibili linee di riforma assumendo l’«equità sostanziale» (Jessoula e Raitano 2020) come «stella polare» degli interventi futuri.

Vediamo dunque la cornice e le dimensioni di analisi che inneravano la mia riflessione. Ovviamente, nell’analizzare i sistemi pensionistici, specie quelli a ripartizione (ma non solo) e sullo sfondo delle attuali condizioni strutturali (demografiche, economiche, del mercato del lavoro, ecc.), non si può che partire dalla *sostenibilità economico-finanziaria* come prima dimensione analitica. Come dirò a breve, in Italia le riforme si sono concentrate quasi esclusivamente su questa dimensione di sostenibilità, trascurando le altre: le ragioni sono note, i costi del sistema pensionistico non erano di fatto sostenibili nelle previsioni di inizio anni Novanta – non mi addentro in quell’analisi per la quale rimando a Jessoula (2009). Il punto chiave è però che bisogna essere consapevoli che un sistema pensionistico – così come un sistema di welfare nel suo complesso – non poggia su fondamenta solide se è sostenibile e robusto soltanto sul piano economico finanziario. Le pensioni – così come le altre prestazioni di welfare – si configurano infatti come «diritti sociali» e tali diritti sono sempre oggetto di competizione politica, «aperta» nelle democrazie, meno visibile e regolamentata nelle non-democrazie. Pertanto, un sistema pensionistico, per essere effettivamente sostenibile, deve essere in grado di risolvere un «primo trilemma», ossia bilanciare efficacemente tre diverse dimensioni della sostenibilità: quella economico-finanziaria, la sostenibilità *sociale* e la sostenibilità *politica*. Se un sistema non è in grado di bilanciare queste tre dimensioni, esso riposa, di fatto, su «piedi

d'argilla», così come se fosse insostenibile dal punto di vista economico finanziario. In particolare, la sostenibilità sociale fa riferimento alla capacità del sistema di fornire protezione adeguata alle varie categorie e gruppi sociali e, per conseguenza, al fatto che questi ultimi non si mobilitino per richiedere significative variazioni dello status quo. La sostenibilità politica riguarda invece la sostanziale accettazione di un determinato assetto pensionistico da parte delle forze politiche «rilevanti» – sul concetto di rilevanza dei partiti rimando a Sartori (1966).

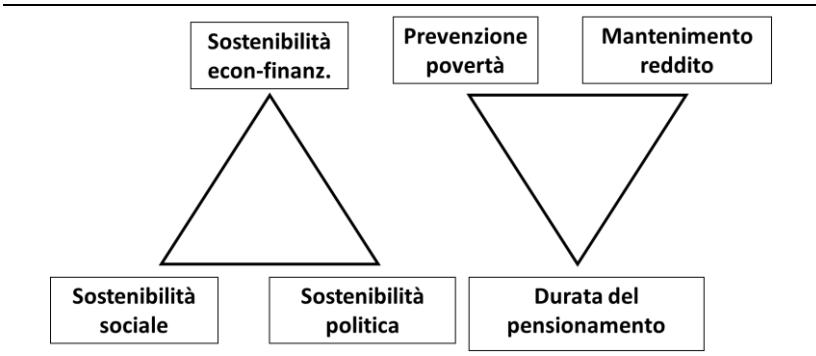
La necessità di bilanciare le tre dimensioni della sostenibilità non è puramente teorica: la storia delle riforme pensionistiche degli ultimi nove anni mostra che la «miccia» verso interventi espansivi del sistema pensionistico è sempre accesa laddove questo sia sì sostenibile dal punto di vista economico finanziario, ma lasci scoperti alcuni nervi sul versante della sostenibilità sociale: ciò consente infatti agli attori sociali o politici di rimettere misure espansive nel circuito della competizione politica allo scopo di modificare regole e assetti esistenti.

L'ultima dimensione, che non tratterò nel mio intervento e che rappresenta l'«elefante nella stanza», è relativa alla sostenibilità ambientale. Al riguardo mi limito a menzionare solo due aspetti. Primo, i sistemi a ripartizione si fondano sul presupposto di una discreta/buona crescita economica per garantire sostenibilità economico-finanziaria e sostenibilità sociale: come sappiamo, tuttavia, la crescita economica può facilmente entrare in contrasto con i cosiddetti «limiti planetari». Secondo, relativamente ai sistemi multi-pilastro e specialmente gli schemi supplementari/complementari, vi è invece il grande tema della «traccia carbonica» – ovvero della traccia «verde» – delle risorse investite negli schemi a capitalizzazione. Due questioni, con i relativi filoni di ricerca, nei quali non mi addentro per ragioni di tempo, ma che richiederebbero analisi puntuali e approfondite.

Come dicevo poc'anzi, il percorso di riforma delle pensioni italiane dagli anni Novanta è stato centrato su uno dei tre vertici di ciò che ho definito «il trilemma delle pensioni» e, lo posso già anticipare, i risultati ottenuti sulla dimensione della sostenibilità

economico-finanziaria – vedremo tra poco i dati – sono più che incoraggianti, per effetto di incisive riforme sottrattive che hanno tagliato sensibilmente la spesa pensionistica. Meno considerati sono stati invece, come si vedrà, i due altri vertici del trilemma: la sostenibilità sociale e la sostenibilità politica. Queste due dimensioni rimandano a un secondo trilemma che dovranno affrontare i sistemi pensionistici nel XXI secolo: il «trilemma dell’adeguatezza» (Figura 1).

Figura 1 – Trilemma delle pensioni e trilemma dell’adeguatezza



Fonte: elaborazione dell’Autore.

Come recentemente assunto anche dalla Commissione Europea nei *Pension Adequacy Reports* 2018, 2021 e 2024, questo trilemma inquadra gli obiettivi a cui devono mirare i sistemi pensionistici contemporanei. Il primo obiettivo è la *prevenzione della povertà* nella fase di vita post-lavorativa o comunque oltre una certa età; il secondo obiettivo è il *mantenimento del reddito* dei lavoratori in quiescenza, mentre il terzo obiettivo, interessante, riguarda la *durata del pensionamento*. Non è infatti difficile disegnare un sistema pensionistico efficace nel prevenire la povertà e nel mantenere il reddito dei lavoratori, garantendo anche la sostenibilità economico-finanziaria, se si porta l’età pensionabile a livelli talmente elevati che riducono sensibilmente le corti pensionate e, dunque, la spesa complessiva. Operazione molto più complessa è invece trovare un *equilibrio* tra i tre poli

del *trilemma dell'adeguatezza* se si considerano anche la sostenibilità *sociale* e *politica*. Al proposito, permettetemi di dire che sono particolarmente felice che la Commissione Europea abbia introdotto questa terza dimensione nel «triangolo dell'adeguatezza» fin dal Pension Adequacy Report del 2018 (European Commission 2018), recependo così una nota privata che nel 2015 avevo inviato su richiesta della stessa Commissione e nella quale declinavo l'adeguatezza proprio lungo le tre dimensioni qui elencate. Oggi, dunque, per la Commissione Europea le dimensioni dell'adeguatezza dei sistemi pensionistici sono quelle che vedete nella Figura 1: trilemma perché esistono, ovviamente, trade-off importanti – ma come anche sinergie possibili – tra i vertici del triangolo.

Delineate le dimensioni analitiche, prima di addentrarmi nella presentazione, anticipo sinteticamente il contenuto delle mie considerazioni e la mia «diagnosi» rispetto alla condizione del sistema pensionistico italiano: dopo 20 anni di riforme sottrattive – perché dal 2016 le riforme sono tornate ad essere moderatamente espansive - il sistema appare sostenibile sul *coté* economico finanziario; criticità rilevanti emergono però lungo le altre due dimensioni della sostenibilità, in ragion del fatto che il disegno delle riforme non ha considerato attentamente l'impatto *distributivo* degli interventi lungo l'*asse verticale*, cioè tra diverse fasce di reddito, ed è stato improntato a ricette marcatamente neoliberiste (riduzione della redistribuzione verticale e stringenti requisiti per il pensionamento). Non che nei processi decisionali non siano entrate – il prof. Treu qui in aula lo sa bene - considerazioni relative all'impatto distributivo delle riforme tra le diverse categorie professionali – sull'asse *orizzontale* dunque: la riforma Dini ha avuto un importante snodo decisionale in questo senso, mentre i differenziali socio-economici sono rimasti sullo sfondo. L'impianto delle riforme dei primi anni Novanta è infatti stato plasmato dal principio di armonizzazione delle regole previdenziali, secondo una concezione di equità come eguale trattamento formale, che entra però in contrasto con l'equità sostanziale per il fatto che non siamo «tutti uguali» né sul mercato del lavoro né, come dicono Leombruni e colleghi, al pensionamento (Leombruni et al 2015; Ardito et al. 2019): abbiamo

infatti diversi profili di carriera, diverse condizioni di salute, differenti aspettative di vita, ecc. Perciò l’armonizzazione delle regole, regole uguali per tutti, non si traduce in un trattamento equo, in senso sostanziale, per i diversi individui. A ciò si aggiunga che la riforma Dini, che pur prevedeva una forma di accomodamento delle differenze individuali tramite l’età pensionabile flessibile – al tempo fissata nella forchetta 57-65 anni – è stata successivamente stravolta. Oggi un vero pensionamento flessibile, senza ulteriori vincoli – qui faccio riferimento alle «soglie di importo» per l’accesso al pensionamento anticipato (si veda Jessoula 2023) – di fatto non esiste in Italia. Da ultimo, va menzionato il disegno della previdenza complementare e il cattivo «incastro» di questa con la previdenza pubblica (Jessoula 2012, Jessoula 2017), che hanno generato una condizione di «*institutional maladjustment*» per dirla con Peter Flora (Flora 1986) della nuova architettura pensionistica al contesto post-industriale (Hinrichs e Jessoula 2012).

E ciò che deriva dagli elementi appena riportati sono gli «affilati» profili *regressivi* del sistema pensionistico riformato a sfavore di gruppi e classi sociali affetti da una serie di svantaggi cumulativi: svantaggi che vengono non solo riprodotti, ma addirittura esacerbati sia dalle regole del sistema pensionistico pubblico, sia nell’incastro di questo con la previdenza complementare. Questa è, in sostanza, la mia tesi di fondo che ora mi accingo a sviluppare.

Sarò sintetico nella prima parte dell’analisi, che si sofferma su aspetti relativamente noti dell’attuale condizione del sistema pensionistico italiano. Il primo punto è relativo all’impatto delle riforme sulla spesa pubblica per pensioni. Qui vado velocissimo: la «grande gobba» di spesa prevista negli anni Novanta per i decenni a venire non esiste più. Addirittura, le riforme Fornero-Monti e Sacconi sono andate a ridurre leggermente la spesa pensionistica nel breve periodo. Come mostrerò in seguito, la spesa sul Pil dovrebbe aumentare nei prossimi 20 anni di una quota abbastanza modesta, inferiore ai due punti percentuali attorno al 2040.

Forte impatto, dunque, delle riforme sul contenimento dei costi. Sappiamo però che l’Italia continua a spendere più degli altri paesi europei anche se nel dibattito si fa spesso cenno alla necessità di

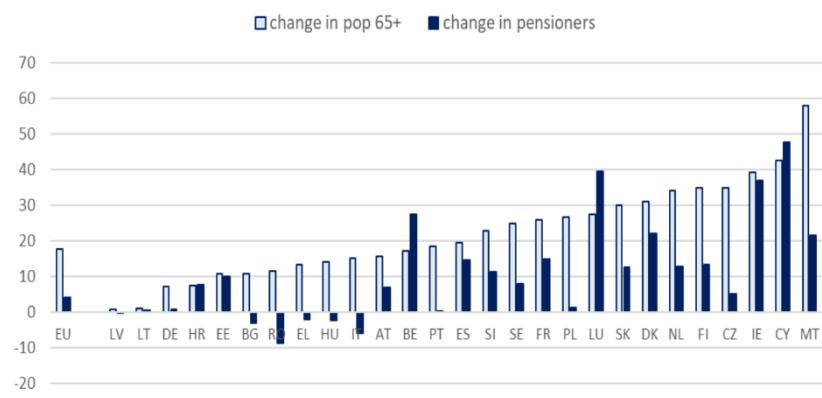
distinguere tra spesa assistenziale e spesa previdenziale suggerendo che, depurata della prima, la seconda non sarebbe poi così elevata in termini comparati. Superiamo questa diatriba una volta per tutte. La questione è mal posta: è infatti vero che la quota di trasferimenti dallo stato all’Inps è elevata, ma se ci atteniamo ai criteri Eurostat per caratterizzare una spesa come «assistenziale» o «previdenziale» – per cui la prima è relativa a prestazioni erogate a fronte di una «prova dei mezzi» (lo stesso criterio cui di fatto era giunta la commissione di cui parlava precedentemente la collega D’Onghia) – di fatto osserviamo una situazione opposta a quanto prima argomentato. L’Italia spende infatti pochissimo per interventi assistenziali in campo pensionistico: 5 miliardi su pensioni e assegni sociali, 13 miliardi se aggiungiamo le maggiorazioni sociali, su una spesa complessiva di ben 340 miliardi. Anche se osserviamo i dati comparati, si nota che la spesa per pensioni assistenziali di vecchiaia vale lo 0,4% del Pil in Italia, contro una media UE dello 0,5%. Quindi, se depuriamo la spesa per pensioni della componente assistenziale, nulla cambia rispetto al posizionamento dell’Italia in chiave comparata europea<sup>1</sup>.

In termini di spesa, la posizione relativa dell’Italia migliora, invece, considerando la spesa *netta* per pensioni (depurata quindi dalla quota di risorse che torna al bilancio pubblico tramite l’imposizione fiscale sulle prestazioni) invece di quella linda. In estrema sintesi, se consideriamo la spesa netta, l’Italia presenta un livello di spesa sensibilmente più basso (12,5% del Pil), inferiore alla Francia, alla Grecia e, in prospettiva nei prossimi decenni, inferiore a diversi altri paesi UE (Belgio, Finlandia, Slovenia, Grecia, Francia). Questo dato va tenuto presente quando si riflette circa i margini di manovra per eventuali interventi di riforma del sistema pensionistico in Italia.

<sup>1</sup> Da una diversa prospettiva, che guarda al finanziamento della spesa pensionistica, è qui opportuno menzionare che nonostante il *refrain* innescato dalle riforme degli anni Novanta preveda che il sistema pensionistico debba vieppiù fondarsi sui versamenti contributivi, nei fatti la quota a carico dei contributi sociali è in diminuzione, dal 71% delle entrate totali nel 2005 al 65% dieci anni dopo. Al contrario, è in aumento la quota a carico della fiscalità generale per prestazioni non strettamente assistenziali.

Ma vediamo come è stata conseguita la significativa contrazione della spesa che ha notevolmente appiattito la «gobba delle pensioni». Sia le riforme degli anni Novanta (Amato e Dini) sia quelle della fase 2009-11 sono state severe – tanto rispetto al calcolo delle prestazioni quanto ai criteri di accesso al pensionamento – e soprattutto le riforme adottate nella Grande Recessione hanno addirittura ridotto la spesa nel breve periodo irrigidendo i canali di accesso alla quiescenza. Risultato, l'Italia è uno dei pochi paesi UE nei quali, a fronte dell'incremento degli over-65, il numero dei pensionati è diminuito tra il 2008 e il 2018 (Figura 2). L'innalzamento dell'età pensionabile – e dei requisiti per la pensione di anzianità/anticipata – generata dal combinato disposto Sacconi I e II e Fornero-Monti ha avuto una velocità (7 anni di incremento in 7 anni per le donne) che non trova eguali in nessun altro paese europeo. La Polonia aveva adottato una riforma simile negli anni della Grande Crisi, pur con un tempo di implementazione di 30 anni – invece dei 7 previsti in Italia – ma dopo soli tre anni la riforma è stata bloccata, arrestando il processo di allineamento dell'età pensionabile delle donne a quella degli uomini.

*Figura 2 – Dinamica della popolazione over-65 e dei pensionati, 2008-18*

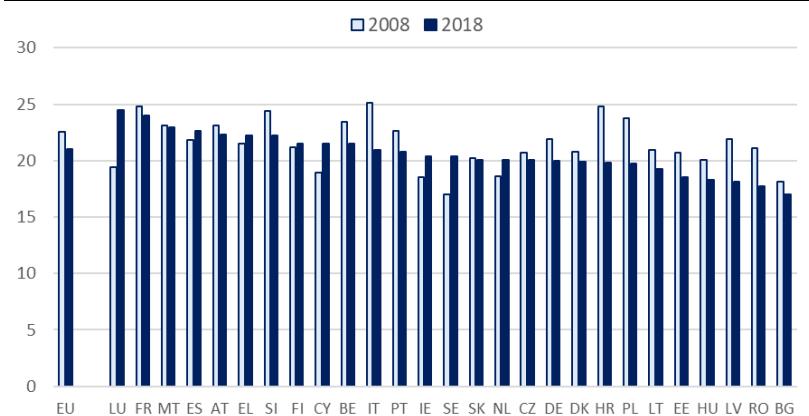


Fonte: European Commission (2021).

Di fatto, dal 1994 l'aspettativa di vita a 65 anni è aumentata in Italia di 2,8 anni, e di 1,1 dal 2004: nello stesso periodo l'età pensionabile è aumentata di 12 anni per le donne e di 7 per gli uomini. Tali incrementi hanno consentito significativi risparmi di spesa, riducendo sensibilmente la durata media del pensionamento che nel 2018 ha raggiunto la media UE (Figura 3).

Al riguardo, anche per sfatare qualche mito diffuso nel dibattito sulle pensioni italiane, va detto che oggi l'Italia non ha soltanto l'età pensionabile più elevata nell'UE (67 anni più adeguamenti all'aspettativa di vita), ma anche l'età di uscita dal mercato del lavoro è elevata: 64,2 anni nel 2023 – sopra la media UE (63,6) - appena sotto la Germania (64,4), ma sopra la Francia (62,4), la Spagna (64), la Finlandia (63,7) e diversi altri paesi. A tali età legale di pensionamento ed effettiva di uscita dal mercato del lavoro, si pongono due questioni rilevanti. La prima, e ci torneremo dopo, è se il mercato del lavoro è in grado di recepire questo incremento di manodopera; la seconda riguarda invece l'impatto distributivo di queste modifiche dei criteri di accesso alla quiescenza rispetto a individui che hanno profili socioeconomici, di salute e individuali molto differenziati.

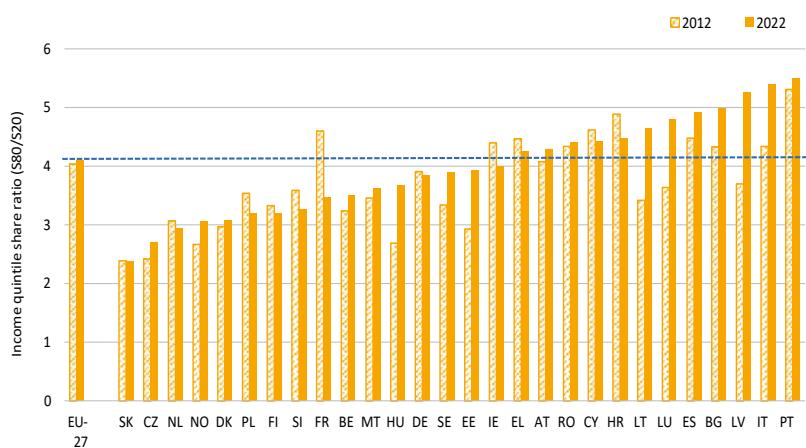
*Figura 3 – Durata media del pensionamento (anni)*



Fonte: European Commission (2021).

Prima di tornare su questi aspetti, vediamo velocemente il tema dell'adeguatezza del livello delle pensioni oggi, osservando il «tasso di sostituzione aggregato» – che esprime il rapporto tra il reddito degli individui nella fascia 65-74 anni (pensionati giovani) e quello degli individui (tipicamente lavoratori) nella fascia 50-59 anni. Qui la situazione è nota: se si guarda al valore medio, l'Italia ha uno dei sistemi pensionistici più generosi d'Europa, con un tasso di sostituzione aggregato attorno al 75%, rispetto a una media UE di poco inferiore al 60%. Bisogna però sempre fare attenzione alle medie, perché se spostiamo la lente analitica al profilo distributivo dei redditi degli attuali pensionati la situazione cambia radicalmente. Osservando infatti l'indicatore S80/S20, che esprime rapporto tra i redditi del quintile più ricco e quello del quintile più povero, si coglie l'elevata disuguaglianza e polarizzazione dei redditi da pensione: l'Italia ha infatti il secondo rapporto più elevato rapporto nell'UE – oltre 5 volte nel 2022, in significativa crescita negli ultimi 10 anni (Figura 4).

*Figura 4 – Disuguaglianza dei redditi degli over-65: il rapporto S80/S20*



Fonte. European Commission (2024).

In parte ciò deriva dall'elevata disuguaglianza dei redditi sul mercato del lavoro, in parte dal fatto che il sistema pensionistico italiano redistribuisce in misura molto limitata lungo l'asse verticale, cioè tra diverse fasce di reddito – a fronte, invece, di paesi molto più efficaci nel contenimento della disuguaglianza economica nell'età anziana (si vedano i valori di Francia, Olanda, Slovacchia, Repubblica Ceca nella parte sinistra del grafico).

Questo è uno dei paradossi italiani: si spende molto per pensioni, ma disuguaglianza e povertà rimangono elevate tra i pensionati – con un deciso gradiente di genere a svantaggio delle donne. Il paradosso va tenuto in grande considerazione perché, spesso, il dibattito sulle pensioni in Italia si concentra sul «quanto» possiamo spendere, non sul «come» vogliamo distribuire i 340 miliardi di spesa per pensioni.

Il punto è cruciale perché la distribuzione della spesa pensionistica in Italia è fortemente sbilanciata a favore dei redditi elevati: si spendono infatti 5,8 miliardi (anno 2023) per 1,7 milioni di pensionati con redditi pensionistici (includono anche la somma di diverse pensioni) sotto 500 euro lordi/mese e 33 miliardi per 4,7 milioni di pensionati con redditi pensionistici inferiori a 1000 euro/mese, in contrasto con ben 53 miliardi per 780.000 pensionati con redditi da pensione superiori a 4000 euro/mese e addirittura 34 miliardi per solo 400.000 pensionati con redditi superiori ai 5000 euro/mese.

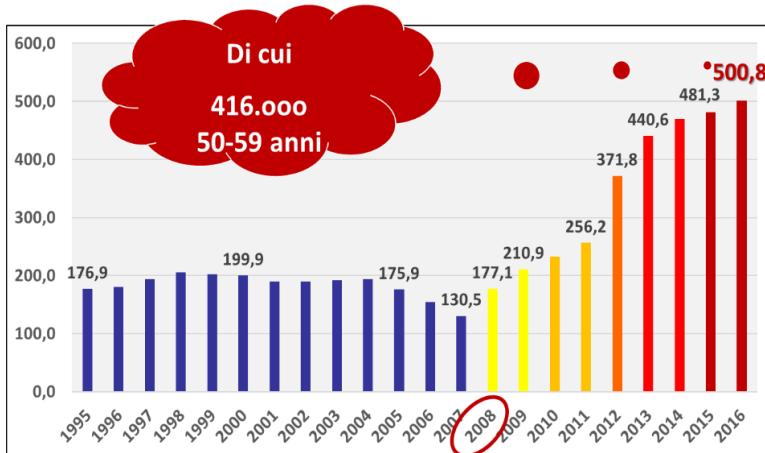
Questa distribuzione sbilanciata è frutto delle scelte dei decisori politici nazionali: qui non contano i «vincoli esterni», le pressioni di Bruxelles, i mercati finanziari. Sono scelte di politica pensionistica, legittime ovviamente, che tuttavia producono un sistema pensionistico molto squilibrato e poco efficace nel contenere povertà e disuguaglianza.

Chiudo dunque su questa prima parte, riassumendo i punti essenziali: l'Italia ha contenuto molto la spesa pensionistica, anche se spende ancora di più della media europea – ma se guardiamo la spesa netta, il divario si riduce. Il livello medio delle pensioni è elevato, ma il profilo distributivo rivela un'elevata disuguaglianza dei redditi pensionistici e una modesta protezione contro la po-

vertà nella vecchiaia. Infine, siamo passati dalle «baby pensioni» all'età pensionabile più elevata dell'UE con meccanismi rigidi di accesso al pensionamento.

Prima di passare all'analisi di ciò che possiamo aspettarci nei decenni futuri, voglio segnalare un aspetto di cui si parla troppo poco, ma è rilevante e problematico. L'implementazione dei rigidi requisiti per il pensionamento, tra il 2010 e il 2018, in una fase di profonda recessione (prima) e stagnazione economica (poi), ha determinato l'emergere, per la prima volta in 40 anni, di un fenomeno nuovo: l'ampia disoccupazione tra i lavoratori over-50 e over-55. Come si vede nella Figura 5, dal 2008 la quota di disoccupati over-50 – e più specificamente la quota di disoccupati tra i 50 e i 59 anni – aumenta in maniera esponenziale, quadruplicando in 4 anni. Quella massa di disoccupati over-50 non si è più riassorbita, oscillando attorno alle 500.000 unità in una fascia di età molto critica perché trattasi di individui quasi sempre capifamiglia, di difficile ricollocazione, e ancora a molti anni dall'accesso alla quiescenza. A seconda della classe sociale cui tali individui appartengono, essi rischiano di trovarsi in condizioni di estrema vulnerabilità economica.

Figura 5 – Disoccupati 50-74 anni in Italia, 1995-2016

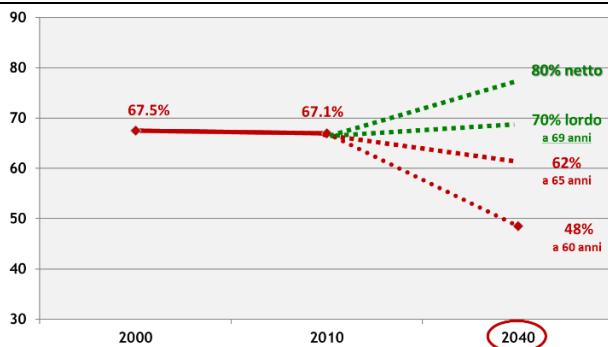


Fonte: elaborazione dell'Autore su dati Oecd database.

Rispetto al futuro, invece, sempre seguendo le dimensioni analitiche delineate all'inizio (il duplice «trilemma»), che scenari si possono prevedere?

*In primis*, la spesa per pensioni: le previsioni nazionali ed europee mostrano che la spesa aumenterà di circa un punto e mezzo di Pil fino al 2040 (17,1%), per poi diminuire per effetto del sistema contributivo e l'«esaurimento» della generazione del baby boom, e tornare sostanzialmente al livello attuale nel 2070. Che implicazioni trarre? Come anticipato, permane un sistema pensionistico con costi elevati, ma che non presenta particolari criticità sul versante della tenuta economico-finanziaria.

*Figura 6 – Tasso di sostituzione delle pensioni pubbliche, 2000-2040*



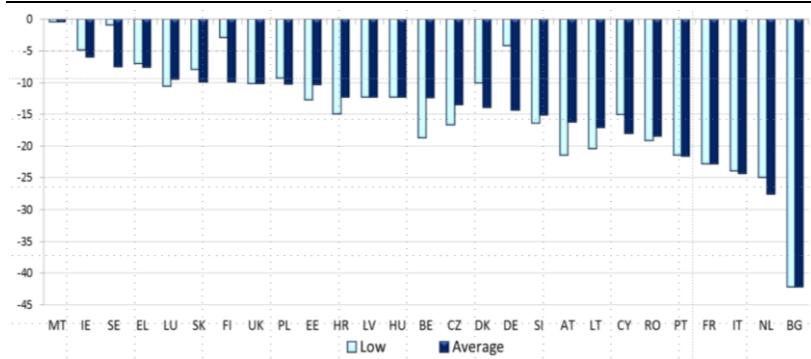
Fonte: elaborazione dell'Autore.

Passando invece alla dimensione dell'*adeguatezza*, sia in termini di mantenimento del reddito che di accesso al/durata del pensionamento, osserviamo nella Figura 6 il piano disegnato dalle ri-forme degli anni 1992-2006, da Amato a Damiano. Nella figura si possono osservare tanto le età prefigurate per il pensionamento nei decenni futuri, ad esempio nel 2040, quanto il «tasso di sostituzione» (teorico) previsto a diverse età di entrata in quiescenza: nel piano degli anni Novanta si prevedeva, infatti, che il livello della pensione pubblica diminuisse al 62% circa nel caso di pensionamento a 65 anni (con 40 anni di contribuzione), e addirittura al 48%

con pensionamento a 60 anni (e 35 di contribuzione). Il quadro è però sostanzialmente mutato dopo le riforme adottate durante la Grande Recessione che hanno innalzato – come visto – sensibilmente l'età pensionabile: poiché infatti, il metodo contributivo applica coefficienti di trasformazione crescenti con l'età di quiescenza, l'effetto di queste riforme è il robusto incremento del tasso di sostituzione. Ipotizzando un lavoratore che nel 2040 andasse in pensione con una carriera «piena» (di circa 40 anni) a 69 anni di età - che dovrebbe appunto essere, a regole oggi vigenti, l'età pensionabile attorno al 2040 – il tasso di sostituzione lordo sarebbe del 70%, che equivale a circa l'80% netto. Dunque, quel lavoratore che fosse in grado di avere una carriera piena e ininterrotta, con un salario adeguato e che riuscisse a lavorare e rimanere occupato fino a 69 anni, di fatto non incorrerebbe in alcun rischio di inadeguatezza della pensione pubblica, che rimarrebbe alquanto generosa. Inoltre, le stime della Ragioneria Generale dello Stato ci dicono che se questo stesso lavoratore avesse contribuito continuativamente a un fondo di previdenza complementare – versando l'intero Tfr – il tasso di sostituzione salirebbe addirittura al 108%: una pensione più elevata dell'ultima retribuzione.

Ovviamente l'elemento cruciale in questa prospettiva è quanti degli attuali lavoratori avranno la possibilità di i) avere una carriera senza importanti «buchi contributivi» e ii) con retribuzioni adeguate, oltre che iii) saranno nelle condizioni (personalì o per fattori esterni) di continuare a lavorare fino a 69 anni di età. A questo proposito è rilevante il tema dell'*institutional maladjustment* tra mercato del lavoro post-industriale e metodo di calcolo contributivo: quanti lavoratori avranno effettivamente una carriera piena nei prossimi decenni, senza frequenti interruzioni? Ovviamente non abbiamo la palla di cristallo per rispondere con precisione a questa domanda, ma alcune simulazioni teoriche sui tassi di sostituzione e alcune recenti analisi empiriche sull'accumulazione effettiva di contributi suggeriscono che per una quota non marginale di lavoratori la neutralità attuariale che caratterizza il metodo contributivo potrà tradursi in pensioni di vecchiaia inadeguate – oltre che in situazioni di iniquità sostanziale su cui tornerò in seguito.

*Figura 7 – Riduzione prevista del tasso di sostituzione, in punti percentuali, delle pensioni contributive in caso di carriera «breve» (30 anni) rispetto a una carriera continuativa da 25 anni all’età pensionabile. Lavoratori a reddito basso (low) e medio (average) reddito, anno 2056*



Fonte: European Commission (2015).

Consideriamo prima il rischio di inadeguatezza, osservando – sullo sfondo dei tassi di sostituzione presentati poc’anzi – il caso di un lavoratore con carriera «breve» di 30 anni, di fatto il profilo di carriera di molte donne attualmente occupate: come si nota nella Figura 7, il metodo contributivo – che è adottato solo in 4 paesi dell’UE – è uno dei più penalizzanti, ove non contemplato da robusti strumenti redistributivi come nel caso svedese. Nel caso italiano, infatti, il tasso di sostituzione scende di circa 25 punti, che significherebbe una pensione pubblica attorno al 55% dell’ultima retribuzione. Tuttavia, quando si arriva a tassi di sostituzione attorno al 50% è necessario estendere la riflessione considerando non solo i valori percentuali, ma anche il valore nominale delle pensioni: se infatti immaginiamo un lavoratore con ultima retribuzione pari a €1600 al mese, con un tasso di sostituzione al 55% riceverebbe una pensione attorno alla soglia di povertà.

Ovviamente non è possibile stimare oggi con precisione quanto ampia potrebbe essere questa quota di pensionati a rischio povertà nei prossimi decenni. Tuttavia, le analisi di Raitano sui dati amministrativi Inps (Raitano, 2023) presentano un quadro allarmante.

Considerando i versamenti contributivi effettivi, nei primi 20 anni di carriera, da parte di individui che hanno iniziato a lavorare tra il 1996 e il 1998, emerge infatti che «solo il 27,8% del campione (19,1% fra le donne e 33,9% fra gli uomini) ha ottenuto nei 20 anni un risultato superiore al “dipendente mediano” [mentre, *ndr*] ben il 51,1% (60,9% fra le donne e 44,1% fra gli uomini) ha accumulato meno del 60% di quanto ottenuto dal lavoratore rappresentativo»<sup>2</sup>. Non siamo in grado di conoscere quale sarà la futura dinamica di carriera per quei lavoratori con limitata accumulazione contributiva nei primi 20 anni di occupazione: quello che sappiamo è però che questi individui hanno perso una quota rilevante di versamenti contributivi potenziali nei primi 20 anni di lavoro, perdita che andrà a incidere sul tasso di sostituzione finale. Per questi/e lavoratori/rici si porrà dunque verosimilmente un problema in termini di adeguatezza delle pensioni pubbliche, con tassi di sostituzione ben al di sotto del 70%/80%.

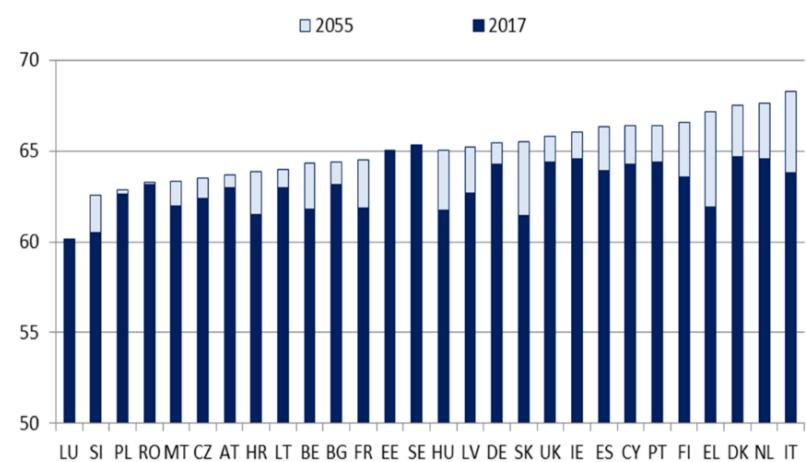
Si potrebbe però obiettare che, in effetti, il piano degli anni Novanta aveva previsto la riarticolazione del sistema pensionistico su più pilastri proprio per far fronte alla possibile riduzione del livello delle pensioni pubbliche. Vi sono però due problemi. In primo luogo che, a 32 anni dal lancio della previdenza complementare con il d.lgs. 124/93, il sistema è ancora ampiamente sottosviluppato: su 24 milioni di occupati, solo 9,9 milioni sono iscritti a una forma pensionistica integrativa e nemmeno 7 milioni versano effettivamente ogni anno contributi. In secondo luogo, e anche più importante, i lavoratori iscritti ai fondi di previdenza complementare sono in prevalenza lavoratori meno svantaggiati, con contratti migliori, nei settori produttivi forti. Qui cito un bel lavoro di Rattano e Bloise (2022), che mostra come il tasso di adesione ai fondi complementari sia del 35% tra i dirigenti, per diminuire al 12% tra gli operai. Analogi divari si registrano osservando i diversi quintili di reddito. Per concludere sul punto, l’aspetto critico è che la previdenza complementare – ad adesione volontaria, lo ricordiamo –

<sup>2</sup> Il dipendente mediano considerato nell’analisi è un individuo sempre occupato per 20 anni con retribuzione annua linda pari a quella mediana.

non è in grado oggi di svolgere, nei fatti, quella funzione «integrativa» della pensione pubblica per la quale era stata disegnata negli anni Novanta, andando piuttosto a approfondire le disuguaglianze, rispetto al reddito pensionistico futuro, tra lavoratori «forti» e lavoratori svantaggiati.

Ultimo punto che vorrei toccare è il rapporto tra elevata età pensionabile e aspettativa di vita. Il sociologo britannico Goran Therborn ha affermato che le differenze nell'aspettativa di vita rappresentano la più grande forma di ingiustizia delle società contemporanee. Gli studi italiani molto mostrano che, effettivamente, differenziali nell'aspettativa di vita a 65 anni esistono e, pur non essendo così ampi come in altri paesi, si attestano tra i 3-5 anni in relazione al livello di istruzione, e i 2-4 anni in relazione alla posizione professionale (operai vs dirigenti). Il punto da tenere in considerazione è che questi differenziali diventano vieppiù rilevanti quanto più si riduce, come abbiamo visto, la durata del pensionamento: 2, 3 o 5 anni di differenza non sono poca cosa se la durata del pensionamento scende attorno ai 20 anni.

*Figura 8 – Età effettiva di pensionamento, 2017-2055*



Fonte: European Commission (2018).

A ciò si aggiunga che i differenziali nell'aspettativa di vita sono sì importanti, ma altrettanto rilevante è il rapporto tra quest'ultima e gli anni di vita attesi «in buona salute» una volta raggiunti i 65 anni. Due considerazioni sono opportune al riguardo. Primo, in Italia gli anni attesi in buona salute a 65 anni di età (10 anni) sono circa la metà degli anni di vita attesi *tout court* (20). Secondo, 10 anni di vita attesa in buona salute sono molto inferiori ai valori di alcuni paesi del Nord Europa, ad esempio Norvegia e Svezia, che presentano cifre attorno ai 15-16 anni ed età pensionabili simili all'Italia. In questa prospettiva, le previsioni (Figura 8) che mostrano l'Italia come il paese con la più elevata di pensionamento nel 2055 non possono che destare preoccupazioni sul piano dell'adeguatezza, dell'equità e quindi della sostenibilità sociale delle regole vigenti di accesso alla quiescenza.

Come affrontare dunque, in conclusione, i *profili regressivi* che stanno emergendo nel nuovo sistema pensionistico per la combinazione dei fattori fin qui analizzati, anche considerato che il sistema contributivo, neutro dal punto di vista attuariale, genera nei fatti una redistribuzione perversa dalle fasce meno abbienti (con minore aspettativa di vita) a quelle più abbienti, che risultano godere di extra-rendimenti per via della più lunga aspettativa di vita?

Come combinare efficienza ed efficacia del sistema pensionistico in un contesto in cui non possiamo espandere in maniera significativa la spesa per pensioni, anche per l'impatto che ciò avrebbe sugli altri compatti del welfare?

Mi pare che il principio attorno a cui disegnare i prossimi interventi in campo pensionistico non possa che essere quello di *equità declinata in senso sostanziale*: esso consentirebbe, infatti, di aggredire la regressività dell'attuale sistema, incrementandone l'efficacia nel mantenere il reddito dei lavoratori e nel contrastare la povertà, e migliorandone l'efficienza tramite misure rivolte ad alleviare le condizioni di maggiore bisogno.

Cosa significa, in termini pratici, puntare a misure ispirate all'equità sostanziale? Significa, in primo luogo, considerare attentamente la dimensione distributiva nell'analisi delle criticità esistenti,

cogliendo i profili regressivi generati dal metodo contributivo combinato con età pensionabili molto elevate. In secondo luogo, l'equità sostanziale richiede di disegnare misure che mirino a compensare la ridotta generosità del sistema riformato specie per gli individui maggiormente svantaggiati – in termini di carriera, retribuzione, condizioni di lavoro e, dunque, di salute e aspettativa di vita.

Che implicazioni per le politiche? Senza entrare nei dettagli per ragioni di tempo, puntare a riforme ispirate al principio di equità sostanziale significa agire in tre direzioni.

Prima direzione: riformare il primo pilastro pubblico al fine di rafforzarne il carattere redistributivo. Qui le soluzioni possibili sono diverse: dalla cosiddetta «pensione di garanzia» a formule di calcolo più progressive, che ovviamente non implicano il mero ritorno al vecchio metodo retributivo, in quanto esistono diverse formule retributive e alcune possono garantire una efficace redistribuzione a favore dei gruppi svantaggiati; ovvero l'applicazione di coefficienti di trasformazione (nel sistema contributivo) differenziati in relazione alle diverse aspettative di vita. Un ragionamento su questi aspetti è ancora tutto da sviluppare, ma è necessario e (ormai) urgente.

Seconda direzione: introdurre forme di accesso al pensionamento differenziato – le misure spaziano dal recupero di forme strutturali di pensionamento flessibile, come fu al tempo previsto dalla riforma Dini, ad età pensionabili differenti per le diverse categorie. Di questi temi si è iniziato a discutere negli ambienti della Commissione Europea a Bruxelles, ed è bene che anche sull'età pensionabile si possa lavorare «di fino», disegnando misure eque ancorate a una solida base empirica circa i differenziali nell'aspettativa di vita tra gruppi e categorie professionali.

Terza direzione: è necessaria una riflessione organica – e non invece estemporanea come quella che si avvia ogni anno in occasione del ritocco delle varie Quota 100, 101, 102, 103 – su quale debba essere il contributo della fiscalità generale al finanziamento del sistema pensionistico. Le sfide in essere – come già richiamato dalla Banca Mondiale nel 2014 (World Bank 2014) – richiedono

verosimilmente un più ampio coinvolgimento del bilancio pubblico nel preservare la *sostenibilità economico-finanziaria, sociale e politica* dei sistemi pensionistici a ripartizione nel XXI secolo. In questa prospettiva va anche ricordato – come richiama annualmente la Commissione Europea nelle Raccomandazioni Specifiche all’Italia nel quadro del «Semestre» – che sarebbe opportuno spostare parte del prelievo da fattori che incidono sulla produzione e la crescita economica (contributi sociali) ad altri fattori, *in primis* patrimonio e rendita.

Una riforma organica che muovesse lungo le tre direttive qui delineate consentirebbe di affrontare le criticità che oggi attanagliano il sistema pensionistico, specie rispetto ai profili regressivi dello stesso, tramite meccanismi che puntino verso una forma di «solidarietà rafforzata», una solidarietà che va dunque al di là di quella naturalmente generata dal sistema ripartizione, e che si declina sia lungo la dimensione inter-generazionale che intra-generazionale.

Qualsiasi ragionamento su possibili riforme del sistema di previdenza complementare deve seguire, non precedere, la riforma organica della previdenza pubblica al fine di assicurare il «buon incastro» tra le due.

Vi ringrazio dell’attenzione.

#### Riferimenti bibliografici

- Ardito C., Costa G. e Leombruni R., 2019, *Differenze sociali nella salute ed equità del sistema pensionistico italiano*, in Jessoula M. e Raitano M. (a cura di), *Le pensioni in Italia, oggi e domani?*, Special Issue di «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 13-25.
- Banca Mondiale, 2014, *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*.
- Commissione europea, 2015, *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Bruxelles.
- European Commission, 2021a, *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, Bruxelles.
- European Commission, 2021b, *The 2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, volume 2, Bruxelles.

- European Commission, 2021c, *The 2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, volume 1, Bruxelles.
- Espn, 2019, *Social protection expenditure and its financing in Europe: A study of national policies*, Bruxelles.
- Faioli M. e Nannicini T. (a cura di), 2023, *L'uguaglianza è una cosa seria. Come riformare pensioni e welfare*, Bologna, il Mulino, di prossima pubblicazione.
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M., 2012, *Alle radici del welfare all'italiana*, Marsilio, Venezia.
- Flora P. (a cura di), 1986, *Growth to limits. The Western European welfare states since World War II*, Walter de Gruyter, Berlino e New York.
- Hinrichs K. e Jessoula M. (a cura di), 2012, *Labour Market Flexibility And Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave, Basingstoke.
- Inps, 2022, *Statistiche in breve: Prestazioni pensionistiche e beneficiari del sistema pensionistico italiano al 31.12.2021*, Roma.
- Istat, 2022, *Condizioni di vita dei pensionati – anni 2020-2021*, Roma.
- Itinerari Previdenziali, 2021, «*Quando vai in pensione?»: età legale ed effettiva di pensionamento a confronto*, <https://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/ilpunto/pensioni/quando-vai-in-pensione-eta-legale-ed-effettiva-di-pensionamento-a-confronto.html>.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Jessoula M., 2019a, *La previdenza complementare: limiti e sfide in una prospettiva sistematica e comparata*, in Jessoula M. e Raitano M. (a cura di), *Le pensioni in Italia, oggi e domani?*, Special Issue di «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 45-61.
- Jessoula M., 2019b, *Pensioni gialloverdi: equa e sostenibili?*, «Politiche Sociali/Social policies», n. 1.
- Jessoula M. e Pavolini E., 2022, *La mano invisibile dello stato sociale. Il welfare fiscale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Jessoula M. e Raitano M., 2015, *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy*, «Politiche Sociali/Social policies», n. 3, pp. 365-381.
- Jessoula M. e Raitano M., 2016, *I nervi scoperti del sistema pensionistico italiano*, «Il Mulino», n. 3, pp. 503-511.
- Jessoula M. e Raitano M., 2020, *Pensioni e disuguaglianze: una sfida complessa, l'equità necessaria*, «Politiche Sociali/Social policies», n. 1, pp. 57-75.
- Lallo C. e Tomassini C., 2023, *Demografia e pensioni: la sfida della longevità differenziale*, in Faioli M. e Nannicini T. (a cura di), *L'uguaglianza è una cosa seria. Come riformare pensioni e welfare*, il Mulino, Bologna.

- Leombruni R., d'Errico A., Stroscia M., Zengarini N. e Costa G., 2015, *Non tutti uguali al pensionamento: variazione nell'aspettativa di vita e implicazioni per le politiche previdenziali*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 3, pp. 461-479.
- Marano A., 2015, *Equità e adeguatezza del sistema contributivo. Problemi e possibili soluzioni*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 3, pp. 481-498.
- Ministero del Welfare, 2001, *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Relazione della Commissione ministeriale, Roma.
- Raitano M., 2017, *Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia*, «Social Cohesion Paper», n. 1.
- Raitano M., 2019, *Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia: la necessità di una «pensione contributiva di garanzia»*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 27-43.
- Raitano M., 2023, *Pensione contributiva di garanzia: come farla*, in Nannicini T. e Faioli M. (a cura di), *L'uguaglianza è una cosa seria. Come riformare pensioni e welfare*, il Mulino, Bologna.
- Taddei M., 2022, *Estendere Opzione donna a tutti non risolve i problemi delle pensioni*, «lavocet.info», 21 ottobre.
- Treu T., 2015, *Rilevanza e limiti della riforma pensionistica del 1995: oltre il welfare assicurativo*, in Jessoula M. e Raitano M. (a cura di), *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy*, Special Issue di «Politiche Sociali/Social policies», n. 3, pp. 365-381.
- Tridico P. con E. Marro, 2023, *Il lavoro di oggi la pensione di domani. Perché il futuro del Paese passa dall'Inps*, Solferino, Milano.

*Sonia Tosoni\**  
Contrattazione collettiva e welfare:  
l'esperienza di una categoria

Per parlare del tema del welfare sociale, credo sia necessario partire dalle prime Casse Mutue che, affondando le loro radici nella prima metà dell'Ottocento, iniziarono ad affrontare per la prima volta il tema delle tutele sociali delle lavoratrici e dei lavoratori.

Le Casse Mutue nascono infatti come forme di mutualismo spontaneo tra lavoratori, ispirandosi a valori di solidarietà, autoaiuto e cooperazione.

Erano strumenti autofinanziati che offrivano sussidi in caso di malattia o infortunio, assistenza medica, rimborso delle spese funerarie, e in alcuni casi anche scuole serali o prestiti.

Queste società erano spesso autogestite dai lavoratori stessi, fuori da qualsiasi intervento statale.

Ho voluto partire da qui proprio per focalizzare come i lavoratori e il loro sindacato hanno sempre ritenuto fondamentale occuparsi del benessere della forza lavoro in senso complessivo e totalitario e non solo in quello salariale.

Oggi la contrattazione sociale è uno degli ambiti della contrattazione collettiva sia di Primo che di Secondo livello.

Dove ovviamente per primo livello intendiamo i Contratti Nazionali, che coprono tutti i lavoratori di un medesimo settore, e per secondo livello intendiamo invece la contrattazione distrettuale o aziendale che si rivolge ai lavoratori di quel distretto o di quel perimetro aziendale.

La nostra categoria, la Filctem Cgil, articola ben 20 Contratti Nazionali e grazie alla lettera H del patto per la fabbrica, e cioè le

\* Segretario Nazionale Filctem Cgil.

famose «prassi consolidate di settore», siamo una categoria che rinnova Contratti Nazionali a ridosso della scadenza, con un recupero inflattivo superiore all’Ipca previsionale e che tiene conto, oltre che del recupero dello scostamento inflattivo del precedente rinnovo contrattuale, anche della prevista redditività e produttività di settore.

Le nostre modalità di rinnovo ci consentono quindi di affrontare l’ambito della Contrattazione Sociale in modalità aggiuntiva e non sostitutiva al recupero del potere d’acquisto delle retribuzioni.

Nei contratti Collettivi Nazionali di lavoro agiamo la contrattazione sociale attraverso:

- Forme di Previdenza Complementare Integrativa: con la costituzione di Fondi negoziali integrativi che hanno la caratteristica di essere chiusi. Un fondo negoziale chiuso si rivolge infatti solo alla platea dei lavoratori a cui viene applicato il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro in oggetto e prevede, oltre ad una parte di Tfr (che può arrivare sino al 100% del maturato se il lavoratore non ha contribuzione precedente al 28 aprile 1993) anche una quota mensile a carico del lavoratore e una quota mensile a carico delle aziende;
- Forme di Assistenza Sanitaria Integrativa: in quasi tutti i contratti nazionali della Filctem Cgil è interamente a carico delle Aziende e fornisce rimborso per visite mediche o pacchetti di prevenzione. Il rimborso viene riconosciuto in forma quasi totale se la visita o l’intervento sono avvenuti attraverso il Servizio Sanitario Nazionale, ed in forma parziale se il lavoratore ha fatto ricorso ad istituti privati o convenzionati;
- Conciliazione dei tempi di vita e lavoro:
  - Smart Working: modello organizzativo dell’orario di lavoro che, attraverso il lavoro da remoto e con la normazione del diritto alla disconnessione al lavoro, consente un maggior equilibrio appunto tra vita/lavoro;
  - Permessoistica: che va dal miglioramento della legge 53/2000 in termini di genitorialità e congedi parentali, a permessi particolari aggiuntivi alle normative legislative, come ad esempio, per citarne uno, permessi *ad hoc* per i lavoratori che assumono la tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati;

- Banca delle ore: dove il lavoratore può scegliere di trasformare le ore di straordinario in quote di ore di permesso da poter utilizzare in maniera individuale.
- Pari opportunità e inclusione: concordando per esempio ore di formazione obbligatoria per superare retaggi culturali tra lavoratori o ancora concordando l'adozione di policy basate sullo sviluppo reale e positivo del tema dell'inclusione, ivi comprese quelle relative alle disabilità, all'orientamento sessuale, religioso e d'identità di genere;
- Tutela della salute e sicurezza: dove, in aggiunta alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, affrontiamo anche i temi degli impatti ambientali in caso di incidente rilevante, e quindi la tutela dei cittadini e del territorio circostante, come responsabilità sociale d'Impresa;
- Sostenibilità ambientale: discutendo ed affrontando nello specifico i vari modelli di produzione e i loro impatti ambientali, le emissioni in atmosfera dell'anidride carbonica, le acque reflue, i temi del riciclo, del riuso, del valore e del modello di produzione di tutta la catena del valore.

A fianco dei Ccnl di settore, la contrattazione che si sviluppa all'interno delle aziende (o gruppi aziendali) riguarda anch'essa temi che vanno oltre il salario e l'orario di lavoro, includendo aspetti di welfare aziendale, conciliazione vita-lavoro, tutela della salute, ambiente di lavoro e inclusione sociale.

I nostri Ccnl demandano spesso materie che possono essere affrontate e sviluppate sul secondo livello, e che diventano precursori di aspetti di miglioramento normativo, sia contrattuale che legislativo o di vera e propria innovazione.

Per entrare un po' nello specifico della contrattazione di secondo livello, sono diffusissimi e trasversali ai nostri settori gli accordi integrativi aziendali che:

- aumentano il contributo a carico dell'azienda per il dipendente iscritto al fondo pensione integrativo
- estendono la copertura sanitaria integrativa ai familiari fiscalmente a carico

Abbiamo, inoltre, accordi integrativi che provano ad affrontare temi come ad esempio l'intersezionalità, promuovendo ambienti inclusivi e rispettosi delle differenze, come alla Chiesi Farmaceutica.

Lì, il talento di ognuno emerge indipendentemente dall'etnia, dal genere, dall'orientamento sessuale, dal credo religioso, dall'orientamento politico, dallo stile di vita, di pensiero, etc.

Si è arrivati a condividere con l'Azienda che la diversità di prospettive è un valore per i processi decisionali e per il business stesso della Società.

Si sono inoltre istituiti Comitati di volontari che individuano i bisogni anche di gruppi minoritari e propongono e concordano iniziative come, ad esempio, i permessi per la genitorialità, che in questo caso ammontano a 12 settimane retribuite al 100% e attribuite al genitore che non usufruisce della maternità obbligatoria.

Gli accordi sul tema dell'equilibrio casa lavoro si sono sviluppati in moltissime Aziende. Per portarvi qualche esempio: giornate di permesso retribuito annuo per l'inserimento del minore nell'ambito scolastico per la scuola dell'infanzia e quella primaria, permessi retribuiti per partecipare ai colloqui con gli insegnanti etc.

In Balenciaga sono state previste 35 ore di permesso retribuito annuo per visite mediche, per assistenza ai figli minori fino a 12 anni in caso di ricovero ospedaliero, per inserimento dei figli all'asilo nido e per l'assistenza scolastica ai minori affetti da disturbi psichici dell'apprendimento (così detta Dsa l. 70/2010)

In Gucci abbiamo introdotto servizi innovativi per supportare le lavoratrici e i lavoratori:

- Maggiordomo aziendale: che è un servizio per assistere i dipendenti nelle incombenze quotidiane, come il pagamento di bollette o il ritiro di vestiti in tintoria.
- Supporto alla genitorialità: 25 ore di permessi retribuiti annuali per visite specialistiche, inserimento dei bambini all'asilo nido e assistenza ai figli con disturbi dell'apprendimento.
- Congedo per il partner: cinque giorni di congedo retribuito, aggiuntivo ai giorni previsti dalla legge, per il partner, indipendentemente dal sesso, in occasione dell'arrivo di un figlio.

- Ferie solidali e congedi: ulteriori permessi a favore della parità di genere e tutele specifiche per le vittime di violenza di genere.
- Forme di part time volontario e permessi retribuiti aggiuntivi per l'assistenza durante la malattia dei figli o per l'assistenza di parenti di primo e secondo grado.

In EssilorLuxottica ci siamo interrogati anche su come poter agevolare la formazione dei lavoratori come patrimonio di tutta la collettività, andando a concordare:

- 15 gg di permesso retribuito per gli esami della scuola primaria, secondaria, tesi di laurea;
- 100 ore retribuite annue per tutti gli studenti lavoratori, dalla scuola dell'obbligo sino al master di ricerca post-laurea magistrale;
- 150 ore per corsi in ambito di tecnologia digitale.

Ci siamo inoltre posti il tema dell'invecchiamento attivo, provando a sperimentare strumenti di staffetta generazionale che prevedono per ogni lavoratore vicino alla pensione, a cui viene ridotto l'orario di lavoro garantendone però la contribuzione piena, l'affiancamento di un giovane lavoratore a full time a cui trasmettere le competenze.

Sempre in EssilorLuxottica abbiamo istituito il così detto Time4you: quella che in gergo è stata definita la settimana corta a parità di salario.

Si tratta di un nuovo modello organizzativo che prevede da parte del lavoratore la messa a disposizione di 5 giornate di riduzione di orario e da parte dell'azienda il riconoscimento di ulteriori 15 giornate in modo da creare 20 giornate lavorative in meno all'anno. Questo consente al lavoratore di recuperare tempo per sé e all'azienda di ottenere miglioramenti in termini di aumento della produttività, di riduzione dei costi fissi e diminuzione dell'assenteismo complessivo.

Alla So.Ge.Si., lavanderia industriale con più sedi in Italia, abbiamo concordato invece, fra le altre cose, una giornata retribuita per poter partecipare alla discussione della tesi di laurea del figlio ed una giornata per la nascita dei nipoti.

In Michelin Italia, ci siamo interrogati su come poter svolgere un ruolo attivo nella salute e sicurezza dei lavoratori delle ditte in appalto, andando così a definire contrattualmente la partecipazione del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza della Michelin agli Odit fatti nelle Aziende a cui è stato conferito l'appalto. Abbiamo concordato inoltre assemblee che vedono coinvolti tutti i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza presenti nel sito indipendentemente dal Ccnl applicato.

Lo Statuto della persona concordato con Enel affronta invece, tra i tanti temi, anche quello dell'Occupabilità e del Mercato del Lavoro inclusivo, andando ad individuare azioni volte all'inclusione dei giovani, delle donne e delle fasce più deboli che attualmente risultano, anche nella comparazione con altri Paesi Europei, meno inserite nel mondo produttivo.

Lo Statuto mira, inoltre, a valorizzare l'individuo in tutte le fasi della vita lavorativa, promuovendo un ambiente di lavoro sano, sicuro, stimolante e partecipativo. Si fonda su tre pilastri principali:

1. Benessere e dignità: tutela della dignità sul lavoro, promozione dell'inclusività, equilibrio tra vita privata e professionale, e creazione di un ambiente privo di pregiudizi.
2. Partecipazione attiva: coinvolgimento diretto dei dipendenti nelle scelte aziendali, attraverso il rafforzamento del dialogo tra azienda e sindacati.
3. Produttività sostenibile: misurazione della produttività tenendo conto del benessere dei lavoratori e dell'attenzione al fattore umano.

L'ultimo esempio che vi voglio portare è il Protocollo sulla Silice Cristallina firmato il 7 giugno 2021, tra:

- Regione Emilia-Romagna
- Confindustria Ceramica
- Acimac (Associazione costruttori italiani macchine per ceramica)
- Filctem Cgil, Femca Cisl, Uiltec Uil
- Con il coinvolgimento delle Sanitarie Locali (Ausl) di Modena e Reggio Emilia

È un accordo stipulato appunto nel Distretto di Sassuolo che vuole occuparsi della tutela dei lavoratori rispetto all'esposizione alla silice cristallina nei luoghi di lavoro in termine preventivo, a beneficio quindi dei lavoratori, per evitare che si ammalino, e a beneficio del servizio sanitario pubblico, che se ne dovrebbe far carico successivamente.

Obiettivi principali:

1. Individuare i lavori in cui avviene l'esposizione alla silice cristallina respirabile, soprattutto nelle lavorazioni di produzione di piastrelle;
2. Sviluppare linee guida tecnico-operative per applicare le normative (d.lgs. 44/2020);
3. Effettuare indagini per misurare i livelli di polvere e caratterizzarne la pericolosità;
4. Piani formativi condivisi per informazione, formazione e sorveglianza sanitaria dei lavoratori;
5. Aggiornamenti periodici alle linee guida con l'evoluzione tecnologica e scientifica del comparto.

La Filctem Cgil si è posta spesso come apripista della contrattazione sociale: la Filcea fu la prima categoria, ad esempio, che affrontò e negoziò il tema della Previdenza Integrativa, oggi, come già spiegato, presente in tutti i Ccnl, non solo del nostro perimetro contrattuale ma di tutte le categorie della Cgil.

Continuiamo ad agire una contrattazione sociale che ha come obiettivi principali:

1. migliorare il benessere dei lavoratori;
2. rafforzare le relazioni industriali;
3. promuovere la responsabilità sociale dell'impresa.

Ma, possiamo dire di aver assolto a pieno il nostro compito?

La risposta è ovviamente no.

Spesso, nelle negoziazioni aziendali, le nostre Controparti chiedono di rimettere in discussione il salario derivante dalla produttività e redditività aziendale, attraverso la sua trasformazione in forme di fringe benefit o flexible benefit che cerchiamo, dove ne abbiamo la forza, di arginare, principalmente per quattro ragioni:

- i premi di risultato devono avere la funzione di redistribuire la produttività e la redditività aziendale in termini salariali, inteso come salario, seppur variabile ma salario differito, con la piena contribuzione;
- il salario variabile destinato al Welfare è decontribuito oltre che detassato, e se accettiamo questo meccanismo andiamo ad impoverire la posizione contributiva ai fini pensionistici dei lavoratori. Proviamo quindi a determinare che lo spostamento delle risorse di salario aggiuntivo, derivanti appunto dalla redistribuzione della produttività e redditività aziendale, possono andare solo in previdenza integrativa;
- spostare quote di salario variabile nei fondi di Previdenza Integrativa ci permette, di fatto, di recuperare la decontribuzione attraverso la costruzione, comunque, del secondo pilastro della forma pensionistica;
- legare il welfare aziendale a piattaforme, attraverso lo spostamento di salario variabile, significa non rendere i benefici strutturali, perché appunto variabili e quindi non garantendone la continuità di anno con anno perché legati agli andamenti aziendali sui quali è costruito il premio di risultato;
- in molte aziende strutturate, negli anni abbiamo consolidato il premio di risultato e oggi abbiamo da parte delle aziende molte spinte per trasformare quelle quote di salario in salario variabile da destinare a piattaforme di beni e servizi decisi dalle stesse aziende, strada per noi non percorribile perché determinerebbe di fatto la riduzione del salario differito, con la perdita di tutte le incidenze contrattuali.

A tutto questo va aggiunto che, mentre il Ccnl ha una copertura quasi totale di tutti i lavoratori di un intero settore, fatta eccezione per quei lavoratori a cui viene applicato un contratto pirata, ma questa è un'altra storia, la contrattazione di secondo livello riguarda solo i lavoratori di quel perimetro aziendale.

Una contrattazione di Welfare sociale quindi diversa da azienda ad azienda, più qualificata o meno a seconda della rappresentanza sindacale e della forza negoziale che si riesce a mettere in campo.

Risultati certamente importanti ma che, se non trovano sullo

stesso elemento di innovazione una diffusione capillare nelle aziende del settore, difficilmente rientrano nella Contrattazione Nazionale di primo livello per essere estese a tutti i lavoratori.

L'altro elemento che non può essere sottovalutato è che la contrattazione di secondo livello si articola sul territorio italiano in una forbice che va dal 20 al 30% delle aziende del nostro perimetro contrattuale.

Se poi aggiungiamo la parcellizzazione del mondo manifatturiero, dove le aziende raggiungono dimensioni sempre più piccole, e dove è sempre più difficile esercitare contrattazione di secondo livello, credo sia evidente la necessità di trovare anche altri luoghi di contrattazione sociale come ad esempio la contrattazione territoriale o quella distrettuale, provando a migliorare le condizioni di vita e di lavoro attraverso la sinergia tra categorie e confederazione all'interno di un perimetro più ampio.

Dobbiamo provare a pensare a come ci si organizza sul territorio per la presa in carico sociale dei bisogni dei più deboli come priorità della nostra politica sociale, poiché affrontare i problemi dell'anello più debole della catena sociale significa, di fatto, affrontare i problemi di tutti.

Dobbiamo dunque pensare ad una strumentazione che diventi il veicolo di una negoziazione programmata, sinergica tra Categorie e Confederazione, dove il luogo, le sue risorse umane e materiali, i soggetti sociali riacquistano peso e ruolo.

Le comunità devono essere promotrici del proprio destino e rivendicare una nuova dimensione di società e dello stesso concetto di democrazia.

Un welfare sociale territoriale, perché è nel territorio che si deve lavorare per un modello socialmente inclusivo, è lì che bisogna rendere protagonisti i lavoratori e le lavoratrici, è lì che la contrattazione sociale deve essere in grado di diventare uno strumento utile a tutta la collettività.

La realtà che stiamo vivendo esige profondi cambiamenti, sia in ambito teorico che in ambito pratico, per costruire una società che si basi su principi che seguono parametri totalmente diversi dalla logica attuale: dall'uso sostenibile delle risorse naturali, alla loro

appropriazione sociale, da una risposta concreta alle necessità delle persone, a partire dal salario e alla centralità del contratto nazionale di lavoro, ad una democrazia generalizzata a tutte le relazioni sociali, politiche, economiche, culturali e di genere, ed infine la multiculturalità, permettendo così a tutte le culture, saperi, filosofie e religioni di dare il proprio contributo alla costruzione di una nuova società, di una nuova civiltà che abbia al suo interno la consapevolezza che è necessario più che mai, oggi, difendere il bene comune in una riscoperta idea di giustizia e solidarietà.



DIBATTITO  
Opinioni a confronto sul futuro  
della democrazia sociale in Italia e in Europa



*Adriana Apostoli\**  
Considerazioni sul futuro  
della democrazia sociale in Italia e in Europa

Come è già stato messo in evidenza dalle relazioni che hanno preceduto il mio intervento, il modello europeo di democrazia sociale si discosta in misura significativa da quello accolto da numerosi Stati membri, e in particolare dal modello vigente nel nostro ordinamento. La discrepanza appare riconducibile, in via principale, a due fattori. In primo luogo, alla tendenziale preminenza attribuita all'integrazione economica rispetto a quella sociale, che si traduce in una concezione strumentale dei diritti sociali, subordinati agli obiettivi della competitività e del mercato interno. In secondo luogo, alla necessità di delineare un modello sovranazionale di «Stato sociale» che risulti astrattamente compatibile con le differenti tradizioni costituzionali degli Stati membri. Fattori che hanno determinato una configurazione ibrida e compromissoria, dalla quale è emerso un modello debole, espressione di un costituzionalismo europeo ancora privo di una piena legittimazione politica e di un fondamento democratico sostanziale.

Non sorprende, dunque, che Massimo Luciani abbia evocato una condizione di «minorità» dei diritti sociali nel contesto dell'Unione, evidenziando un'inversione di paradigma rispetto alla prospettiva costituzionale propria dello Stato democratico-sociale, all'interno del quale «i diritti sociali sono concepiti come il presupposto e l'obiettivo dei pubblici poteri» (M. Luciani, 2000, pp. 378-379). È vero che queste considerazioni risalgono al 2000, dunque precedono l'attribuzione di valore giuridico vincolante alla Carta di Nizza;

\* Professoressa ordinaria in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Brescia.

tuttavia, a voler essere intellettualmente onesti, nemmeno la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue – che tra le sue finalità include anche quella di superare il tradizionale modello di integrazione a prevalente trazione economica – è riuscita a determinare l'auspicata trasformazione in senso costituzionale dell'ordinamento europeo.

Da un lato, la Carta non ha introdotto innovazioni sostanziali in ordine alle posizioni giuridiche soggettive e ai livelli di tutela già assicurati dagli ordinamenti interni, quantomeno con riferimento agli Stati membri fondatori. Dall'altro lato, nonostante l'assenza di una formale gerarchia tra i sei valori-principio in cui si articola la Carta di Nizza, resta il fatto che nel contesto della Costituzione multilivello la piena affermazione dei diritti sociali elencati al Capo intitolato alla «Solidarietà» (Capo IV) continua a risentire, oltre che dei noti fattori condizionanti, anche della persistente debolezza del «motore politico» dell'integrazione europea, incapace di scelte coraggiose sia nel senso del finanziamento dei diritti sociali sia nel senso di dare impulso a una valida attuazione legislativa delle – sia pur blande – garanzie tratteggiate nella Carta. Di conseguenza, pur in presenza di un *corpus* relativamente organico e coerente di principi fondamentali – centrato sul principio della dignità umana – il *deficit* di rappresentanza democratica delle istituzioni sovranazionali continua a ostacolare la piena realizzazione del disegno programmatico sotteso alla Carta.

Inoltre, il tentativo di rafforzare la dimensione sociale dell'Unione europea attraverso l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, sottoscritto nel 2017 da Parlamento, Consiglio e Commissione (Cons(2017), 13129/2017, Bruxelles, 20 ottobre 2017), si è rivelato, sotto molteplici profili, privo di un'effettiva capacità trasformativa. Sebbene il documento si collochi in una prospettiva di superamento delle politiche economiche neoliberali che hanno caratterizzato l'integrazione europea, e miri a rilanciare il progetto di costituzionalizzazione dei diritti fondamentali, la sua natura eminentemente programmatica ne ha limitato in modo significativo la portata e l'impatto. Il ricorso a strumenti di *soft law*, infatti, rivela il carattere non vincolante del documento e quindi l'incapacità dello stesso di incidere, con la forza giuridica che sarebbe necessaria, sulle situazioni soggettive meritevoli di tutela.

Sotto il profilo contenutistico, il Pilastro non introduce elementi realmente innovativi rispetto a quanto già sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, limitandosi a riorganizzare e rendere più visibili diritti e principi già affermati nei diversi contesti normativi. Ciò è peraltro esplicitamente dichiarato nel testo, laddove si afferma che il Pilastro non modifica i diritti e i principi contenuti nelle fonti vincolanti dell’ordinamento dell’Unione, intendendo piuttosto «riunirli» per renderli «più comprensibili e più esplicati per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli» (Comunicazione della Commissione, 2016, p. 6).

Tale impostazione solleva dubbi circa la sua effettiva capacità di contribuire al rafforzamento della costituzione sociale europea. Paradossalmente, proprio la mancanza di forza giuridica vincolante del Pilastro finisce per rafforzare l’idea che l’effettiva tutela dei diritti sociali nello spazio giuridico europeo sia subordinata all’intervento dei singoli ordinamenti nazionali. Il Pilastro sembra così confermare – anziché superare – quella frammentazione delle garanzie sociali che costituisce una delle principali criticità del processo di integrazione sovranazionale.

Un primo passo verso un possibile rilancio della democrazia sociale in ambito europeo potrebbe consistere nel valorizzare l’efficacia giuridica e politica dei principi enunciati nel Pilastro. In particolare, l’attribuzione di una concreta rilevanza agli obiettivi sociali nell’ambito del Semestre europeo contribuirebbe a orientare la *governance* economica dell’Unione verso una maggiore coerenza con i valori costituzionali affermati tanto nella Carta di Nizza quanto nel Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali. Ciò comporterebbe l’obbligo, per le istituzioni europee, di valutare sistematicamente l’impatto sociale delle proprie politiche economiche e monetarie, riconoscendo la centralità del principio di dignità umana e della coesione sociale nel disegno «costituzionale» dell’Unione.

Al di là di tali prospettive di riforma, permangono criticità di ordine sistematico che non possono essere imputate esclusivamente ai limiti strutturali del Pilastro europeo dei diritti sociali, e neppure della Carta di Nizza. Quest’ultima – almeno nell’attuale fase di stallo del processo di «federalizzazione» dell’Unione – sembra desti-

nata a mantenere un'impostazione aperta e compromissoria del modello sovranazionale di democrazia sociale, improntata a una logica di sussidiarietà e adattabilità rispetto alle differenti tradizioni costituzionali. A ostacolare un'evoluzione più decisa in senso sociale sono, dunque, le scelte di fondo che continuano a orientare le politiche dell'UE, ancora fortemente improntate alla progressiva deregolamentazione del mercato interno. Si tratta com'è noto di un processo che favorisce la crescente concentrazione del potere economico nelle mani di attori privati – in particolare delle grandi piattaforme digitali – e accentua la subordinazione della dimensione sociale alle logiche della concorrenza e della competitività proprie dell'economia di mercato.

Non intendo soffermarmi sulle note criticità sottese alla strategia della *flexicurity* – significativamente ridefinita, in tempi recenti, con l'espressione *flex-insecurity* (G. Santoro-Passarelli, 2022, p. 8) – la cui compatibilità con i nostri principi costituzionali è oggetto, a partire dal 2019, di una crescente attenzione da parte della Corte costituzionale. Ritengo più utile soffermarmi sul modo in cui queste politiche hanno contribuito alla progressiva diffusione di forme di lavoro sempre più caratterizzate da tutele inadeguate, determinando una frammentazione del mercato del lavoro e una moltiplicazione di rapporti occupazionali «atipici», molti dei quali rientrano proprio nell'ambito del lavoro digitale. Questi nuovi modelli contrattuali, pur presentandosi formalmente come tipologie di lavoro autonomo, generano spesso forme di subordinazione sostanziale che si pongono ai margini – se non al di fuori – del sistema di garanzie tradizionalmente riconosciuto ai lavoratori, arrivando addirittura a determinare uno *status* di sfruttamento che, per intensità e struttura, finisce talora per somigliare a una sorta di «schiavitù legalizzata» (ma non per questo conforme a Costituzione).

Occorre pertanto prendere atto della difficoltà strutturale di conciliare il modello debole di democrazia sociale delineato nell'ordinamento dell'Ue con un sistema costituzionale, come quello italiano, che pone il lavoro a fondamento dell'intero assetto repubblicano e lo configura quale strumento primario di realizzazione della dignità sociale della persona «situata». Tale consapevolezza

dovrebbe indurre l'interprete a scegliere un approccio critico, sia pure in chiave costruttiva, nei confronti dei principi costituzionali europei, perlomeno quando la loro asettica applicazione rischia di condurre a un giudizio di bilanciamento più favorevole alla tutela delle libertà economiche rispetto a quella dei diritti sociali.

Non resta che lavorare a una «appropriazione selettiva» degli strumenti normativi reperibili nel vasto panorama del diritto dell'Unione europea, prediligendo quelli che potrebbero contribuire concretamente all'innalzamento del livello di protezione dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici. La disciplina europea in materia di salario minimo, ad esempio, potrebbe senz'altro costituire uno strumento efficace per rafforzare la contrattazione collettiva nazionale e il ruolo delle parti sociali. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto dall'Unione europea con l'adozione della Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea. Pur trovando fondamento giuridico nell'art. 153 Tfue, che attribuisce agli Stati membri la competenza esclusiva in materia di determinazione del salario minimo, la direttiva persegue obiettivi di rilievo sul piano dei diritti fondamentali, al fine di garantire maggiore uniformità in tutta l'Unione circa l'adeguatezza e l'equità dei salari minimi.

La fonte non introduce, com'è noto, il salario minimo europeo, ma si propone di assicurare la proporzionalità della misura in questione negli ordinamenti in cui essa è già prevista; di promuovere la contrattazione collettiva quale principale strumento per la definizione retributiva, individuando al contempo criteri uniformi per l'aggiornamento dei salari; e di istituire un sistema sovranazionale di monitoraggio e valutazione delle politiche interne, volto a garantire che in ciascuno Stato membro sia assicurato un nucleo minimo di garanzie salariali.

I principi-guida contenuti nella direttiva appaiono in grado di fornire un sostegno significativo alle garanzie costituzionali nazionali – come, ad esempio, quelle sancite dall'art. 36 della Costituzione italiana – mirando alla riduzione delle disuguaglianze retributive e della povertà lavorativa, alla facilitazione dell'accesso al

mercato del lavoro e, più in generale, a garantire ai lavoratori la possibilità di condurre un'esistenza libera e dignitosa attraverso i frutti della propria attività professionale (S. Civitarese Matteucci, 2024, pp. 1085-1097).

È dunque su questo terreno che l'ordinamento sovranazionale può farsi teatro di un'integrazione normativa virtuosa e complementare rispetto al disegno costituzionale italiano, contribuendo a sostenere l'impegno della Repubblica nel contrastare ogni forma di «lavoro indegno» (dove l'indegnità si riferisce, naturalmente, alle degradanti condizioni materiali ed economiche in cui le mansioni lavorative sono svolte).

In un contesto ancora segnato dall'*impasse* del «federalismo europeo», uno spiraglio di rinnovamento si intravede nella progressiva affermazione, all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, di «istituti, principi e regole a vocazione pubblicistica» in grado di incidere direttamente sui diritti economici e sociali dei cittadini europei, fino a mettere in discussione, contaminandola con elementi di socialdemocrazia, l'originaria impostazione ordoliberal (A. Lucarelli, 2019, p. 18).

Un'ulteriore distorsione che gli strumenti normativi di livello sovranazionale potrebbero contribuire a correggere concerne la persistente disparità di tutela tra i lavoratori con contratto a tempo pieno e coloro che, spesso per esigenze legate alla vita familiare – e perciò in larga misura le donne – sono costretti a ricorrere a contratti *part-time*, venendo così automaticamente esclusi da alcune garanzie e da certi benefici.

In questo contesto, l'Ue potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nella definizione di *standard minimi* di egualianza sostanziale nell'accesso ai diritti del lavoratore, indipendentemente dall'orario o dalla tipologia contrattuale. Altri elementi costitutivi di un modello europeo volto a rafforzare la funzione sociale del lavoro e a consolidare le garanzie sancite dagli artt. 36 e 39 della Costituzione italiana potrebbero comprendere l'adozione di indicatori sociali vincolanti e misurabili, in grado di orientare concretamente le politiche economiche e di bilancio dello Stato; il rafforzamento della contrattazione collettiva transnazionale, quale strumento privile-

giato per favorire un dialogo sociale strutturato e la cooperazione tra le parti sociali a livello europeo; la progressiva armonizzazione delle tutele minime, con particolare attenzione alle misure contro il lavoro povero e alla definizione di salari minimi adeguati, proporzionali e universalmente garantiti; infine, l'introduzione di una clausola sociale orizzontale, volta a imporre il rispetto di *standard* fondamentali di dignità, egualianza e coesione sociale anche nell'attuazione delle politiche economiche e fiscali dell'Unione.

Affinché questo processo possa realmente compiersi, sarebbe necessario, anzitutto, sciogliere un nodo strutturale, rappresentato dall'*imprinting* mercantilista e tecnocratico che ancora oggi informa il compromesso alla base dell'Unione europea. Tuttavia, in assenza di un rinnovato impeto federalista e della spinta di un autentico costituzionalismo politico, difficilmente l'ordinamento giuridico sovranazionale sarà in grado di sciogliere quel nodo e di trasformarsi in una democrazia sociale europea. È proprio da questa lacuna che emerge l'urgenza di dare una risposta adeguata alle sfide legate al mondo del lavoro, ai processi di transizione tecnologica, alla precarizzazione diffusa e alla trasformazione dei modelli socio-economici. In attesa di una valida risposta europea, torna – o meglio resta – di straordinaria attualità il principio lavorista affermato nella Costituzione italiana, paradigma imprescindibile di ogni serio tentativo di (ri)costruire la democrazia sociale in chiave europea.

### *Riferimenti bibliografici*

- Civitarese Matteucci S., *Diritto al lavoro e diritto al reddito universale di base. Divagazioni in tema di interpretazione costituzionale*, in *Munus*, n. 3/2024;  
Comunicazione della Commissione, *Avvio di una consultazione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Com(2016), 8 marzo 2016;
- Lucarelli A., *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. Sp. 1/2019;
- Luciani M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000;
- Santoro-Passarelli G., *Dignità del lavoratore e libertà di iniziativa economica, rivoluzione industriale 4.0 e rapporto di lavoro dei riders*, in *Labor. Il lavoro nel diritto*, n. 1/2022.

*Daniela Barbaresi\**  
Democrazia sociale:  
il sindacato e la contrattazione del welfare

Consentitemi di ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile questa iniziativa e in particolare il Comitato scientifico della Rivista Giuridica del Lavoro, perché si affronta un tema assolutamente attuale e significativo in un momento in cui siamo chiamati a misurarcisi con profonde trasformazioni: le dinamiche demografiche, la questione ambientale, le nuove tecnologie, i bisogni emergenti e il lavoro che si trasforma.

A tutto questo va aggiunta anche una crisi della democrazia e della partecipazione che ha indubbiamente impatti preoccupanti sulle democrazie, che non riguarda solo l'Italia ma è un problema globale, in una fase nella quale ormai quasi quotidianamente ci troviamo a parlare di guerre, tragedie, morti, sofferenza.

Stiamo affrontando il tema di come garantire la sostenibilità non solo in termini economici ma soprattutto in termini sociali, delle risposte ai bisogni sempre più stringenti delle persone e delle comunità.

Sostenibilità come tema chiave. Quando si parla di welfare siamo ormai abituati a pensare ai costi: i costi della sanità, i costi dei servizi sociali, i costi delle pensioni. Non si parla mai dei costi delle diseguaglianze e dei costi sociali di un sistema di welfare continuamente sotto attacco.

C'è bisogno di parlare non tanto di quanto costa la sanità ma di quanto vale la salute, quanto valgono gli interventi educativi sin dalla primissima infanzia, che peraltro vengono negati ancora a troppi bambini e bambine. Quanto vale la prevenzione del disagio,

\* Segretaria nazionale Cgil.

quanto valgono percorsi di inclusione. Bisogna parlare di più del valore delle politiche di welfare.

Ancora, siamo abituati a rapportare i costi al Pil ma dovremmo rovesciare il paradigma e cominciare a dire quanta parte della ricchezza di un Paese viene destinata al benessere, all'uguaglianza, all'inclusione delle persone anche per aumentare il Pil rovesciando il paradigma dell'austerity.

Dobbiamo anche cercare di cambiare la narrazione perché ormai nell'immaginario collettivo è acquisito il binomio welfare = costi e contestualmente i valori della solidarietà e dell'uguaglianza sono sempre più fragili. Nel momento in cui le persone si sentono più sole e vengono costrette ad alimentare l'idea che ognuno debba pensare per sé, risolvere da solo i propri problemi.

Ho molto apprezzato, negli interventi precedenti, il richiamo ai valori costituzionali. Ad esempio, l'articolo 1 della Costituzione per il quale la Repubblica italiana è democratica e fondata sul lavoro: non sul profitto, sulla rendita, sul privilegio e sulla mercificazione delle persone e della dignità ma sul lavoro. Come mi è piaciuto che molti interventi abbiano richiamato l'art. 3 che credo essere uno dei più belli della nostra Costituzione. Lo trovo bellissimo, in maniera molto perentoria si stabilisce che è compito della Repubblica rimuovere le diseguaglianze e gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori, non solo dei cittadini, all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

In quelle parole vedo l'essenza della democrazia sociale e della giustizia tra i valori fondanti della nostra Repubblica con una precisa attribuzione di responsabilità alle Istituzioni. La democrazia sociale mira a creare una società più equa, in cui i diritti sociali ed economici dei cittadini siano tutelati e in cui la partecipazione alla vita politica e alla decisione pubblica sia aperta e garantita a tutti.

La democrazia non può limitarsi alla sfera politica, ma deve estendersi anche all'ambito sociale ed economico. Voglio richiamare tutti gli altri articoli dedicati al lavoro, dall'art. 4, all'art. 36, fino all'art. 40, poi anche l'art. 33 sul diritto all'istruzione e l'art. 32

che sancisce l'unico diritto riconosciuto come fondamentale che è il diritto alla salute. Poi c'è anche l'art. 53 riguardante il fisco equo e progressivo che rappresenta il presupposto della giustizia sociale e redistributiva.

In questa cornice che ci fornisce la Costituzione ci sono i perimetri della democrazia sociale.

Se la democrazia sociale non la realizziamo concretamente e non la facciamo vivere tra le persone, diventa complicato riuscire ad ostacolare quel processo di crisi della democrazia che interessa l'Italia e gran parte delle democrazie liberali.

L'8 e il 9 giugno scorso abbiamo votato nei referendum per il lavoro e la cittadinanza. Solo qualche settimana prima il Presidente della Repubblica aveva invitato tutti a non rassegnarsi all'astensionismo. Di fronte a queste parole profonde, stridono le dichiarazioni così lontane dai valori costituzionali rilasciate da figure che ricoprono alte cariche dello Stato che hanno sostanzialmente sostenuto l'astensionismo.

Con i referendum la Cgil si era data convintamente l'obiettivo di cambiare leggi che consideriamo sbagliate. Quell'obiettivo non l'abbiamo raggiunto, tuttavia oltre quindici milioni di cittadine e cittadini sono andati a votare e tredici milioni di persone hanno votato SI ai quesiti sul lavoro; ciò ci consegnano una grande responsabilità per il futuro.

Siamo riusciti in qualche modo a riportare il tema del lavoro e delle condizioni di lavoro al centro del dibattito pubblico. Durante la campagna referendaria abbiamo fatto tantissime iniziative, assemblee, volantinaggi; una campagna portata avanti con impegno, passione e tanto entusiasmo che ci ha consentito di parlare con tantissime persone nei luoghi di lavoro e nelle piazze.

Come già detto, non è stato sufficiente, però quegli obiettivi restano perché c'è una questione di tutele del lavoro da rafforzare, c'è una questione di diseguaglianze crescenti, c'è una questione di partecipazione democratica da alimentare. Dunque, quegli obiettivi sono ancora attuali: contrasto della precarietà, sicurezza sul lavoro, tutele contro i licenziamenti ingiusti, dignità e libertà nel lavoro sono e continueranno ad essere tra le nostre priorità.

Il referendum ci consegna anche delle contraddizioni profonde a partire da quei milioni di elettori che pur votando SI per i quesiti sul lavoro hanno votato NO sulla cittadinanza. Un aspetto che deve farci riflettere sulle condizioni materiali delle persone ma anche sulla frattura dei legami sociali che deve essere ricomposta. Questo processo chiama in causa anche il sindacato, se vuole essere soggetto di trasformazione sociale, affinché possa esprimere ancora maggior impegno per cambiare e migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle persone.

In questo percorso, l'Europa può e deve svolgere un ruolo importante.

Il quadro di riferimento è rappresentato dal Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 e il relativo Piano d'azione al 2030 adottato con il vertice sociale di Porto nel maggio 2021.

Più recentemente, nella Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 sono state rimarcate le priorità sociali in materia di occupazione: promuovere una crescita sostenibile e inclusiva, nonché a dare più spazio agli investimenti sociali e al conseguimento degli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali.

Solo pochi giorni prima, il 5 marzo 2025, le parti sociali europee hanno firmato insieme alla Commissione europea il «Patto europeo sul dialogo sociale» e la Cgil ha contribuito alla stesura del testo, facendo parte della delegazione negoziale e del gruppo ristretto redazionale.

Davanti alle sfide e ai problemi internazionali, la priorità strategica dell'Europa non può essere la corsa al riarmo. Le priorità devono essere lavoro, diritti e pace, perché l'Europa è nata per questo e i fondi europei devono essere impiegati per rilanciare le politiche industriali, per impedire i licenziamenti, per tutelare i lavoratori e qualificare le loro competenze nei processi di transizione ecologica e digitale, per rafforzare le politiche sociali e garantire a tutte e tutti il diritto all'istruzione e alla sanità pubblica, per tutelare i salari e le pensioni davanti alla crescita del costo della vita.

In Italia c'è un problema di lavoro povero e precario: un lavoratore dipendente privato su tre non ha un rapporto di lavoro standard, a tempo pieno e indeterminato, e quindi una retribuzione

piena e duratura, e un lavoratore su quattro ha una retribuzione linda annua inferiore a dieci mila euro: significa essere poveri pur lavorando. Precarietà e lavoro frantumato nella catena degli appalti rappresentano anche uno dei principali fattori di rischio di infortuni sul lavoro e ricattabilità.

Occorre garantire la qualità del lavoro e dell'occupazione, con retribuzioni adeguate e dignitose, un salario minimo orario, rafforzando la contrattazione collettiva e valorizzando la rappresentanza delle organizzazioni sindacali.

Contestualmente vanno superate le profonde diseguaglianze fatte di diritti negati che si traducono in povertà, disagio abitativo, povertà educativa, rinuncia a cure e prestazioni sanitarie.

I numeri li conosciamo: 5,7 milioni di persone in condizioni di povertà assoluta nonostante i quali l'Italia è stata tra gli ultimi Paesi in Europa a istituire uno strumento di contrasto della povertà di carattere universale, com'era il Reddito di Cittadinanza, poi cancellato introducendo misure che dividono la platea delle famiglie povere a prescindere dalle loro condizioni di bisogno.

Si aggiunge il problema, senza adeguate risposte da parte delle politiche governative, della povertà minorile con una quota di minori in condizioni di deprivazione materiale e sociale tra le più alte d'Europa che arriva fino alla deprivazione alimentare che colpisce il sei per cento dei minori, uno ogni diciassette.

È molto significativo che proprio all'infanzia sono dedicate le prime due raccomandazioni del Piano d'azione relativo al Pilastro europeo dei diritti sociali: prevenire la povertà minorile e garantire l'accesso a servizi educativi e di cura sin dalla prima infanzia. Obiettivi su cui l'Italia registra forti ritardi visto che può accedere a un asilo nido solo un bambino su tre, mentre 850 mila bambine e bambini ne sono esclusi, evidenza di un'offerta assolutamente insufficiente, con forti divari territoriali e molto lontana dagli obiettivi europei.

Il Governo ha recentemente adottato il Piano Infanzia, il Piano Famiglia e il Piano Sociale nei quali nidi e servizi educativi per la prima infanzia sono assolutamente marginali, se non del tutto assenti.

Le diseguaglianze e i diritti negati riguardano anche la salute. Il Servizio Sanitario Nazionale, pubblico e universale, sta vivendo una crisi senza precedenti per un sottofinanziamento cronico e rischia il collasso.

Allarmante il rapporto tra il Fabbisogno Sanitario Nazionale e il Pil che è al 6%: il valore più basso degli ultimi decenni e la conferma della volontà politica del Governo di proseguire nello smantellamento del Ssn e nella privatizzazione della salute, mentre otto regioni non garantiscono i Livelli essenziali di assistenza e un decimo della popolazione rinuncia alle cure a causa dei lunghi tempi di attesa e dell'inaccessibilità ai servizi.

Coniugare i diritti del lavoro con i diritti di cittadinanza rappresenta l'essenza della natura di un sindacato generale e confederale come la Cgil.

Per questo, assieme alla contrattazione delle condizioni di lavoro, dal contratto collettivo nazionale di lavoro alla contrattazione aziendale, un ruolo fondamentale spetta alla contrattazione sociale e territoriale che può, e deve, rappresentare una leva decisiva per governare i processi di trasformazione degli «asset sociali» all'interno di un'idea condivisa di società inclusiva in cui coesione, sviluppo, giustizia sociale non siano parole astratte ma il fondamento della democrazia, per determinare il miglioramento della qualità della vita delle persone.

*Maurizio Cinelli\**

## Sui livelli di democraticità delle tutele sociali: le criticità derivate

1. — In un mondo di profonde trasformazioni che hanno interessato la società italiana, in particolare negli ultimi decenni, incidendo tanto sui costumi collettivi e individuali, quanto sui rapporti interpersonali, su bisogni, aspirazioni e stili di vita di singoli e comunità. In un mondo di fenomeni che, pur essendo di genesi sfuggente, producono effetti di particolare impatto: emblematico il fenomeno di progressiva diversificazione della composizione del corpo sociale, che determina l'emersione di nuovi bisogni e comportamenti; ma emblematica anche la progressiva accentuazione di divario nella distribuzione della ricchezza prodotta nel paese tra la quota diretta a compensare il lavoro e quella riservata al profitto, con l'inevitabile, intuibile incremento e accentuazioni delle differenze sociali. E, ancora, di innovazioni tecnologiche – come è da ultimo per l'intelligenza artificiale –, il cui primo impatto di norma è generatore di allarme e di timore per possibili effetti destabilizzanti. Di esigenze stringenti, infine, di carattere assolutamente generale, che travalcano gli stessi confini del territorio nazionale, come attualmente avviene soprattutto per l'ambiente, la cui tutela, coinvolgendo interessi globali, è destinata ad occupare, in via di principio, uno spazio sostanzialmente illimitato, e a fare della relativa tutela una sorta di terzo polo di interessi, collocato tra quelli oggetto della tradizionale dialettica tra capitale e lavoro.

Ebbene, a fronte di tale complesso di fattori, che rendono fortemente dinamica e mutevole la realtà socio-economica, non do-

\* Università di Macerata.

vrebbe sorprendere più che tanto il fatto che l'ordinamento nazionale di protezione sociale, dovendo tener dietro ai flussi delle trasformazioni di quella realtà, finisce per dar l'idea di un apparato inaffidabile e instabile, nell'attualità, e comunque dal futuro sostanzialmente indecifrabile.

Diversamente, può ben giustificarsi una sensazione di sconcerto nel momento stesso in cui, nel riflettere sulla prassi applicativa della Costituzione repubblicana, ci si interroghi sulle ragioni della dissonanza profonda tra detta prassi e quanto ricavabile da una rilettura, libera da preconcetti e o condizionamenti di sorta, di quel basilare testo normativo.

Colpisce, in particolare, il credito del quale diffusamente ancora gode, nei fatti, una concezione della previdenza e dell'assistenza sociali, nella quale si avverte, prima ancora dell'impronta vivificante dei valori democratici dei quali la Costituzione è portatrice, tracce evidenti del lascito di impostazioni e concetti provenienti, viceversa, dall'ordinamento corporativo.

Dissonanza, d'altra parte, è anche quella che si avverte nel considerare il rapporto tra la complessiva effervesienza e ricchezza della realtà materiale circostante e l'«affanno» evidente del legislatore nell'inseguire il flusso inarrestabile delle novità, nel tentativo di adeguarsi, ma, nel contempo, quanto gli risultati difficile arduo potersi sottrarre alle dinamiche del succedersi delle politiche sociali, così come agli effetti imprevisti delle periodiche crisi economiche.

E, tuttavia, è dato cogliere come quelle problematiche in buona parte derivino anche da criticità di risalente, autonoma matrice, consolidate nel tempo per effetto di pratiche di sostanziale, acritica acquiescenza. Con il risultato pratico di far apparire queste ultime, anziché un dato contingente e transeunte, un tratto fisiognomico, specifico, di quello stesso sistema.

Una condizione, la suddetta, che trova le sue radici, più che in veri e propri difetti o limiti dell'architettura configurata dai Costituenti, in una certa ambiguità di fondo, frutto, appunto, di scelte interpretative o di criteri «particolari», o «orientati» di quella stessa architettura o della suddetta acquiescenza di mero fatto; un insieme di circostanze inevitabilmente destinate a condizionare in

maniera più o meno incisiva le modalità stesse di apprezzamento e impiego del dettato costituzionale.

È dato avvertire, in altre parole, una sorta di «torsione» dei principi costituzionali, la cui giustificazione (ammesso che di giustificazione in tal caso si possa legittimamente parlare) va ricercata in esigenze primarie, proprie di quel delicato momento di trapasso da un ordinamento all'altro, indiscutibilmente delicato di per sé, ma calato, per di più, in un contesto particolarmente segnato dall'indefettibile esigenza di procedere all'avvio della ricostruzione materiale e morale del paese, dopo la tragedia della guerra, senza troppi indugi o altri traumi.

Ed è proprio sul retaggio di quanto imputabile (direttamente o indirettamente) a tali delicatissime problematiche della storia recente del paese e dei successivi svolgimenti, i cui effetti ancora oggi si avvertono, che vorrei qui richiamare l'attenzione, per quanto possa contribuire all'analisi del tema prescelto per il presente incontro.

Tanto nella personale convinzione che non pochi aspetti problematici del presente, ma anche buona parte delle prevedibili problematiche future – se non la stessa sorte dell'insieme delle tutele sociali del paese – affondino le proprie radici, come spesso avviene, in aspetti del passato, e che dunque tale sia l'ambito cui primariamente rivolgere l'attenzione, in funzione di un migliore approccio alle problematiche dell'oggi, e alle prospettive del futuro.

2. — Noto è il fenomeno di vischiosità che non infrequentemente si produce sui nuovi impianti normativi, ad opera di impostazioni concettuali e regolamentazioni normative risalenti, che finiscono per lasciare in quelle innovazioni tracce di sé.

Ed è proprio questo l'effetto che sull'interpretazione dei valori introdotti dall'ordinamento repubblicano ha esercitato l'ordinamento corporativo. Complici, a dire il vero, come già accennato, le urgenze proprie dell'immediato dopoguerra, tra le quali, vivissima e fondamentale, l'esigenza a che la popolazione potesse riprendere confidenza con quella libertà troppo a lungo repressa, e facesse propria la consuetudine del confronto con i nuovi valori e in pro-

getti (ancorché particolarmente ambizioni, quali in particolare non potevano non apparire in quello specifico momento) elaborati dalla Costituzione repubblicana.

In sostanza si potrebbe affermare che la travagliata situazione di quel particolare periodo abbia funzionato come una sorta di stato di necessità, a fronte del quale (nonostante le conclamate difficoltà suaccennate) il flusso delle tutele sociali non venisse neppur momentaneamente interrotto. Una scelta, però, che nel contempo ha contaminato di fatto lo stesso modo di intendere il complesso delle garanzie dettate da quell'ordinamento.

Oggi, per contro, l'«esigenza» di superare anche gli ultimi riflessi di quel risalente fenomeno, è da porre essenzialmente in relazione con il «bisogno di verità». Bisogno che può essere soddisfatto, nello specifico, soltanto attraverso una rigorosa analisi delle caratteristiche dell'ordinamento vigente, così come prefigurato dai Costituenti.

Nella suddetta prospettiva, l'operazione non può che proporsi, come prima, pregiudiziale tappa, l'attenta rivisitazione – libera, appunto, da preconcetti o condizionamenti di sorta – delle coordinate costituzionali della materia.

3. — Tanto puntualizzato, va però aggiuntivamente osservato (anche se si tratti di osservazione scontata) che l'occasione di riflessione e confronto, pur preziosa, per la stessa caratteristica tecnica che la distingue, non consente né di entrare in troppi dettagli, né di procedere ad argomentare nei giusti termini (come altrimenti sarebbe doveroso), assunti o ipotesi interpretative, ai quali nel corso dell'esposizione potrà farsi riferimento.

E, tuttavia, nonostante tali limiti imposti dalle circostanze, è da ritenere che già la semplice evidenziazione di quanto può essere evocativo di interpretazioni più appropriate può consentire – specie se in contrapposizione a scelte del passato, di snodi di problematiche irrisolte, di interpretazioni che risultino il frutto di una lettura angusta e anacronistica, non particolarmente attenta, soprattutto, al patrimonio assiologico e alle potenzialità implicite nella Carta costituzionale – possa risultare utile e stimolante oggett-

to di riflessione sulle tematiche di riferimento, atta, in particolare a dare avvio a interpretazioni e approfondimenti liberi da preconcetti e condizionamenti di sorta in merito ai valori in riferimento.

È da ritenere che soltanto ponendosi in tale prospettiva e seguendo tale logica, una riconsiderazione di soluzioni interpretative correnti del dato costituzionale ad oggi prospettato, così come dei criteri di apprezzamento dell'indubbia duttilità dell'apparato di principi e valori impressi alla Carta costituzionale, possa aprire scenari che consentano un diverso, più appagante apprezzamento di quello stesso dato.

4. — Mi sembra che ben possa prestarsi a detto scopo e, dunque, ad aprire la rassegna delle riflessioni cui ho fatto cenno, la seguente domanda, solo apparentemente di carattere retorico.

L'articolo 38, nello schema prefigurato dai Costituenti, e definitivamente impresso *ab origine* e senza successivi mutamenti, nel testo della Carta fondamentale, ha realmente titolo per occupare quella posizione di pressoché assoluta centralità, a base di quell'immagine che subito gli è stata conferita, e tuttora mantenuta, nonostante i tanti profondi mutamenti socioeconomici ai quali si è accennato? O il complesso delle norme che si raccolgono nella parte prima della Costituzione potrebbe giustificare (avrebbe potuto giustificare), a un altrettanto spassionato esame, libero da condizionamenti, interpretazioni di diverso segno?

È da ritenere, infatti, che, sebbene sia ampiamente consolidata la concezione che, in pratica, fa della centralità dell'articolo 38 un assioma, molteplici, e non di poco conto, siano i dati normativi che, testualmente o per ragioni di ordine logico-sistematico, indirizzano l'interprete verso la possibilità di configurare il sistema di protezione sociale in maniera sensibilmente discosta da quella corrente, e, anche per questo, più «ricca» di quanto fin qui si sia ritenuto.

In particolare, all'interno del quel gruppo di norme, una innegabile posizione di spicco occupa l'articolo 32: norma, il cui relativo dettato, per contenuti e concetti, non è certo di livello e portata inferiori, rispetto a quanto caratterizza il suddetto articolo 38.

Anzi, si può fondatamente sostenere, come mi sembra, che la

garanzia costituzionale del diritto alla salute, di per sé risulti di più stringente forza, in via di principio, rispetto alla garanzia somministrata dall'articolo 38: assoluta e incondizionata, quella («La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...»); totalmente rimessa, invece, quella dell'articolo 38, alle mutevoli scelte del legislatore ordinario.

Scelte, in effetti, queste ultime, affidate alla discrezionalità del legislatore ordinario, anche per quanto riguarda la determinazione qualitativo-quantitativa del relativo contenuto, e, dunque, per quanto riguarda l'entità in concreto della prestazione «garantita»: di ogni prestazione garantita.

Discrezionale prerogativa che però la norma richiede che venga esercitata in riferimento a parametri economici – la «disponibilità» (delle risorse finanziarie), e, soprattutto, la «sostenibilità» (della spesa) –, validi, sì, per le logiche di bilancio, i criteri generali di gestione delle disponibilità finanziarie del momento, e così via; ma del tutto evanescenti, e sostanzialmente inadatti, a ben considerare, quando si pretenda di riferirli alla garanzia in questione.

Una garanzia, invero, che – seppur calibrata su uno stato di bisogno che non può di certo essere quello soggettivamente avvertito come tale dal singolo interessato, ma va necessariamente apprezzato (e, dunque, tutelato), solo in quanto «bisogno socialmente rilevante» –, resta comunque destinata, di per sé, a sovvenire situazioni di bisogno individuali; dunque, situazioni da apprezzare e soddisfare in maniera individualmente appropriata. Per intenderci: incompatibili, in via di principio, quando si tratti, in ipotesi, di dover far fronte a esigenze di riduzione della spesa sociale, con iniziative che intendano ispirarsi alla logica dei cosiddetti «tagli linearì».

5. — Volendo insistere sulle differenze qualitative, non può non considerarsi come l'articolo 38 risponda alla logica delle tutele «a ristoro». Sia disposizione, cioè, quanto dettato da quell'articolo, rappresentativa di un intervento riparatorio, che, proprio per detta sua caratteristica, presuppone che il bene oggetto di tutela (la salute, l'occupazione, l'integrità psicofisica) sia stato effettivamente vulnerato dall'evento dannoso.

Di per sé, dunque, quella norma non si cura dell'esposizione del destinatario della tutela al rischio che il pregiudizio (la lesione, la malattia, la perdita di lavoro) si verifichi, ma soltanto della riparazione economica (in termini, peraltro, soltanto indennitari) dei relativi effetti pregiudizievoli che l'interessato si trovi a dover sopportare per effetto di tale *vulnus*.

Viceversa, la logica alla quale risponde la garanzia espressa dall'articolo 32, è quella della «prevenzione»; cioè, dell'intervento sulla stessa fonte del pregiudizio in questione, neutralizzandola, se possibile, o, quantomeno, contenendone la frequenza e le potenzialità lesive.

Una differenza sostanziale, com'è evidente, tra le due, a tutto vantaggio della caratura della seconda.

Vero è, infatti, che soltanto la logica della prevenzione si presta a garantire (in concorso, beninteso, con la tutela di carattere economico, per il caso in cui l'evento dannoso, comunque, si verifichi) quella componente immateriale che, in concorso della prestazione di carattere economico, vale a conferire piena consistenza al concetto di «adeguatezza» – componente che suole essere denominata «serenità» –, cui si può attingere soltanto nel caso in cui il soggetto protetto possa fare affidamento non solo sul ristoro economico ma ancor prima e pregiudizialmente, lo si ripete, nell'essere destinatario di misure (cioè, di servizi) di prevenzione nei confronti dell'evento pregiudizievole stesso.

Una qualità integrativa del profilo dell'adeguatezza, quella suindicata, che, a ben considerare, lascia intravedere, al confronto, una certa angustia dell'altra garanzia: quella di cui all'articolo 38.

Un difetto, nella sostanza, che, a rigore, dovrebbe essere imputata alla miopia del Costituente (e non a quanto frutto, poi consolidato nel tempo, dall'opera dei primi interpreti), ove la visione ispiratrice dell'attuale testo dovesse riconoscersi essere effettivamente quella di conferire centralità al dettato del suddetto articolo 38, anziché alla protezione risultante dall'interazione della garanzia di questo con quella assicurata dall'articolo 32.

Vero è, però, anche che – ne va dato atto – la stessa Corte costituzionale, evidentemente nel timore (di certo non privo di fon-

damento) di legittimare, diversamente contenendosi, la (confutabile) categoria dei c.d. «diritti tiranni», mostri di sentirsi strettamente vincolata (in generale) – nei giudizi in cui essa sia chiamata a dirimere situazioni di contrasto tra valori di rilevanza costituzionale –, a far riferimento al principio di equiordinazione, finendo così non solo per disattendere, nei fatti, quanto risulta dalla stessa lettera dell'articolo 32 (che, non per nulla, espressamente dichiara che la salute è diritto «fondamentale»), ma anche e soprattutto finendo per negare, implicitamente, che si possa decampare da quel criterio di (falsa) parità, quando a quel confronto partecipi un valore incoercibile, e, dunque, il principio di gerarchia sia nella natura delle cose; è fin troppo evidente, al proposito, l'inevitabilità della citazione che detto valore (o il diritto che lo esprime) prevalga sugli altri posti a confronto, per il fatto stesso che in tali casi la tutela non può che essere piena e incondizionata: tipici i casi del diritto all'onore, del diritto alla vita, del diritto alla dignità e, appunto, del diritto alla salute.

6. — La problematica che interessa l'articolo 38, tuttavia, non si esaurisce qui.

Va quantomeno menzionato il problema che pone, sotto il profilo dell'adeguatezza della prestazione, il confronto tra i relativi comma 1 e comma 2.

La corrente lettura (invero, oggi, almeno sotto tale profilo sempre più spesso disattesa), secondo la quale, nell'un caso (cittadini inabili al lavoro), la tutela sociale si ferma al livello della «sufficienza», mentre, nell'altro caso – lavoratori che abbiano pienamente adempiuto al dovere di cui all'articolo 4 (non anche, si badi bene, quelli che tale pienezza di adempimento non abbiano realizzato o potuto realizzare con pienezza) – detta tutela si estende ai «mezzi adeguati» alle esigenze di vita, di fatto teorizza (pur non dichiarandolo apertamente) una discriminazione, del tutto ingiustificabile, tra categorie di cittadini, e proprio in ordine alle tutele sociali.

Il contrasto con il fondamentale principio di cui all'articolo 3 non risulta facilmente dissimulabile.

La segnalazione di tale incongruenza potrebbe aprire lo spazio,

a questo punto, a una sorta di supplemento della presente rassegna, che analizzi gli aspetti relativi, appunto, alle varie disparità, al cui superamento detto preceitto (esso sì, centrale, rispetto allo stesso impianto della parte prima della Costituzione) tende. Un preceitto, l'articolo 3, di altissimo livello etico-sociale. E, tuttavia, soffermarsi anche su quanto tale preceitto evoca, implicherebbe il doversi occupare qui, nella sostanza, su un complesso di norme e istituti non sempre puntualmente allineati a quella fondamentale disposizione: e che imporrebbe di soffermarsi, in particolare, sulle logiche che caratterizzano la disciplina delle previdenze di categoria, quella dei fondi esonerati, per arrivare, infine, alla previdenza complementare: cioè, a quel presidio, nominalmente definito come «secondo pilastro», che viene, sì, prospettato come elemento integrativo e migliorativo dell'impianto costituzionale, ma che, di fatto, per non essere fruibile da tutti, quanto meno per ragioni di censo, richiederebbe uno specifico e più dettagliato approccio, ben oltre i termini essenziali ai quali si è convenuto di attenersi.

7. — Sarebbe, invece, senz'altro ingiustificabile la mancata considerazione di specifica problematica, di portata pienamente confrontabile con quella dell'articolo 38, anche se di oggetto nettamente differente: il riferimento al principio di solidarietà.

La solidarietà, vessillo dichiarato dello Stato sociale, oggi, per effetto di una eterogenea serie di fattori – tra i quali, principalmente, l'utilizzo consapevolmente «aperto» del relativo concetto, in luogo di un riferimento a esso soltanto nei casi in cui il dovere di solidarietà risulti specificamente richiamato, comporta il rischio di perdere la sua stessa valenza semantica.

Ma non si tratta solo di questo: una troppo agevole praticabilità del riferimento a quel concetto può anche determinare il grave inconveniente di rendere difettosa o incerta la demarcazione tra «compito della Repubblica» e quanto da riferire, viceversa, all'adempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà», ai quali, rispettivamente, si riferiscono l'articolo 3 (con specifico riguardo alla Repubblica), e all'articolo 2 (con specifico riferimento ai cittadini, tanto come singoli, quanto come formazioni sociali). O, an-

cora, può condurre all'eclatante, drammatico divario di effettività tra il suddetto vincolo diretto ai cittadini (sia come singoli, sia come componenti delle formazioni sociali, ai sensi dell'articolo 2), e quello stesso vincolo che riguarda in via assolutamente generale tutti i cittadini attivi «in ragione della loro capacità contributiva», di cui all'articolo 53.

Sostanziali, ma non secondarie aporie, che la scelta consapevole della lettura «aperta» degli obblighi di solidarietà ha indubbiamente alimentato: tanto da consentire, nei fatti, che quel principio possa oggi essere invocato, in pratica, tanto a destra, quanto a manca, apparentemente con pari titolo e giustificazione.

La tendenza alla dilatazione del principio di solidarietà è ben comprensibile.

Invero, il dovere di solidarietà idealmente rappresenta (o dovrebbe rappresentare), di per sé, non già misura restrittiva o di coercizione, bensì strumento di «arricchimento», di promozione e garanzia della libertà di ciascuno, atto a rendere possibile la realizzazione del programma di «liberazione» e rinnovamento sociale, fissato dalla Costituzione. È per questo che, in quanto fattore di interrelazione e di coesione di tutto il corpo sociale, considerato unitariamente e non frazionisticamente, quel dovere impegnava i cittadini non solo come singoli, ma anche nelle relative multiformi «aggregazioni».

8. — Quanto sin qui osservato non significa, però, che il dovere di solidarietà non abbia limiti ben precisi.

Invero, già riconoscere che la solidarietà è vincolo imposto in funzione della tutela della persona nelle sue espressioni fondamentali, e, quindi, in funzione del sistema delle libertà e della promozione della parità sostanziale, ha come logica conseguenza che ad esso va riconosciuto un ben preciso ambito di operatività. In altre parole, quel vincolo non ha motivo di operare oltre quanto necessario al perseguimento di quell'obiettivo.

E quel vincolo non ha motivo di porsi neppure quando la redistribuzione di ricchezza, che di esso costituisce caratteristica, rischi di determinare in capo al conferente, quella stessa (o equivalente)

situazione di precarietà o carenza di mezzi, che l'esercizio della solidarietà tende ad evitare in capo ad altro o altri soggetti. Così come quel principio non ha motivo di essere invocato (se non per gli aspetti generali che coinvolgono alla stessa maniera l'intera collettività), in tutti quei casi in cui sia da ritenere che l'obiettivo rientri, in realtà, nella categoria dei «compiti della Repubblica», di cui all'articolo 3.

Il tutto per mettere in evidenza come il dovere di solidarietà di cui all'articolo 2 abbia un ambito soggettivo di riferimento e un'area specifica di operatività, oltre la quale concettualmente non va. La solidarietà, in altre parole, non è illimitata, ma ha un suo ben preciso confine, anche se non sempre agevolmente individuabile.

Il non riconoscere (o non voler riconoscere) la portata di tale limite comporta il rischio (ne darò subito un'esemplificazione) che il relativo valore possa essere richiamato anche nell'ipotesi in cui l'onerato non abbia alcuna possibilità di riscontrare il fondamento di quanto oggi gli viene imposto nel nome di quell'importante valore.

Il che implica, a ben vedere, anche un *vulnus* ai principi democratici, in ragione del fatto che la giustificazione di quel vincolo non abbia alcuna possibilità, neppure indiretta, di essere controllata da parte dell'onerato.

9. — Le questioni correlate a tale problematica sono varie e possono considerarsi espressione anche delle aporie alle quali ho già fatto cenno.

Il principio di solidarietà, innanzitutto, proprio in ragione di tale sua configurazione, nella concezione corrente, come principio senza limiti predefiniti, e, dunque, del multiforme uso che se ne postula, tende a essere inteso come caratterizzato da una sorta di «plasticità».

Le giustificazioni di tale realtà sono varie, ma quasi tutte connotate da un inconveniente che le accomuna: e l'inconveniente è quello rappresentato dal fatto che quella circostanza sia suscettibile di «legittimare» (come di frequente avviene) interpretazioni che risultino tutte puntualmente in linea con i valori di democrazia e uguaglianza.

In effetti, il dato esperienziale rimanda a diverse accezioni del concetto di solidarietà. Soltanto per offrire alcune indicazioni di carattere più o meno esemplificativo: una solidarietà destinata a operare solo all'interno del sistema previdenziale, classificabile, dunque, come solidarietà endoprevidenziale; oppure, esclusivamente all'interno di una specifica categoria professionale, e, dunque, solidarietà endocategoriale: concetto, però, questo, rispetto al quale evidente è il rischio di commistioni con un concetto assai prossimo alle logiche assicurative e della corrispettività, qual è quello di mutualità.

Non può sfuggire, in ogni caso, come quelle specificazioni e quei distinghi tendano a condizionar nei fatti – e, dunque, a indebolire (o, peggio, a travisare) – la valenza assiologica di quel principio, tanto da potersi addirittura risolvere, al limite, nel suo contrario.

Il fatto è che la materia, nonostante quanto potrebbe apparire (e quanto sarebbe giusto attendersi) è tuttora intrisa di snodi non compiutamente chiariti, quando non irrisolti o non soddisfacentemente gestiti.

10. — Le aporie e le problematiche che attorno ad esse ruotano, alle quali si è appena fatto schematico cenno, trovano un assai fertile terreno in una fattispecie di responsabilità di non remota enucleazione, ma da ultimo divenuta oggetto di ampio dibattito: quella solidarietà che si vuole indirizzata a tutela e beneficio delle generazioni a venire.

In effetti, tale versione della «solidarietà intergenerazionale» – della quale oggi si enfatizza, in virtù della novellazione dell'articolo 9 ad opera della riforma costituzionale del 2022, l'ideale collegamento con le politiche di tutela dell'ambiente – alimenta, di fatto, un'interpretazione che porta a collegare il concetto di solidarietà a quello della responsabilità: quasi che quanto fino a oggi riferibile a quel valore antropologico (riconducibile, quale che ne possa essere la giusta definizione, alla categoria delle espressioni da collegare alla vocazione etica e trascendente dell'uomo) si dovesse considerare metamorfosato in un vincolo all'osservanza di comportamenti coatti, mossi da esigenze di espiazione di pregresse colpe collettive.

Inevitabile, in presenza di tali «usuranti» condizioni, l'implicita, fattuale riduzione di valenza concettuale e pratica del richiamo a quel valore.

Anche per questo, al pari dei casi già indicati e per le medesime ragioni, lo specifico argomento non può essere qui trattato così come meriterebbe.

E, tuttavia, pur con tale precisazione, va comunque richiamata l'attenzione quanto meno sulla gravità degli effetti che, nella sudetta prospettiva, potrebbe produrre l'accoglimento del concetto di solidarietà intergenerazionale in termini non sufficientemente meditati e di criteri di sicura razionalità. Ampia al proposito è ormai la letteratura sull'argomento, e si può qui limitare dunque a quanto in merito si discute sulle singole questioni di dettaglio.

Va comunque sottolineato quanto giustificatamente è fonte delle maggiori preoccupazioni, se non altro per le potenziali ricadute sulla stessa valenza democratica delle regole accolte in Costituzione.

Da rimarcare, infatti, è come quel criterio possa essere utilizzato come schermo strumentalmente atto a favorire, se non a dissimulare, le ragioni di iniziative dirette a eventuali, ulteriori contenimenti degli importi delle pensioni, con tale riferimento di fatto sottraendo agli interessati ogni possibilità di controllo in merito.

Il problema dei diritti che costano e, quindi, delle pensioni, è problema attuale e giustamente preoccupante. Esso, però, è anche problema – la circostanza è assodata – che va affrontato e risolto con tecniche, modalità e tempi che non vadano, però, a più o meno incontrollato detrimento dei diretti interessati.

Al fondo, comunque, è da ritenere che si collochi la viva esigenza di evitare che, in funzione di una tutela nominale del domani (cioè di una tutela diretta, appunto, a una realtà del tutto astratta, che si perde nelle nebbie del futuro), cioè, che, in funzione di una tutela sociale che sia «adeguata» nel domani, non ci si preoccupi di garantire anche l'adeguatezza della tutela dell'oggi.

Si può dunque concludere che, al fondo, è la questione, delicatissima, di distinguere efficacemente e con rigore quanto debba essere attuato nella logica dell'articolo 3 (cioè di quella forma di

intervento, ovviamente non ignara della solidarietà, purché sia quella dell'intera collettività), qualificabile come «compito della Repubblica», e quanto, viceversa, debba essere riconosciuto come espressione della solidarietà che opera all'interno delle dinamiche tra individui e formazioni sociali.

Va riconosciuto, cioè, l'importanza del valore di un impegno che sia volto a far sì che (previe le dovute qualificazioni e distinzioni), le iniziative di ordine sociale vadano effettuate seguendo il percorso, o i percorsi, che per ciascuna di esse la Costituzione abbia partitamente e consapevolmente indicato.

Anche quell'impegno diretto a ottenere un'ordinata gestione di quanto funzionale agli interessi dell'intera collettività, che nell'immediato, non porti, in ipotesi, concreti vantaggi materiali, va considerato comunque rappresentativo di un bene da coltivare di per sé, oltre che, comunque, una risorsa già predisposta per proficui utilizzi alla bisogna.

*Chiara Saraceno\**

## Non può esserci democrazia sociale se lo stesso welfare è disegualizzante

La democrazia sociale ha a che fare con il contrasto, o almeno la compensazione, delle diseguaglianze che derivano dal mercato del lavoro, dalle circostanze familiari, dalle diverse condizioni di salute e così via. È lo strumento per la realizzazione della seconda parte dell'articolo 3 della Costituzione. Riguarda sia le forme e modalità redistributive, quindi il welfare state in senso stretto, sia quelle cosiddette pre-distributive, innanzitutto i servizi educativi per la prima infanzia e la scuola

Non c'è democrazia sociale se lo stesso welfare, ma anche il sistema educativo, sono disegualizzanti, non solo, come ha mostrato la relazione di Jessoula sulle pensioni, tra categorie, coorti, genere, ma anche a livello territoriale. Come può esserci democrazia sociale se i diritti sociali ed educativi non sono garantiti nello stesso modo per tutti e dappertutto, ma dipendono dalla categoria in cui si è collocati e/o, come ha detto qualcuno, dal codice postale? Si è discusso e discute tanto, giustamente, dei rischi in questo senso dell'autonomia differenziata; ma già ora siamo in una situazione di cittadinanza differenziata su base territoriale, a livello regionale ma anche infra-regionale. Anni fa, prima della approvazione della Legge quadro sull'assistenza, mi è capitato di dire che l'Italia sul piano dei servizi si caratterizzava per municipalismo selvaggio. La legge quadro, in assenza di Liveas, non ha superato questa caratteristica, ma vi ha aggiunto quella del regionalismo, soprattutto per

\* Professoressa emerita all'Università di Torino e honorary fellow presso il Collegio Carlo Alberto di Torino.

quanto riguarda la sanità. Per questo, a mio parere, purtroppo siamo già in una situazione di autonomia differenziata per quanto riguarda i diritti sociali ed educativi e la stessa democrazia sociale. Una situazione su cui non c'è stata una riflessione e un dibattito serio da parte sia della sinistra sia dei sindacati.

Vorrei soffermarmi qui sugli effetti disegualizzanti del welfare pubblico, nelle sue regole e meccanismi di funzionamento, e del sistema di educazione pubblico.

In questa sede, come ricordavo prima, è stato dettagliatamente documentato come nel sistema pensionistico non si realizzzi solo una combinazione tra una logica attuariale (si riceve in base all'entità dei contributi) ed una redistributiva (si sostengono e proteggono le pensioni basse), una combinazione che dovrebbe riflettere, attenuandola ai livelli più bassi, le disuguaglianze nelle storie lavorative e contributive delle persone. Benché con la riforma Dini e poi Fornero sia stata fortemente ridotto il ventaglio dei regimi pensionistici con le loro diverse regole, si sono introdotte variazioni disegualizzanti – per l'importo cui si può aspirare, l'età in cui si può andare in pensione, il sistema di calcolo – a seconda della coorte di età, della ricchezza contributiva accumulata, le ragioni per cui è consentito andare in pensione. Le differenze di requisiti e sistema di calcolo per opzione donna e quota 100, che di fatto costituiscono un trattamento differenziale in base al genere, a sfavore delle donne, sono da questo punto di vista esemplari. Anche nella protezione dalla disoccupazione continuano a persistere notevoli disuguaglianze (nella possibilità di accedere ad una forma di protezione pubblica) a seconda di quale sia il rapporto di lavoro interrotto – alle dipendenze, a tempo determinato o indeterminato, a partita Iva più o meno forzata, autonomo. La protezione dalla disoccupazione è, infatti, largamente fuori sincrono con l'attuale mercato del lavoro e le nuove forme, talvolta ibride, di rapporti di lavoro. Occorre sicuramente lottare contro il precariato, ma anche approntare forme di protezione adeguate alle condizioni in cui oggi si trovano a lavorare e a perdere il lavoro molti lavoratori e lavoratrici, in particolare, anche se non esclusivamente, i/le più giovani.

Affrontare la questione delle disuguaglianze richiede di guardare

non solo a quelle che si creano nel mercato del lavoro, ma anche a quelle che si creano nel sistema di protezione sociale.

Da questo punto di vista a me sembra che affrontare la questione della democrazia sociale a partire dall'elenco dei diritti sociali, ciascuno in qualche modo conchiuso in se stesso, forse non è la via giusta. Mi sembra più adeguato adottare una prospettiva di corso della vita e di protezione dei rischi sociali nel corso della vita, nella consapevolezza che oggi i corsi di vita individuali non sono più scanditi da fasi e sequenze certe e uniformi, come è stato, almeno per gli uomini, nel periodo dei Trenta Gloriosi di espansione del welfare state (non a caso si è parlato di istituzionalizzazione del corso della vita ad opera congiunta del sistema di istruzione e del sistema di welfare). Flessibilità e precarietà lavorativa, ma anche bisogno di tornare in formazione, o di rallentare l'impegno nel lavoro remunerato per dedicarsi a bisogni di cura familiare intensivi, possono presentarsi più volte nel corso della vita. Un economista tedesco, Guenther Schmid, che ha anche molto collaborato con il francese Supiot, oltre ad aver teorizzato la flexisecurity, ha parlato a questo proposito dell'opportunità di introdurre una assicurazione del corso di vita, che sostenga, appunto, il reddito nelle diverse transizioni che possono capitare, o che si può desiderare avere, dentro e fuori dal mercato del lavoro. È concettualmente qualche cosa di diverso dal *basic income* o reddito di cittadinanza universale teorizzato ad esempio da Van Parijs, o dal reddito di partecipazione teorizzato da Atkinson, anche se vi sono alcune affinità.

Invece di definire a priori i rischi sociali eventualmente meritevoli di protezione, occorre cominciare a pensare a come sostenere vite insieme pluridimensionali e flessibili. Certo, si può cominciare da quanto c'è già, accentuandone la dimensione universale e riducendo quella categoriale e togliendo quei vincoli che li rendono di fatto inaccessibili, o solo parzialmente accessibili, anche a chi teoricamente ne avrebbe diritto. Ho già accennato all'indennità di disoccupazione, ma ci sono anche altri istituti di protezione del reddito che hanno effetti disegualizzanti. Molte madri lavoratrici *free lance*, ad esempio mi dicono che il meccanismo di calcolo

dell’indennità di maternità le penalizza. E la parziale de-contribuzione per le madri introdotta dall’attuale governo, non solo esclude chi ha un solo figlio, ma riguarda solo le lavoratrici dipendenti regolari, lasciando fuori proprio le lavoratrici in condizioni di maggiore vulnerabilità, perché precarie. O ci si può chiedere perché i padri lavoratori autonomi abbiano un accesso al congedo genitoriale più ridotto dei lavoratori dipendenti. I famosi 100 euro di Renzi escludevano i lavoratori a reddito più basso. Anche le *social expenditures via* detrazioni fiscali avvantaggiano maggiormente i redditi medio-alti, escludendo di fatto gli incapienti. L’elenco potrebbe continuare.

Nell’introdurre nuove misure, o nel riformarne di vecchie, occorrerebbe puntare alla maggiore inclusività, non alla creazione di nuove categorie. Il categorialismo, che come ha argomentato Ferrera, è stato un tratto tipico del welfare state italiano, continua ad esserlo, anche se le categorie possono cambiare. Aggiungo che, nella prospettiva del corso di vita, occorre dare centralità alla questione della cura, del bisogno di riceverla e della necessità di darla in modo più o meno intensivo lungo il corso della vita. È una questione di risorse, di servizi, ma anche di tempo, di politiche del tempo.

Effetti disegualizzanti ha anche il modo in cui sono distribuiti e resi accessibili i servizi, a partire da quelli educativi. Il tasso di copertura dei nidi è non solo lontano dall’universalità, ma molto diseguale territorialmente. Una disuguaglianza cristallizzata dall’attuale governo, che in un recente documento di programmazione inviato a Bruxelles abbassa al 15 % l’obiettivo di copertura a livello regionale, meno della metà di quello del 33% a livello di ambito locale fissato dal governo Draghi, che pure è lontano dal 45% ormai fissato a livello europeo. Ne deriva anche che nel Mezzogiorno, in assenza del servizio, la possibilità di fruire del bonus nido è più ridotta che nel Centro-Nord. Anche le scuole dell’infanzia a tempo parziale e senza mensa esistono solo nel Mezzogiorno, dove è anche largamente assente la scuola primaria a tempo pieno. Di conseguenza, i bambini che crescono nel Mezzogiorno (e anche in alcune aree interne del Centro-Nord), nonostante siano esposti in

maggior misura all'esperienza della povertà ed ai suoi rischi educativi, hanno accesso ad un tempo scuola inferiore a quello dei loro coetanei che crescono nel Centro-Nord. Spesso non hanno neppure accesso a biblioteche (mancano in un terzo dei comuni italiani). Analoghe differenze territoriali si possono riscontrare nella disponibilità di assistenti sociali, di servizi di cura a domicilio per chi non è autosufficiente, di consultori familiari.

Un altro punto che su cui vorrei attirare l'attenzione nell'ottica della democrazia sociale è la necessità di superare la distinzione tra welfare passivo e welfare capacitante, che tra l'altro è una invenzione contemporanea. Quando Thomas Marshall parlava di diritti sociali, li pensava come tutti capacitanti, anche quelli che hanno a che fare con la protezione del reddito: perché mettono in grado le persone di soddisfare i propri bisogni e perciò anche di dedicarsi all'esercizio e rafforzamento delle proprie capacità. Per altro, anche un Rapporto Ocse di qualche anno fa sosteneva che una garanzia di reddito minimo decente per chi si trova in povertà è una precondizione indispensabile perché le persone possano avere il tempo materiale, ma anche psichico, per «attivarsi», cercando opportunità di lavoro adeguate, tornando in formazione se necessario e così via, senza essere costrette ad arrabbiarsi giorno per giorno per mettere insieme il pranzo con la cena e il tetto sopra la testa, con il rischio di impoverire il proprio capitale umano. Quindi non è un sostegno «passivo», o «passivizzante»; al contrario ha, dovrebbe avere, una funzione capacitante.

Un ultimo punto di riflessione riguarda la necessità di integrare welfare, formazione, cultura, in generale, ma soprattutto nei contesti deprivati, per diversi motivi. Il modo in cui si produce welfare, come sono definiti i bisogni e gli aventi diritto ad un sostegno, le procedure di accesso, infatti, sono tutte operazioni anche culturali, che costruiscono significati, forme di riconoscimento o disconoscimento. Il modo in cui si offre formazione/educazione ha anche rapporto non solo con la cultura, ma anche con il welfare, perché le bambine/i e adolescenti portano in classe il loro mondo con i suoi piccoli o grandi problemi e le loro culture di appartenenza, perché le scuole sono collocate in contesti specifici

dal punto di vista delle condizioni ambientali, sociale, di disponibilità di risorse materiali, culturali, di capitale sociale, perché, nel caso dei frequentanti più piccoli, la scuola può o meno funzionare anche come strumento di conciliazione famiglia-lavoro per i genitori. E, infine, chi ha bisogno di assistenza economica e sociale non per questo non ha anche bisogno, e domanda, di cultura. Come osservava già alla fine dell'Ottocento in Inghilterra uno dei primi studiosi della povertà, Rowntree, i poveri non hanno meno bisogno dei ricchi delle amenità della vita, non possono vivere solo di sussistenza.

Integrare significa rompere lo schema a silos su cui sono organizzate le amministrazioni pubbliche, i nostri ministeri, gli assessorati, dove nessuno sa che cosa fa l'altro, con effetti sia sulla programmazione delle attività, sia sulla formazione dei bilanci, dove, non solo possono avvenire conflitti di potere su chi ottiene che cosa al di fuori di un sistema di priorità condiviso, ma la frammentazione di iniziative che possono anche raddoppiarsi senza parlare tra loro, con effetti di spreco e inefficienza.

*Tiziano Treu\**  
Europa democrazia sociale

SOMMARIO: 1. La «densità» delle politiche sociali nell’Unione europea.

— 2. Le promesse disattese di *shared prosperity* e i rischi del nazionalismo. — 3. Perseguire la universalità dei diritti e difenderli dalle minacce. — 4. Le direttive europee sulla responsabilità delle imprese per il rispetto dei diritti sociali e dell’ambiente. — 5. Le proposte modificate della Commissione. Il dossier semplificazioni: critiche e rinvii. — 6. La condizionalità «sociale». — 7. La necessità di ripensare gli istituti di welfare. — 8. Le carenze delle misure di *social protection*. — 9. Diverse priorità degli Stati membri nelle politiche sociali: l’urgenza di sostenere le transizioni. — 10. La questione delle risorse: rafforzare il bilancio comune. — 11. Tecnologie digitali e Intelligenza artificiale: sfide alla regolazione. — 12. Il coinvolgimento degli *stakeholder*: strategie dei sindacati e sostegno debole delle direttive europee. — 13. Partecipazione sociale e democrazia politica.

1. — *La «densità» delle politiche sociali nell’Unione europea* — Le iniziative degli ultimi anni assunte dalla presidenza Von der Leyen, hanno dato un impulso senza precedenti alla estensione e all’approfondimento del *social acquis* europeo, senza nessuna modifica delle competenze istituzionali dell’Unione.

Il rafforzamento della dimensione sociale europea da tutti segnalato negli ultimi anni dipende dal fatto che l’Unione ha non solo intensificato le sue misure normative (direttive, raccomandazioni, ecc.), ma ha anche messo a disposizione crescenti risorse finanziarie, procedurali e strumentali per rendere disponibili e accessibili i diritti sociali. Sia i fondi di varia natura che finanziano o

\* Professore emerito di Diritto del lavoro all’Università Cattolica di Milano.

cofinanziano strumenti e istituzioni di servizio nazionali finalizzate a rendere disponibili i diritti sociali, sia le agenzie e i canali specializzati per sostenere le persone nell'accesso ai diritti.

Anche questi interventi finanziari e strumentali si sono rafforzati negli anni recenti, *in primis* sotto l'impatto della pandemia, cui l'Unione ha reagito mettendo a disposizione per la prima volta con i programmi della Ngeu (Next Generation EU) risorse comuni non solo per riparare i danni prodotti materiali causati dal Covid ma per aiutare gli Stati membri a riprendere la strada dello sviluppo in una nuova direzione all'insegna della sostenibilità.

Questi programmi contengono risorse dedicate ai temi dell'agenda sociale particolarmente interessati alle due transizioni digitale ed ecologica.

Tali risultati, come ha sottolineato Fabbrini, non avrebbero potuto essere conseguiti dagli Stati nazionali nell'esercizio della loro sovranità; né si sarebbero potuto fronteggiare crisi mondiali drammatiche come quella della pandemia e più di recente quella energetica legata alle emergenze climatiche e drammatizzata dalla guerra in Ucraina.

Si può comprendere quindi come i programmi della nuova Commissione Von der Leyen siano all'insegna della continuità e ribadiscano la importanza di dare seguito, rafforzandole, a tutte le politiche avviate nel precedente mandato.

Questo è un impegno non da poco perché tali politiche sono state solo parzialmente attivate. Sono «semi da coltivare» in un terreno pieno di ostacoli che negli ultimi mesi si sono ingigantiti (Ferrera M., 2024).

Il rapporto di Enrico Letta nel capitolo intitolato significativamente «*A single market for all*» procede da una affermazione netta e preoccupata, cioè dalla constatazione che nonostante i successi del mercato unico è «cresciuta la percezione che questi successi sono andati a vantaggio solo di alcuni, persone e imprese, in grado di approfittarne e non hanno raggiunto tutti i cittadini come erano le promesse europee di una «*shared prosperity*».

Inoltre troppi cittadini si sono sentiti non pienamente coinvolti nei processi decisionali europei.

Se non si danno risposte a queste percezioni e a questi bisogni c'è il rischio di aumentare la disaffezione nei confronti delle istituzioni europee ed erodere il sostegno pubblico che è vitale per l'Europa<sup>1</sup>.

2. — *Le promesse disattese di shared prosperity e i rischi del nazionalismo* — La concretezza di tale rischio era già palese da tempo, come testimonia la crescita dei movimenti euroskeptic o anti europei e dei nazionalismi (Fabbrini S., 2024; ID, 2025, p. 217).

Se lo sviluppo e la governance sovranazionale del mercato singolo sono riusciti a contenere con un parziale successo il nazionalismo economico, non è stato così per il nazionalismo politico.

Questo è stato riportato nel processo decisionale della Unione, tramite la adozione di una governance intergovernativa delle politiche *core* dei poteri statali (Fabbrini S., 2025, p. 209).

Tale debolezza della governance, sancita dal principio della unanimità ed ulteriormente rafforzato dai vari allargamenti a est degli Stati membri, ha rappresentato e continua a costituire un vincolo interno alla capacità della Unione di intervenire nelle tematiche essenziali economiche e sociali del futuro, cioè in definitiva per esprimere una vera sovranità europea.

È questo insieme di motivi che ha contribuito a frenare molti programmi della Unione e a ridurre la efficacia delle riforme attuate in passato.

Tali motivi si ripresentano rafforzati oggi in un contesto economico e politico non solo nazionale complesso e minaccioso.

L'incompiuta si può verificare nelle ipotesi, non infrequenti, in cui le iniziative non sono state sostenute da un consenso sufficientemente diffuso o risultano frutto di forzature istituzionali.

È il caso di alcune recenti direttive che sono state oggetto di grandi contrasti in fase di approvazione e ora sono direttamente contestate.

Tali contrasti si palesano nella difficoltà di implementare molte

<sup>1</sup> *Much more than a market*, April 2024, Speed, security, solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizen.

delle norme europee e di renderle efficaci a garantire i diritti proclamati.

L'importanza degli strumenti volti a garantire l'effettività e dei diritti è testimoniata in negativo dall'alta percentuale che si registra, in tutti i paesi europei, di *non take up* dei diritti e dei benefici sociali, specie di quelli più «difficili», dai congedi parentali ai sussidi assistenziali (Cantillon B., Ferrera M., Keune M., 2024).

Per questo un'attenzione specifica andrebbe dedicata, oltre e prima che alla sanzione di altri diritti, alla ricerca di strumenti per precisarne i contenuti e per rafforzarne la effettività<sup>2</sup>.

Anche perché la moltiplicazione dei diritti non si traduce necessariamente in maggiore benessere ed egualanza. Ciò vale in particolare per i diritti economici, che «trovano un limite intrinseco nelle risorse a disposizione e quindi possono essere universali solo dal punto di vista dell'impegno a promuoverli». Configurarli come diritti intoccabili, può avere conseguenze molto gravi «quando i tempi buoni finiscono»; e «l'incapacità delle élite di continuare a garantirli diventa allora una delle grandi sorgenti della sfiducia e della rabbia nei loro confronti, di cui si nutre il populismo occidentale» (Graziosi A., 2023, p. 150 ss.).

Per tale motivo si è sottolineato dalle istituzioni dell'Unione e dai commentatori l'urgenza non di aggiungere altri diritti a quelli riconosciuti dal *Social pillar*, quanto di precisarne i contenuti e gli strumenti di effettività.

3. — *Perseguire la universalità dei diritti e difenderli dalle minacce* — A questo impegno si aggiunge ora una duplice urgenza. Anzitutto quella di completare il processo di universalizzazione dei diritti sociali, cioè il riconoscimento di tali diritti, con eventuali adattamenti,

<sup>2</sup> Questa priorità è indicata nelle audizioni di alcuni commissari: vedi la particolare sottolineatura della Commissaria Lahbib, delegata per le parità, che riconosce la debole effettività delle norme pur da tempo consolidate che perseguono tale obiettivo, dichiarando che la «implementazione» sarà al centro del suo mandato. Vedi la *Raccomandation on access to social protection for workers and self employed* (2019) che ha posto al centro la questione dell'accessibilità delle misure di protezione sociale.

a tutti i tipi di lavori, oltre l'area del lavoro subordinato (Perulli A., 2023).

Di questo mi sono occupato in altra sede cui rinvio; ma voglio aggiungere una sottolineatura riguardante i lavori su piattaforme digitali.

Tali piattaforme stanno diventando uno strumento sempre più diffuso per la gestione dei rapporti di lavoro, tanto più importante e critico in quanto esse tenderanno a essere generalmente governate da sistemi di intelligenza artificiale.

La direttiva europea c.d. *Platform Workers* (2024/2831) contiene una serie di regole sia per facilitare la corretta qualificazione di tali soggetti come lavoratori dipendenti, sia per riconoscere loro in ogni caso tutele e garanzie nel lavoro simili a quelli degli stessi dipendenti.

Ma l'ambito di applicazione di tale direttiva è limitato a chi presta la propria attività a piattaforme che forniscono con strumenti elettronici servizi a richiesta (art. 2 della direttiva), come ad es. i ciclocattorini su cui ha legiferato anche il nostro paese (legge 128/2019).

Si tratta di un limite sempre più ingiustificabile a fronte della crescente adozione di simili piattaforme digitali da parte delle imprese per la gestione dei propri rapporti di lavoro.

Non a caso i sindacati europei, nel corso dell'iter di approvazione della direttiva *Platform* avevano richiesto, senza successo, di estenderne le regole previste a tutti i rapporti di lavoro gestiti da parte di piattaforme digitali.

Una seconda urgenza rivelatasi attuale, contro le previsioni e le regole istituzionali della Unione, è di difendere i diritti fondamentali sociali e umani dai tentativi di smantellamento minacciati o messi in atto dai governi e dalle forze di destra nazionalista in alcuni Stati dell'Est europeo, che pure avevano dovuto introdurre nel proprio ordinamento la sanzione di quei diritti per poter entrare nella Unione.

La reazione a queste trasgressioni è tanto più urgente in quanto simili attacchi ai diritti fondamentali, oltre a ledere la dignità e le condizioni di lavoro di quei cittadini, hanno contribuito a favorire l'involuzione autoritaria degli Stati che li hanno tollerati o attuati.

4. — *Le direttive europee sulla responsabilità delle imprese per il rispetto dei diritti sociali e dell'ambiente* — Una terza area di intervento richiesto alla nuova presidenza Von der Leyen, che va oltre la semplice continuità, riguarda le direttive approvate negli ultimi mesi dalla passata consiliatura in materia di responsabilità delle imprese.

Si tratta anzitutto della direttiva CsrD (2022/2464), che ha posto obblighi stringenti di informazione e di valutazione dei rischi delle principali attività aziendali riguardanti i diritti umani e sociali e vari aspetti della integrità ambientale.

Subito dopo la direttiva c.d. *Due diligence* (2024/1760) ha integrato gli obblighi informativi delle aziende con il dovere di predisporre azioni procedurali e interventi finalizzati a prevenire e mitigare tali rischi, compresi piani di azione diretti allo stesso obiettivo e inseriti nelle strategie dell'impresa.

La scelta di queste direttive merita seguito operativo, perché fa una scommessa difficile e inedita. Punta cioè sul fatto che gli obblighi di diligenza così precisati e sanzionati possano contribuire al migliorare il tasso di effettività delle regole specie per gli aspetti e per i settori più a rischio per lavoro e ambiente (Treu T., 2024, p. 175 ss.; ID, 2025, p. 9).

In primis si è rilevato che lo svolgimento degli impegnativi compiti di *due diligence* nei confronti dei diritti sociali fondamentali e della salvaguardia dell'ambiente è affidato alla iniziativa delle stesse imprese, senza che sia previsto una qualche forma di controllo o di certificazione pubblica; cosicché la direttiva *Due diligence* rischia di ridursi a un mero esercizio di autocertificazione.

Su questo aspetto si gioca gran parte della credibilità di questa innovazione normativa e della capacità della compliance aziendale di migliorare il tasso di affettività delle regole e dei diritti.

5. — *Le proposte modificate della Commissione. Il dossier semplificazioni: critiche e rinvii* — Ma nonostante l'atto di fiducia nei confronti delle imprese, ambedue queste direttive, la seconda ancor più della prima, sono risultate molto controverse fin dall'inizio del loro iter per le riserve avanzate non solo dagli imprenditori ma anche da alcuni Stati membri che hanno denunciato l'appesantimento per le

attività produttive conseguente all'eccesso di adempimenti previsti da queste direttive.

Il convergere di questi motivi ha indotto la Commissione ad avanzare proposte modificate delle direttive nel quadro di un piano di semplificazioni inteso a «permettere di perseguire gli obiettivi di policy concordati nel programma nel modo più semplice, più mirato e meno oneroso» così da «contribuire a creare un ambiente più favorevole alle imprese e a rendere la economia europea più prospera e competitiva»<sup>3</sup>.

Tali proposte hanno ricevuto non poche critiche sia dai primi commentatori sia dai sindacati europei, i quali hanno denunciato che il Pacchetto omnibus è stato preparato «in maniera opaca e non democratica»; un fatto che contraddice l'intenzione manifestata nel programma della presidenza Von der Leyen di stipulare con le parti sociali un nuovo patto per il dialogo sociale europeo.

Reazioni simili si sono manifestate anche nel Parlamento europeo, e hanno avuto come conseguenza che le proposte di modifica sono state accantonate e il Parlamento ha approvato solamente un provvedimento di rinvio «*stop the clock*» (Treu T., 2025).

Va rilevato che la dilazione dei tempi concessa a seguito del rinvio per la applicazione delle varie normative può essere utile per sperimentare il funzionamento delle norme e verificare la consistenza dei rischi.

Una sperimentazione partecipata può favorire una valutazione fondata sui dati, e non a priori, di quali siano i costi e la effettiva utilità dei vari adempimenti; può servire a distinguere fra quelli rilevanti per le tutele dei diritti, come ad es. le procedure di valutazione del rischio per i diritti e le misure di mitigazione degli stessi rischi, e gli obblighi solo formali o di dettaglio.

In ogni caso, se le scelte di semplificazione devono tener conto del criterio sopra indicato, cioè della loro natura formale, o sostanziale e del loro impatto sui diritti, tali scelte dovranno essere motivate e verificate nel merito, sulla base di valutazioni puntuali e possibilmente condivise.

<sup>3</sup> Vedi Commissione Europea, *Competitiveness Compass*, del 29 gennaio 2025, Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2025.

Per questo motivo le indicazioni dei documenti europei che stabiliscono percentuali di riduzioni (25-35%) degli adempimenti, non dovrebbero essere intese come tassative.

6. — *La condizionalità «sociale»* — Uno strumento specifico proposto per migliorare il tasso di osservanza nelle materie del lavoro e del welfare, che è alquanto basso in molti paesi europei tra cui l'Italia, consiste nella introduzione nella normativa sociale di qualche forma di condizionalità.

La tecnica della condizionalità è ampiamente usata per legare la fruizione di vari tipi di benefici e incentivi economici a comportamenti di imprese e di persone di cui si intende garantire la osservanza o che si vogliono promuovere.

In realtà lo strumento potrebbe avere un rilievo di più vasta portata se venisse adottato come condizione generale all'interno del nuovo patto di stabilità e crescita, includendo fra le riforme rilevanti per valutare il rispetto del patto anche quelle in materia sociale, che si ritengano più utili al buon funzionamento del mercato unico.

Una indicazione in tal senso si trova nella normativa relativa all'uso del Ngeu secondo cui i programmi finanziati con questi fondi dovrebbero contribuire (anche) all'implementazione dei principi dell'European Pillar of Social Rights.

Senonchè nelle prassi di molti paesi (fra cui il nostro) questa regola non sembra aver trovato applicazione per una serie di ostacoli che hanno di fatto impedito la «socializzazione» del Pnrr.

7. — *La necessità di ripensare gli istituti di welfare* — Le modifiche del contesto indotte dalle transizioni ecologica e digitale hanno mostrato da tempo la necessità di ripensare le direzioni degli interventi pubblici in materia sociale, sia di regolazione del mercato del lavoro sia di welfare.

Le istituzioni del welfare sono particolarmente esposte all'impatto sia dei cambiamenti sociali e degli shock economici sia delle trasformazioni demografiche, invecchiamento della popolazione e decrescente natalità.

Questi ultimi fattori hanno accresciuto la pressione dei costi del welfare tradizionale sui conti pubblici, e la difficoltà di garantire la sostenibilità dei costi senza pregiudicare la adeguatezza e la funzione sociale degli istituti.

La concezione a lungo prevalente secondo cui le spese sociali siano di ostacolo alla produttività e alla crescita (Hemerijck A., Bockhorst D., 2024, p. 6) è stata da tempo superata<sup>4</sup>, anche nei documenti europei, con l'argomento che gli interventi in questa materia possono configurarsi come «*social investments*» e che come tali possono fornire un contributo positivo alla crescita economica (Hemerijck A., 2024, p. 6).

Nei documenti recenti si trovano indicazioni significative al riguardo. Ad es. secondo il testo della *Foundation for Europe progressive studies* (Feps) le evidenze disponibili mostrano che «*competitive and resilient states have a balanced mix of social investments and social protection policies*».

Le prime sono dirette a migliorare la qualità del capitale umano e le *capabilities*, come pure a facilitare la fluidità del mercato del lavoro e le transizioni nel corso della vita.

Le seconde sono finalizzate a predisporre *safety nets* universali che proteggano dai vari rischi sociali (malattia, vecchiaia, infortuni, disoccupazione).

È significativo che i programmi della Commissione e documenti preparatori diano rilievo prioritario a misure capacitanti di vario contenuto.

I rapporti Letta e Draghi confermano il rapporto positivo fra politiche sociali e crescita (sostenibile), in particolare enfatizzando la importanza di una produttività basata sulle competenze e sulla conoscenza, e non concentrata sui costi che è stata dominante in anni recenti (Hemerijck A., Bockhorst D., 2024, p. 2).

Alla urgenza della questione demografica si sollecita di dare risposta dedicando maggiori risorse da una parte agli investimenti

<sup>4</sup> L'esistenza di un trade-off negativo fra i due termini è smentita da ricerche che hanno dimostrato come gli Stati più impegnati nel welfare hanno anche migliori risultati di crescita.

nei bambini, nei giovani e al sostegno delle famiglie, dall’ altra parte alle politiche di *active aging* in generale di integrare interventi per il rafforzamento delle strutture sanitarie con servizi di qualità per la cura delle persone anziane e con misure di *long term care* (Nurski L., Alcidi C., 2024).

Sul bilancio delle politiche sociali finora attuate permangono tuttora, oltre alle convergenze indicate anche valutazioni diverse.

8. — *Le carenze delle misure di social protection* — Le carenze più spesso segnalate dalle ricerche riguardano istituti quali le misure di sostegno ai lavoratori nel caso di disoccupazione, e di inattività, la adeguatezza delle pensioni, soprattutto per i giovani in vista delle loro difficoltà a entrare nel mercato del lavoro regolare e da ultimo la difficoltà di avere abitazioni a prezzi sostenibili: urgenza questa ultima fatta oggetto di impegno esplicito nei programmi della presidenza Von der Leyen.

I ritardi o la rinuncia a colmare queste carenze può mettere a rischio il raggiungimento di uno degli obiettivi fondamentali del Social Pillar, quello di ridurre di 15 milioni le persone in povertà.

Il rischio è grave, perché la povertà e le diseguaglianze di vario tipo sono andate crescendo in gran parte dei paesi europei, compreso il nostro.

Si fa inoltre notare che elementi del contesto, quali l’impatto delle tecnologie digitali e dell’aggravamento delle condizioni climatiche, tenderanno ad aggravare le difficoltà economiche e i rischi di povertà per i gruppi sociali più deboli (Ferrera S., 2024, p. 91).

Queste considerazioni suggeriscono di ricalibrare alcuni degli interventi tradizionali del welfare verso la protezione di questi gruppi vulnerabili, in particolare rafforzando le politiche nazionali di sostegno e i fondi europei ad esse dedicate, dal Fead al *Social Climate Fund*, nonché le forme di reddito minimo.

Senonché questo tipo di interventi, è particolarmente controverso, a cominciare da quello sul reddito minimo, che ha presentato non poche difficoltà nella configurazione, oltre che nell’ implementazione (Treu T., 2019, p. 5).

È significativo che le sollecitazioni ad andare oltre lo strumento della raccomandazione per approvare una direttiva che stabilisca il reddito minimo come istituto di diritto europeo non abbiano avuto seguito nei programmi della Commissione.

Le commissaria delegata Minzatu, all'esplicita richiesta dei parlamentari di pronunciarsi sulla questione ha risposto che la raccomandazione del 2023 può contribuire a migliorare considerevolmente «*the adequacy of minimum income schemes by 2030 and bring more people closer to the labor markets*» (*mimeo* delle risposte al questionario), e non ha fatto alcun cenno a iniziative per una direttiva in materia.

9. — *Diverse priorità degli Stati membri nelle politiche sociali: l'urgenza di sostenere le transizioni* — Gli ostacoli che si frappongono agli interventi dell'Unione in materia sociale sono ben analizzati da M. Buti e M. Messori (15/2024). Esaminando le diverse politiche in questa materia su cui gli Stati sono disposti a cedere sovranità alla Unione, gli autori selezionano fra i «beni pubblici sociali» quelli che non si limitano a richiedere trasferimenti, così incontrando le resistenze di paesi come la Germania e gli Stati nordici, ma che implicano investimenti contenuti, mentre possono offrire valore aggiunto ed esternalità positive in grado di compensare i costi delle condivisioni di sovranità.

In realtà le opposizioni di alcuni Stati membri hanno finora ostacolato anche la approvazione di altre misure che sono più giustificabili con motivi funzionalisti.

È il caso della messa a regime del Sure, pure citato come esempio virtuoso da Buti e Messori, e di analoghi istituti per sostenere i lavoratori in caso di disoccupazione e che non sono menzionate nei programmi della Commissione.

Una conferma della difficoltà di dare seguito al Sure e a forme di disoccupazione europea integrative dei corrispondenti istituti nazionali, viene dal fatto che nessuno di questi è ripreso dai programmi della Commissione.

Eppure le due transizioni digitale e ecologica, destinate a caratterizzare lo scenario economico sociale dei prossimi anni, accentuano la necessità di interventi specifici non solo di politica indu-

stiale che sostengano il riposizionamento del nostro sistema industriale, ma anche di politiche attive che accompagnino la ricollocazione dei lavoratori interessati. Una transizione giusta si può realizzare solo con politiche pubbliche di riconversione produttiva e di misure di sostegno in grado di minimizzare i danni e proteggere gruppi e settori più colpiti dalle trasformazioni<sup>5</sup>.

Tutte le previsioni indicano che sarà necessario trasformare radicalmente molti settori specie industriali per renderli a emissioni zero (produzione di energia, costruzioni, manifattura, trasporti, agricoltura), con enormi investimenti.

Quindi per questi settori e territori servono politiche mirate di sostegno della mobilità dei lavoratori, con un impegno coordinato di grandi dimensioni fra politiche di riconversione industriale, formazione professionale e sostegni finanziari ai lavoratori e alle imprese nel corso di tutta la transizione (Petit M., Sirenky M., Orbesteiner M., Le Merce K., 2024, p. 17 e p. 64 ss.)

Per fronteggiare questa sfida l'Europa ha previsto nei piani nazionali di ripresa e resilienza consistenti risorse con destinazione per formazione e politiche attive del lavoro, risorse oltretutto caratterizzate dalla novità di essere raccolte su base solidaristica in un fondo comune dedicato.

Queste misure di sostegno sono fra le componenti più importanti delle politiche sociali, perché ora sono decisive non solo per sostenere la riconversione dell'industria europea, ma anche per rendere giusta la transizione come sancito nelle promesse dell'Europa.

Per tale motivo il silenzio dei programmi della nuova presidenza della Commissione costituisce una mancanza che dovrebbe essere rapidamente corretta. Si tratta di uno dei contenuti dei piani di ripresa che richiederebbe di essere prolungato oltre il 2026, e di diventare un capitolo stabile della agenda sociale europea.

Questo vale non solo per le infrastrutture materiali, ma anche per quelle sociali nei diversi settori, dalla istruzione alla sanità e alle

<sup>5</sup> Vedi le raccomandazioni del World Economic Forum, *Insight Report, novembre 2024, Accelerating an equitable transition. Policy guidelines for impact*, spec. n. 3.

istituzioni del mercato del lavoro chiamate al compito inedito di accompagnare i lavoratori nelle transizioni.

10. — *La questione delle risorse: rafforzare il bilancio comune* — La questione delle risorse necessarie a svolgere tali funzioni presenta aspetti di criticità per molti Stati europei, in particolare per il nostro, che risente più di altri del peso storico del suo alto indebitamento.

Non posso approfondire questi rilievi. Ma gli Stati nazionali non vanno lasciati soli nel sostenere i costi delle riconversioni industriale e produttive necessarie per portare a termine le due transizioni. Se non si danno risposte europee comuni a queste urgenze si rischia di alimentare il disagio sociale e le resistenze al cambiamento, in particolare quelle già diffuse da parte di settori industriali contro gli obiettivi della transizione verde. Tali resistenze sono più forti nella fase attuale in cui i cambiamenti avviati dal *green deal* mostrano i primi effetti negativi sulle strutture produttive e sui lavoratori, mentre non sono ancora presenti e percepiti i possibili benefici delle transizioni (Treu T., 2025, n.2).

La risposta a queste emergenze implica la necessità di incrementare in modo strutturale le risorse del bilancio europeo.

Un rapporto di ricerca del Trade Unions Institute (Etui) condotta su 7 Stati membri fra cui l'Italia, fra settembre 2021 e sett. 2023, denuncia lo squilibrio tra le misure dedicate alle misure di stabilizzazione della economia, che oltretutto hanno favorito soprattutto i gruppi sociali a più alto reddito, e gli interventi rivolti alla protezione sociale e ambientale<sup>6</sup> (Cartier B., 2023).

11. — *Tecnologie digitali e Intelligenza artificiale: sfide alla regolazione* — Lo sviluppo delle tecnologie digitali e ora della intelligenza artificiale sta ponendo problemi inediti alle politiche e al diritto del

<sup>6</sup> Secondo la ricerca condotta su 7 Stati membri, fra cui l'Italia, fra settembre 2021 e settembre 2023, gli Stati membri hanno stanziato quasi 700 miliardi di euro per proteggere l'industria e i consumatori con misure per lo più mirate; mentre le misure di sostegno al reddito mirate sono state solo 14,3 %.

lavoro che sono stati costruiti nell'epoca analogica caratterizzata da diversi paradigmi produttivi e concettuali.

A questi problemi la Unione europea ha avuto il merito di dedicare tecniche regolatorie innovative e in controcorrente con quelle adottate da altri paesi: alle direttive sopra ricordate la CsdR, la c.d. *Due diligence*, e la direttiva sulle condizioni dei lavoratori che operano tramite piattaforme digitali, si è aggiunto il regolamento sulla intelligenza artificiale IA (2024/1689).

Qui mi limito ad accennare a una questione posta da queste innovazioni che ha rilevanza sull'intero quadro e sulla sostanza stessa dei diritti sociali e umani.

L'impiego di tali strumenti riduce l'efficacia di interventi regolativi sulle singole condizioni di lavoro e richiede procedure legali e contrattuali capaci di incidere in tempo utile, anzi in anticipo, sulla logica del funzionamento e sulla configurazione delle macchine intelligenti che determinano la gestione dei rapporti di lavoro: questo con l'obiettivo di garantire la effettività del principio del controllo umano sul funzionamento delle nuove tecnologie (Caruso B., Del Punta R., Treu T., 2023, p. 68 ss.).

Gli interventi europei finora approvati, non senza contrasti, puntano sulla necessità che alle persone e ai lavoratori siano garantite informazioni complete sull'uso di queste tecnologie rispetto al lavoro e che tali informazioni siano accompagnate da spiegazioni per far loro acquisire una piena comprensione delle implicazioni di tale utilizzo rispetto alle condizioni di lavoro.

La garanzia di piena trasparenza è importante, in quanto i caratteri delle tecnologie digitali acuiscono le asimmetrie informative a scapito dei lavoratori. Ma la asimmetria informativa non è l'unico elemento squilibrante che determina la debolezza del lavoratore nei rapporti con il datore, la quale non è intaccata, anzi rischia di aggravarsi, se questo si avvale di piattaforme intelligenti.

Per intervenire efficacemente sull'uso di queste tecnologie vanno ricercati gli strumenti utili a intercettare, nella misura del possibile, le loro logiche di funzionamento al fine di poterne valutare i possibili effetti e ricondurli alla capacità di controllo delle persone.

Le prime analisi sull'impiego della intelligenza artificiale mostra-

no la necessità di verificare, oltre alle istruzioni e modelli su cui si basa tale impiego, la qualità dei dati da essa utilizzati, per individuare la eventuale presenza di *bias* che possono riprodurre discriminazioni e distorsioni delle pratiche in materia di relazioni di lavoro e personali (Barbera M., 2021, p. 1 ss.; Perulli A., 2020, p. 7 ss.; Aimo M.P., 2024, p. 216 ss.).

A fronte di decisioni delle macchine intelligenti non controllate, e spesso non controllabili, una difesa efficace dei lavoratori e delle persone colpite può consistere nel diritto a ricevere la giustificazione della loro decisione.

Tale diritto è sancito ora dalla norma presente nella ultima versione della direttiva riguardante il lavoro sulle piattaforme digitali che richiede alla piattaforma di giustificare le decisioni assunte o sostenute da sistemi automatici, (art. 11. 1) (Rainone S., Aloisi A., 2024, p. 6).

Analoga disposizione si trova nel regolamento dell'IA Act, all'art. 86.

Se e in che misura questa strumentazione sarà in grado di rendere effettivo un controllo umano delle nuove tecnologie dipenderà non solo dal chiarimento delle questioni relative al funzionamento della IA e al coordinamento con il complesso sistema normativo dell'Unione, ma anche dall'uso che ne faranno le parti sociali nel rapporto con le istituzioni nazionali e europee.

12. — *Il coinvolgimento degli stakeholder: strategie dei sindacati e sostegno debole delle direttive europee* — I sindacati europei hanno sottolineato, senza essere ascoltati, che un controllo umano sulle nuove tecnologie presuppone che gli umani siano coinvolti nel loro governo e non solo informati; solo così possono essere messi in grado di conoscere le condizioni di funzionamento di queste tecnologie e «operare come *critical agents* del sistema e esercitare una *meaningful participation*» (Ponce del Castillo A., 2024).

Le trasformazioni del contesto economico, tecnologico e politico globale hanno peraltro creato difficoltà crescenti per l'azione sindacale, fino al punto di profilare in alcuni paesi situazioni di vera e propria marginalizzazione dei sindacati o in altri casi di

riduzione della loro influenza ad alcuni settori forti della economia, con la conseguente crescita di dualismi e diseguaglianze (Visser J., 2019; Ferrera M., Miro J., Ronchi S., 2023/2024).

È comune convincimento che le difficoltà dei sindacati e delle relazioni industriali non si fronteggiano senza che gli stessi sindacati ne considerino le motivazioni e adeguino sia le loro strategie sia le pratiche contrattuali e organizzative (Caruso B., Del Punta R., Treu T., 2020, p. 51 ss.). Ma nell'attuale contesto di debolezza di queste organizzazioni la loro capacità di incidere sulle scelte economiche e sociali è fortemente ridotta, se non viene sostenuta da interventi dei pubblici poteri.

Le direttive dell'Unione sopra ricordate hanno dato seguito al quanto parziale a questa esigenza, per lo più limitandosi a confermare, come si diceva, i tradizionali diritti di informazione e consultazione nelle materie trattate dalla normativa comunitaria.

Da queste analisi si può trarre la conclusione che le scelte delle direttive sono inadeguate a promuovere un effettivo coinvolgimento dei lavoratori, delle loro organizzazioni e degli altri *stakeholder* nelle questioni affrontate che sono decisive per il futuro del mondo del lavoro e del modello sociale europeo.

Tale carenza indebolisce la possibilità di affrontare con impegno comune di tutte le forze sociali gli ostacoli che si frappongono agli ambiziosi obiettivi delle due transizioni e di uno sviluppo sostenibile.

Inoltre contrasta con l'idea che le politiche sociali devono essere non solo utili a soddisfare i bisogni dei lavoratori ma costruite con la partecipazione degli stessi lavoratori così da essere espressione di democrazia sociale riconosciuta quale elemento costitutivo del modello europeo: un'idea questa che le direttive che le stesse scelte sembrano smentire o svuotare sul nascere.

Il patto sul dialogo sociale appena concluso (marzo 2025) dovrebbe intervenire su questi punti ribadendo il valore di questo modello di democrazia sociale e rafforzando il ruolo delle organizzazioni sindacali nelle decisioni riguardanti non solo le questioni del lavoro ma il perseguimento degli obiettivi complessivi della sostenibilità.

Intervenire in questa direzione è essenziale perché il coinvolgimento delle parti sociali appare oggi più che mai condizione essenziale per promuovere un rinnovamento condiviso delle politiche del lavoro in grado di rispondere alle sfide delle transizioni digitali ed ecologica. E perché rafforzare i contratti collettivi è la priorità di un patto che intenda migliorare la funzionalità del sistema di relazioni industriali, non solo in materia salariale.

Resta da vedere se e quali sostegni all'azione sindacale potranno essere prospettati dalla Commissione, non solo di tipo organizzativo e strumentale, ma per andare oltre la forma di partecipazione debole prevista nelle recenti direttive.

Servirebbe il coraggio di attivarne una intesa e anzitutto un percorso di interlocuzione di queste organizzazioni nei confronti autorità europee e nazionali finalizzata ad affrontare queste trasformazioni e rischi.

L'obiettivo è più ambizioso di quello dei patti sociali del passato perché non può riguardare la manutenzione e l'adattamento degli assetti sociali ed economici del passato, ma deve costruire le condizioni necessarie a sostenere e riempire di contenuti il modello di sviluppo sostenibile proposto dall'Europa dove «crescita della produttività e inclusione sociale vadano di pari passo» (Draghi M., 2025, p. 17).

Se questa è la dimensione dell'obiettivo, il coinvolgimento delle parti non può esaurirsi nel concordare i contenuti del patto e singole misure attuative, ma deve tradursi in una partecipazione diretta alla progettazione e gestione delle misure necessarie al raggiungimento delle finalità comuni. Quindi questa prospettiva sarà da valorizzare la collaborazione fra pubblico e privato finalizzata a tali obiettivi, con un ruolo cruciale affidato a forme di coregolazione, quali indicate in principio dalla Corte costituzionale italiana (sentenza 131/2020) (Antonini L., 2024, p. 158) in grado di combinare «il dinamismo tecnico del privato con la legittimazione democratica del pubblico» (Carrozza M. Chiara, Pollicino O., 2025, p. 13).

13. — *Partecipazione sociale e democrazia politica* — Le tre dimensioni della sostenibilità poste al centro delle strategie europee e del

modello di sviluppo proposto per il futuro, indicano obiettivi di interesse generale che vanno perseguiti con azioni comuni non solo delle istituzioni e delle parti sociali, ma di tutti gli attori della società civile che hanno interesse alla realizzazione di tali obiettivi.

Richiedono dunque la ricerca di strumenti di partecipazione più estesi e più incisivi di quelli presenti nelle attuali normative che siano in grado di coinvolgere effettivamente i lavoratori e le loro rappresentanze nelle decisioni delle imprese, specie nelle questioni critiche per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Strumenti simili sono essenziali per ridare voce al mondo del lavoro, una voce che si è affievolita negli anni e cui si presta insufficiente attuazione, proprio mentre essa può dare un contributo essenziale a risposte condivise ed eque delle sfide del futuro.

Il coinvolgimento delle rappresentanze della società civile e dei corpi intermedi che si accompagni con i rappresentanti dei lavoratori avrebbe un significato anche più ampio; cioè servirebbe non solo ad attivare la partecipazione sociale ma anche a rafforzare gli istituti, ora indeboliti, della democrazia politica.

Recenti ricerche segnalano la vitalità dei corpi intermedi non solo nelle attività loro tradizionali di assistenza e promozione sociale, ma anche in iniziative nuove di imprenditorialità comunitaria e di coprogettazione con le pubbliche amministrazioni di attività economiche di pubblico interesse (Bassanini F., Antonini L., Treu T., Vittadini G., 2024).

La valorizzazione della partecipazione del mondo lavoro e dei corpi intermedi avrebbe un significato per avvicinare le istituzioni europee ai cittadini e servirebbe a contrastarne i caratteri di potenziale burocratizzazione e visione giacobina della politica presente nella tradizione degli Stati europei. Allo stesso fine va ripresa la proposta di integrare strumenti e spazi di democrazia partecipativa e deliberativa nei processi decisionali europei (Letta E., 2025, p. IX).

Tale allargamento e innovazione delle pratiche partecipative servirebbe a garantire alle diverse voci della società europea la possibilità di esprimersi e di incidere sulle scelte strategiche dell'Unione, compensandone in parte il deficit democratico.

## Riferimenti bibliografici

- Adam - Prassl J., *What if your boss is an algorithm*, Comparative Labor Law & Policy Journal, 2020.
- Aimo M.P., *Il management algoritmico nel lavoro mediante piattaforma: osservazioni sulle prime regole di portata europea*, Federalismi, n. 25/2024, p. 216 ss.
- Antonini L., *Il terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale: l'amministrazione condivisa e il volontariato come modalità di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche*, in *Comunità intermedie, occasione per la politica*, a cura di F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini, Astrid Mulino, 2024, p. 158 ss.
- Barbera M., *Discriminazioni algoritmiche e forme discriminatorie*, in *Labour and Law issues*, 2021, n. 1, p. 1 ss.
- Bassanini F., Antonini L., Treu T., Vittadini G. (a cura), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Mulino, 2024.
- Buti M., Messori M., *Integrazione europea e beni pubblici. Il ruolo delle preferenze eterogenee*, in Astrid Rassegna, 15/2024.
- Cantillon B., Ferrera M., Keune M., *Stepping up the EU Agenda on Social Citizenship*, Social Europe, 12 aprile 2024.
- Carrozza M. Chiara, Pollicino O., *Europa protagonista se sceglie la via della cooperazione*, Sole 24 ore, 29 maggio 2025, p. 13.
- Cartier B., *Le misure della UE per affrontare la crisi energetica funzionano?*, Euronews, 8 febbraio 2023.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T., *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, 2023, Centre of the study of European Labor Law, Università di Catania, p. 68 ss.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T., *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre of the study of European Labor Law, Massimo D'Antona, Università di Catania, 2020, p. 51 ss.
- Commissione Europea, *Competitiveness Compass*, 29 gennaio 2025 e Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2025.
- Draghi M., *Il futuro della competitività europea*, settembre 2025, parte A, Publications Office of European Union, Luxemburg, p. 17.
- Ferrera M., *Dall'orlo dell'abisso alla rinascita. La strada verso un'Unione sociale*, Percorsi di secondo welfare, 3 giugno, 2024.
- Ferrera M., *Policies and social visions, ideology conflicts and solidarity in the EU*, Oup, 2024.
- Ferrera M., *The future of social citizenship in EU*, EuSocialCit Flagship Report (2), 2024, p. 24 e p. 91.

- Fabbrini S., *Europa e Usa. Le diverse ricette dei nazionalisti*, Il Sole 24 Ore, 2 settembre 2024.
- Fabbrini S., *Giocare con i nazionalismi è sempre pericoloso*, Il Sole 24 Ore, 31 ottobre 2024.
- Fabbrini S., *Nazionalismo 2.0, La sfida sovranista all'Europa integrata*, Mondadori, 2025, p. 209 e p. 217.
- Graziosi A., *Occidenti e modernità, vedere un mondo nuovo*, Mulino, 2023, p. 150 ss.
- Grossi T., Rayner L., Brady D., Dervishi X., *The Social Pillar and the future of the EU Social Agenda*, Foundation for European Progressive Studies, 12 febb. 2024, p. 52.
- Hemerijck A., Bockhorst D., *Why social investment holds the key to delivering on the Draghi Report*, Social Europe, 5 November 2024, p.2 e p. 6.
- Hemerijck A., *Social investment as a conceptual framework for analysing well being return and reforms in the 21th century welfare states*, Socieconomic Review, Jan. 2024, p. 497 ss.
- Letta E., *L'Europa incompiuta, lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo ordine globale*, Federalismi, 8/2025, p. XI.
- Nurski L., Alcidi C., *How to insure a skill based future for European competitiveness*, Ceps, October 2024.
- Perulli A., *La discriminazione algoritmica; brevi note introduttive a margine dell'ordinanza del Trib. di Bologna*, Lde, 2020, p. 7 ss.
- Perulli A., Treu T., *In tutte le sue forme e applicazioni. Per un nuovo Statuto del lavoro*, Giappichelli, 2023.
- Peruzzi M., *Intelligenza artificiale e lavoro*, Giappichelli, 2023, in part. cap. IV.
- Petit M., Sirenky M., Orbesteiner M., Le Merce K., *Expected labor market effects of the Green deal Industrial Plan. The potential of labour policy for just transcation regions*, Policy Study, April 2024, p. 17 ss. e 64 ss.
- Ponce del Castillo A. (a cura), *Artificial Intelligence, Labour and society*, Etui, 2024.
- Rainone S., Aloisi A., *The EU Platform work directive*, in Etui Policy Brief, 6 August 2024, p. 6.
- Treu T., *Nuove e vecchie povertà. Quale risposta?*, Fondazione Astrid, 2019, p. 5.
- Treu T., *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona». IT – 490/2024.
- Treu T., *Intelligenza artificiale, dati, imprese, piattaforme*, Federalismi, n. 25/2024.

- Treu T., *L'impresa sostenibile*, in Annuario del lavoro, ed. Il Diario del Lavoro, 2024, p. 175 ss.
- Treu T., *Il diritto del lavoro e il ruolo della contrattazione collettiva per lo sviluppo sostenibile*, Quaderni Asvis, n.2/2025.
- Treu T., *Il controllo umano delle tecnologie*, WP M. D'Antona, Csdle IT, 492/2025, p. 9.
- Treu T., *Le nuove regole europee sulla rendicontazione di sostenibilità e sulla Due diligence: proposte di semplificazione e rinnvi*, in Astrid Paper, giugno 2025.
- Visser J., *Trade Unions in the balance*, Ilo, Actrav Working Paper, 2019.
- World Economic Forum, *Insight Report*, novembre 2024, *Accelerating an equitable transition. Policy guidelines for impact*, spec. n. 3.
- Wsi European Collective Bargaining, *Report 2023/2024*.

## CONCLUSIONI



*Alessandro Bellarista\**

Anzitutto, ringrazio tutti gli intervenuti in questa sessione pomeridiana per le stimolanti suggestioni offerte.

Poi, esprimo il mio personale ringraziamento nei confronti del Direttore della nostra rivista, Umberto Carabelli, per avere avuto il coraggio di lanciare l'idea di ben quattro convegni sulle varie declinazioni del rapporto tra «lavoro e democrazia» nella società contemporanea. E qui oggi s'è svolto il secondo appuntamento programmato (dopo il bel convegno bolognese sul tema «il lavoro come fondamento della democrazia») avente come titolo «la democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale».

Ora è evidente che la vastità dei temi affrontati e la profondità di analisi adottata da tutti i relatori del convegno, implicherebbero delle conclusioni che, da un lato, superano le mie capacità personali; e che, dall'altro, vanno al di là del tempo limitato che mi è concesso. L'intera giornata è stata veramente ricca di idee e di emozioni intellettuali che, per fortuna, troveranno adeguata memoria negli atti che verranno presto pubblicati.

Il convegno si è sforzato di collegare l'aspetto centrale della partecipazione democratica, politica e sociale nella definizione del welfare futuro e costruibile, secondo una chiara linea programmatica tale da proteggere la persona dai vecchi rischi e soprattutto da quelli nuovi che sorgono a seguito delle straordinarie trasformazioni (economiche, ambientali, digitali) che coinvolgono l'odierna società.

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Palermo

Quindi, io, insomma, in circa un quarto d'ora, farò alcune osservazioni che avranno il loro sfondo nell'osservazione *hard* fatta, all'inizio della mattinata, da Olivia Bonardi: e cioè «discutere di democrazia sociale significa quindi definire come una società decide di organizzarsi – o è da altri organizzata – per fare fronte ai bisogni di assistenza di ciascuno di noi. In sostanza si tratta di definire chi si prende cura di chi».

Pertanto, la questione centrale è sempre quella di capire come si afferma oggi il principio fondamentale di liberazione dal bisogno che poi è il nucleo fondamentale dello Stato sociale eretto dalla Costituzione nell'ottica della società prefigurata dal suo art. 3, c. 2. Va sempre ricordato che la liberazione dal bisogno è una precondizione per l'effettivo godimento e per l'esercizio dei diritti civili e politici, nonché rappresenta, nel disegno costituzionale, un interesse generale dell'intera comunità.

Oggi, la questione della democrazia sociale ha avuto risposte sfaccettate e variegate, collocabili nell'ambito di un *continuum* dove, ai poli estremi, da un lato, ci sono gli «apocalittici», dall'altro ci sono gli «integrati»; e poi ci sono coloro i quali si trovano lungo la linea dello stesso *continuum*. Peraltro, il tema è stato declinato facendo interagire l'ordinamento eurounitario con quello nazionale, senza trascurare le pratiche messe in campo ai vari livelli (nazionale, nazionale e territoriale) tramite l'azione sindacale.

Importante è stata l'attenzione dedicata al modello sociale europeo, di cui sono state messe in evidenza le attuali criticità, sia sul piano di un possibile ritorno alle logiche dell'*austerity* sia sotto il profilo della persistenza dei noti deficit sociali e decisionali. E qui vanno ricordate le accurate osservazioni di Maurizio Ferrera, di Elena Granaglia, di Madia D'Onghia, di Tiziano Treu.

In questo quadro, fatto di luci e di ombre, vi sono segnali positivi come la indiscutibile sensibilità delle due ultime Commissioni europee (la Commissione Juncker e la prima Commissione von der Leyen) nei confronti delle problematiche sociali; la messa in campo di un chiaro programma di attuazione del Pilastro sociale europeo del 2017; il varo di un grappolo di direttive di significativa importanza sotto il profilo della tutela della persona che lavora e

dell'introduzione di vincoli di sostenibilità (sociali, ambientali e di *governance*) all'azione dell'impresa; il fitto coinvolgimento della Confederazione europea dei sindacati (Ces) nell'interlocuzione con le istituzioni europee. Non possono, però, essere trascurati gli elementi negativi. L'impegno nell'Unione nelle politiche sociali non è stato irrilevante, ma le disparità territoriali e le diseguaglianze continuano ad aumentare; la povertà assoluta è diffusa in tutta l'Europa, ma essa raggiunge cifre drammatiche nei paesi più deboli.

Tutto ciò richiede l'attivazione di programmi sociali di tipo *hard* ed impone di incrementare i finanziamenti per gli obiettivi di coesione sociale. A questo riguardo, le ricette sono semplici, ma ne è complessa l'attivazione sul piano politico. C'è bisogno, come è stato rilevato, di una stretta connessione tra la dimensione sociale e l'economia; di introdurre forme di condizionalità sociale (legate ai principi del Pilastro sociale) per l'accesso ai finanziamenti europei, di politiche industriali orientate al benessere sociale; di una «produzione» di welfare europeo; di un'offerta di infrastrutture sociali e di beni comuni europei. In effetti, per esempio, è paradossale, perché di per sé contrario ai presupposti del mercato unico, che nell'Unione esistano ancora veri e propri paradisi fiscali.

Ritengo però che, se si volgono gli occhi al recente passato, sia possibile guardare al futuro con una certa dose di ottimismo. Infatti, non si può negare che, soprattutto a seguito della pandemia, ci sia stato un netto risveglio sociale dell'Unione europea.

Cosa è il *Next Generation Ue* se non una massiccia riemersione delle politiche keynesiane volte all'aumento della domanda aggregata? D'altra parte, nella stessa prospettiva si muove la direttiva sui «salari minimi adeguati» che mira a favorire la crescita delle retribuzioni, ritenendo ciò una condizione indispensabile per lo sviluppo economico e, quindi, verso la cosiddetta via alta alla competitività.

Il *trait d'unione* dei recenti interventi dell'Unione è quello di tracciare le linee di un nuovo modello di sviluppo improntato alla sostenibilità. Questa è stata messa al centro delle politiche pubbliche. Ma non solo. Di straordinaria importanza è il fatto che, come s'è poc'anzi accennato, la sostenibilità opera anche come

vincolo all'attività di impresa, come limite alla discrezionalità imprenditoriale. Insomma, ciò significa che le grandi transizioni in atto devono essere «giuste», specie nelle loro ricadute sociali ed ambientali.

La stessa Corte di giustizia ha da tempo abbandonato una pura impostazione mercatista, e non ha preso più posizioni riconducibili al preoccupante *Laval quartet*. Anzi, la stessa Corte ha chiaramente avallato la logica *antidumping* della nuova direttiva sul «distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi», valorizzando la cosiddetta «clausola sociale orizzontale» dell'art. 9 del Tfue. Così sono stati rigettati i ricorsi di quegli Stati che volevano difendere i loro vantaggi competitivi, derivanti dai bassi costi del lavoro delle imprese ivi stabilite. Inoltre, nella stessa direttiva sul distacco, e nella precedente direttiva cosiddetta *enforcement*, è contenuta un'apposita «clausola di salvaguardia» dell'azione collettiva che, secondo l'interpretazione più ragionevole (proprio perché tali direttive non richiamano il limite del rispetto del diritto comunitario), è vista come un'apertura attraverso la quale potrebbe consolidarsi una legittimazione dell'azione sindacale oltre i confini fissati dalla Corte di giustizia con la sentenza Laval e con le altre che si muovono lungo lo stesso percorso.

Certo, ha ragione Tiziano Treu che, insieme ad altri, ha messo in evidenza come l'afflato sociale dell'Unione corra il rischio di essere compromesso dalle recenti tendenze dell'attuale *governance*. Ci si riferisce al cosiddetto pacchetto *omnibus* presentato dalla seconda Commissione von der Leyen che potrebbe determinare un reale annacquamento dell'effettività delle garanzie sociali assicurate dall'attuale normativa europea in materia di sostenibilità: come la cosiddetta direttiva *Due diligence* e la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità. Quest'ultima, al momento, induce l'impresa a rendere trasparenti molteplici informazioni sulla sua gestione in grado di aprire immensi nuovi scenari per lo sviluppo delle relazioni industriali.

Ecco, a mo' di esempio, si può riprendere una bella frase di Massimo Luciani, secondo cui «abbiamo una grande Costituzione, ma per farla vivere ed operare occorrerebbe un grande popolo». Qui

Luciani si pone il problema di dove sia il popolo. In questa sede ci si può chiedere dove sia il soggetto che sul piano politico difenda l'effettività della dimensione sociale europea. È logico che ciò richiede un rafforzamento della rappresentanza politica a livello europeo (e non solo) la quale si possa contrapporre sia alle riemer-genti soluzioni deregolative, di stampo neoliberista, come unica ricetta per fronteggiare le crisi e le turbolenze dei mercati, sia alle pessime proposte di stampo sovranista, che, alla lunga, indebolirebbero soltanto l'Unione e la esporrebbero sempre di più ai capricci dei giganti finanziari e degli altri grandi Stati mondiali.

Ma v'è di più. La difesa e l'ampliamento del modello sociale europeo dipende anche dall'impegno dei soggetti sociali che se ne fanno portatori e che agiscono a favore di esso. E qui va sottolineato (come già è stato segnalato) il fortissimo ruolo svolto in questi ultimi anni dalla Ces, il sindacato europeo che ha partecipato, in vario modo, all'elaborazione della legislazione europea più innovativa in materia sociale degli ultimi anni. E se questa normativa è migliore di quanto ci si aspettasse alle origini, il merito è sicuramente del lavoro svolto dal sindacato europeo, attraverso molteplici forme di mobilitazione collettiva, di pressione politica, di partecipazione dal basso. Inoltre, la Ces, al momento, sta agendo (insieme alle federazioni sindacali settoriali europee) su piani articolati per cercare di introdurre nuove tutele sociali al livello dell'Unione, come una disciplina europea sulle catene degli appalti, ma anche per contrastare ogni tentativo di marcia indietro su quanto già conquistato.

L'azione collettiva, peraltro, potrebbe contribuire a orientare, in senso più favorevole alla tutela dei diritti fondamentali, l'interpretazione e l'applicazione della normativa europea improntata al cosiddetto «approccio basato sul rischio» derivante dall'uso di una tecnologia o di un modello organizzativo. Infatti, è diffuso il timore che tale sistema di regolazione possa limitarsi a produrre effetti *soft*: e cioè, ridursi solo alla mitigazione (attenuazione) e non alla completa eliminazione del rischio di un impatto negativo sui suddetti diritti. Quindi, v'è il concreto pericolo che tali diritti siano spesso sacrificati di fronte alle esigenze aziendali. Ciò soprattutto

se le procedure di valutazione del rischio vengono gestite dal *management* in modo autoreferenziale, senza l'adeguata partecipazione dei rappresentanti degli *stakeholders* (tra cui i lavoratori) e in assenza di pregnanti controlli da parte di organi esterni ed indipendenti. Questa preoccupazione giustifica la forte rivendicazione della Ces di un'apposita direttiva sul *management* algoritmico e sull'uso dell'intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro. Una direttiva che, rafforzando ed estendendo quanto già previsto nella direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali, cristallizzi una piena partecipazione sindacale alla *governance* delle nuove tecnologie. Comunque, di fronte a queste nuove frontiere, l'approccio più ragionevole dovrebbe essere quello indicato, con lungimiranza, da Stefano Rodotà, secondo cui il valore primario attribuito alla persona impone una risposta negativa alla domanda: «se tutto quel che è tecnicamente possibile sia pure eticamente lecito, politicamente e socialmente accettabile, giuridicamente ammissibile».

Come si vede, in buona sostanza, in ogni ambito, è sempre presente una continua dialettica tra due modi differenti di concepire la costruzione europea. Da un lato, v'è l'Europa dei mercanti e, dall'altro, c'è l'Europa dei cittadini. Tocca al «popolo» europeo, attraverso la sua mobilitazione, il compito di fare sì che sia quest'ultima, alla fine, a prevalere e a ribadire la sua primazia.

È stato bene messo in evidenza, come il sistema di welfare nazionale sia in ritardo rispetto alle nuove esigenze protettive, alle maggiori ibridazioni tra lavoro e non lavoro. Peraltro, è stata richiamata l'attenzione sulla circostanza che l'organizzazione attuale del welfare non solo rispecchia le diseguaglianze esistenti nella società, ma le intensifica, perché produce impatti discriminatori per genere e nazionalità. A ciò si collegano le criticità del mercato del lavoro italiano. Qui la legislazione degli ultimi anni (di cui il paradigma è rappresentato dal *Jobs Act*) ha realizzato una moderna mercificazione del lavoro, perché ha favorito un'abnorme utilizzazione di tipologie flessibili di rapporti di lavoro fragili e a basso costo, nonché forme di decentramento produttivo, attraverso le catene degli appalti, che comportano il peggioramento delle condizioni dei lavoratori ivi impiegati. Il che ha prodotto effetti sistemi-

mici, perché ha agevolato un modello di economia basato sulla competitività del costo del lavoro e concentrato sui settori a basso valore aggiunto. Un modello, quindi, che si inserisce in quella che è definita la via bassa allo sviluppo, che consente alle imprese di scarsa qualità di restare sul mercato e che disincentiva l'innovazione. D'altra parte, come ha rilevato Dario Guarascio, la diffusa presenza di bassi salari e di lavoro povero è, nello stesso tempo, causa e conseguenza del declino economico italiano. Insomma, è vero che la qualità del lavoro è una componente essenziale dello sviluppo sostenibile. Ma la qualità del lavoro dipende dalla qualità dell'impresa datrice di lavoro. Perciò, affinché si possano diffondere le imprese di qualità, è necessario modificare l'attuale prevalente modello di sviluppo: che al momento è di perverso sottosviluppo. In sintesi, si tratta di smettere, come ammonisce Massimo Giannini, di smettere di ubriacarsi «bevendo il sangue dei meno protetti dal Sacro Graal della flessibilità»!

Sicché, i nuovi sentieri per la riconfigurazione del welfare devono interconnettersi con una profonda riforma della regolazione del lavoro e del sistema di relazioni industriali.

È chiaro che l'attuale contesto politico non è favorevole a politiche *pro-labour*. Un esempio eclatante, ha detto bene Papi Bronzini, è costituito dall'abolizione del reddito di cittadinanza che, come dimostrano le ricerche disponibili, ha prodotto alcuni effetti virtuosi sul funzionamento del mercato del lavoro, perché ha reso i poveri meno deboli rispetto ad offerte di salari indecenti e comunque non ha determinato l'aumento del lavoro sommerso. Certo, l'istituto del reddito di cittadinanza produceva molteplici distorsioni, acutamente segnalate dal comitato di valutazione presieduto da Chiara Saraceno. Ma, di fronte a tutto questo, la risposta del governo di centro-destra è stata quella tipica di un contesto in cui domina il *marketing* politico e l'esigenza della politica di dare la sensazione di ascoltare la propria *constituency*. Così, sono state recepite le istanze dei benpensanti turbati dal diffuso scandalo (montato ad arte con unilaterali campagne di stampa) dei cosiddetti «divanisti»: ovvero di coloro che, benché occupabili, preferivano rifiutare di svolgere alcuna attività e vivere a spese della comunità.

Sicché, lo strumento è stato sostituito da nuove misure estremamente fragili, che riducono drasticamente la platea dei beneficiari; e soprattutto di stampo ottocentesco, perché improntate all'idea che la povertà e la disoccupazione sono fenomeni che dipendono dalla colpa e dalla responsabilità di chi si trova in questo stato: e che quindi ci sono sempre occasioni di lavoro per chi intende veramente lavorare! La cosa particolarmente grave è che, in questa drastica ristrutturazione, permeata da un'ossessione lavoristica, non è stata posta la dovuta attenzione all'impellente necessità di favorire l'inclusione sociale di chiunque sia affetto da forme di disagio e di deprivazione (che ostacolano o rendono impossibile l'accesso al mercato del lavoro), nonché di rendere veramente efficaci, per chi sia in grado di lavorare, le politiche attive del lavoro e della formazione. La debolezza di tutte queste politiche sia per l'inclusione sia per il lavoro è ancora oggi una drammatica patologia da curare con urgenza e coraggio.

Peraltro, non solo per ciò che concerne il quadro europeo, ma anche riguardo alla situazione nazionale, il convegno è stato ricco di idee originali (proprio in una direzione progettuale), di cui un decisore politico socialmente orientato dovrebbe fare tesoro. Come: trarre insegnamento dagli esperimenti più avanzati esistenti in altri paesi; l'enfatizzazione, quale linea guida, del principio di solidarietà, prescindendo dalla caduca distinzione tra previdenza ed assistenza; mettere l'adeguatezza di ogni trattamento al centro dei relativi interventi; accompagnare le persone nei loro molteplici processi di transizione; privilegiare il ruolo delle istituzioni pubbliche rispetto alla retorica del welfare familiare; valorizzare il lavoro di cura; demistificare la continua narrazione della mancanza di risorse e coltivare l'ambizione di costruire una fiscalità generale veramente improntata a principi solidaristici e di progressività.

Non si può nascondere che, com'è emerso nel nostro convegno, sul piano nazionale, sono stati raggiunti importanti risultati attraverso la contrattazione sociale territoriale. Beninteso, la pregnanza di tali successi è direttamente proporzionale dalla disponibilità al dialogo delle istituzioni pubbliche territoriali. Purtroppo, l'esperienza dimostra che, tranne le dovute eccezioni, il ceto politico non

ha mostrato particolare attenzione alle istanze avanzate dalle organizzazioni sindacali. Basti ricordare l'esempio dei cosiddetti protocolli di legalità negli appalti, di cui i migliori prodotti sono nati nelle zone dove vi sono governi sensibili ai problemi sociali, e quindi soprattutto nella parte del paese amministrata da schieramenti politici progressisti. Ma sicuramente anche laddove gli sbocchi finali non sono stati esaltanti, il problema è stato posto, è stato portato alla luce del sole, grazie all'attivismo sindacale. Ecco, qui si ha la conferma della tradizionale lezione del diritto del lavoro, della materia che molti di noi insegnano. E cioè, che solo l'azione collettiva rappresenta la vera garanzia di effettività dei diritti dei ceti subalterni. E quindi, per il futuro, è necessario che ciò non venga dimenticato. Pertanto, come ricordava Luigi Mariucci, qualche anno fa, il lavoro deve riconquistare la sua voce attraverso nuove declinazioni del «principio di solidarietà che è all'origine dei grandi movimenti collettivi che hanno segnato, in tutti i paesi, i cicli alterni della lotta sindacale». In effetti, egli si chiedeva: «dove va il mondo se non nella direzione di intrecciare la dimensione individuale con quella collettiva, i destini del singolo con la comunità a cui appartiene? Si pensi ai temi ambientali, alla riconversione ecologica dell'economia, alla necessità di stabilire regole globali in materia di disciplina finanziaria ed economica».

D'altra parte, anche la contrattazione collettiva di secondo livello ha consentito di raggiungere importanti conquiste sul piano del welfare aziendale. Ma è anche vero che questa contrattazione collettiva è presente solo in una piccola parte delle imprese italiane (quelle più grandi ed innovative) ed è soprattutto concentrata nel centro-nord del Paese. Soprattutto nel Mezzogiorno, e nelle altre aree depresse del territorio nazionale, il sindacato ha già il problema primario, e non facile, di fare applicare i contratti collettivi nazionali e di impedire la diffusione della contrattazione collettiva pirata o al ribasso.

Certo, come s'è detto, a livello nazionale, la situazione non è sicuramente *pro-labour*. Sono noti a tutti gli atteggiamenti dell'attuale governo fortemente oppositivi ad ogni vero dialogo con le grandi organizzazioni sindacali. Ciò spiega anche la grande batta-

glia portata avanti dalla Cgil con i referendum di questa tarda primavera. La battaglia è stata persa. Ma, riprendendo in termini positivi una suggestione di Miriam Golden, si può dire che essa è stata una «sconfitta eroica», perché ha consentito di riportare all'attenzione del dibattito politico le questioni del lavoro e delle sue tutele, e ha messo in chiaro che esiste una notevole parte della società che crede ancora in un mutamento dello *status quo*.

Insomma, l'azione politica, sindacale, culturale, come risulta dagli interventi che qui si sono succeduti, deve essere quella di fare entrare sempre di più la dimensione sociale nell'economia. E ciò significa che la regolazione e la costruzione del mercato devono avvenire in stretta considerazione delle esigenze sociali. Di conseguenza, anche qui a mo' di metafora, bisogna allontanare lo spettro di Hayek, che ancora popola i sogni di molti *policy makers* nostrani, e non solo, e ritornare a Keynes. In effetti, quest'ultimo parlava giustamente del primo «come l'uomo confuso più autorevole d'Europa». In questa direzione, vanno dissolti i miti ideologici del cosiddetto libero mercato che ancora resistono e condizionano soprattutto una parte della crinalide tecnocratica delle istituzioni europee. L'inefficace o insoddisfacente protezione dei diritti fondamentali degli individui, tra cui rientrano la garanzia della sicurezza sociale e la liberazione dal bisogno, non è colpa del mercato o dell'inafferrabile capitalismo finanziario e mimetico, bensì della politica, di una certa (cattiva) politica. A qualunque livello, è giunto il tempo che la politica ritorni a fare il suo mestiere, nello spirito della Costituzione e dei valori sociali fondamentali dell'Unione, rifiuggendo dai rigurgiti sovranisti e neoliberisti, e dando forma al mercato, in modo che la coesione sociale e gli interessi delle persone in carne ed ossa siano la stella polare che orienti ogni decisione di governo della società.

Un chiaro attuale esempio di costruzione sociale del mercato è rappresentato dall'attuale codice degli appalti pubblici. Esso è sopravvissuto al recente tentativo dell'attuale governo, con un apposito decreto correttivo, di attenuarne la portata garantistica soprattutto sotto il profilo della tutela dell'equo trattamento dei lavoratori impiegati negli appalti. Ma non bisogna mai trascurare i pro-

cessi reali. E questo significa che l'effettività di tale disciplina protettiva dipenderà da un'accorta vigilanza del sindacato sulla sua corretta applicazione. E ciò è quello che in effetti quest'ultimo sta facendo, attraverso la cosiddetta «contrattazione d'anticipo», volta ad impegnare le stazioni appaltanti a seguire un'apposita e pre-negoziata *road map* nell'affidamento degli appalti pubblici.

In questo percorso, è importante il ruolo dell'intellettuale, di ogni scienziato sociale e anche del giurista. Come ha detto bene Marzia Barbera, «bisogna guardare le maschere deformate dall'ideologia». È questo l'insegnamento di Giovanni Tarello, di cui troviamo un chiaro riflesso nelle parole di Umberto Romagnoli nel suo fondamentale commento al comma 2 dell'art. 3 Cost. Egli, infatti, afferma che «per il giurista, dunque, non si tratta di violentare le parole, ma di assumere a regola direttiva del proprio lavoro il "modello di società prefigurata" dal capoverso dell'articolo in questione mobilitando le risorse del "mestiere" a favore e sostegno (almeno) di quegli obiettivi idonei a costruirlo che la Costituzione ha determinato. Bisogna vedere, si potrebbe allora replicare, di quale "principe" il giurista sceglie di essere consigliere, o meglio: la coscienza critica».

Non a caso, Umberto Romagnoli, nel suo commento, citava Lelio Basso che, com'è noto, ha materialmente scritto il comma 2 dell'art. 3 Cost., insieme a Massimo Severo Giannini, e con il contributo della Madre Costituente Teresa Mattei, la quale difese l'inserimento nel testo della decisiva parola «di fatto». E Lelio Basso diceva: «quando i lavoratori italiani hanno fatto uno sciopero generale in tutto il paese per ottenere delle riforme legislative atte ad assicurare a tutti una casa decente e a buon mercato, io ho potuto sostenere che essi, con la loro forza e la loro lotta, riscrivono nella realtà quegli articoli della Costituzione, che noi, all'indomani della guerra, avevamo scritto soltanto su un labile pezzo di carta». Basso si riferiva allo sciopero generale del 19 novembre 1969, proclamato unitariamente dalle confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil proprio su temi del diritto alla casa. Ma, com'è stato sottolineato in questa sede, quello della casa resta ancora oggi uno dei più grandi e drammatici problemi sociali, sul quale è indiscutibile

che il sindacato ha mantenuto la sua attenzione. E se questo nodo, ma anche tutte le altre criticità dell'attuale sistema di welfare, troveranno, nel futuro, soluzioni migliori dipenderà anche e soprattutto dalla capacità dello stesso sindacato di continuare ad affrontarle e di mobilitare l'intera società civile verso questi obiettivi.

ISBN: 978-88-230-2627-8



9 788823 026278