



LaBoUR & Law Issues
Rights | Identity | Rules | Equality

Welfare occupazionale e tendenze evolutive

OLGA RUBAGOTTI
Università di Verona

vol. 7, no. 1, 2021

ISSN: 2421-2695



Welfare occupazionale e tendenze evolutive

OLGA RUBAGOTTI

Università di Verona

Dottoranda di ricerca in Diritto del Lavoro

olga.rubagotti@univr.it

ABSTRACT

The essay analyzes the occupational welfare which, thanks to its virtuous capacities, has been supported by the state in recent times through redistributive fiscal policies.

Through an analysis of the positive effects and the evolutionary tensions of occupational welfare, the essay intends to demonstrate how such a public policy entails the occurrence of a twofold effect:

a) indirectly attributing a delegation of social protection function to collective agreements, inducing trade unions and companies to include in the object of collective agreements the protection of general and public interests, that are expression of fundamental rights such as education, health, pension plans;

b) further developing the process of institutionalization of collective autonomy which, as early as the 1980s, was delegated the normative tasks of regulating the labour market and employment.

The essay argues that collective autonomy, on its own, without a legal framework, is unsuitable to protect general and public interests such as those that since 2016 constitute the new object of collective bargaining and therefore needs to be regulated, also in function of a possible extension of the subjective scope of employment welfare.

Keywords: occupational welfare; welfare state; trade union law; collective labour agreement; social rights.

Welfare occupazionale e tendenze evolutive

SOMMARIO: 1. Secondo welfare e recenti interventi normativi: la delega di funzione pubblica al contratto collettivo. – 1.1 Una breve introduzione. – 1.2 Le ricadute della delega di funzioni sul contratto collettivo. – 2. La nuova funzione della contrattazione collettiva. – 2.1 Le opportunità: la concertazione sociale e il nuovo spazio d'azione per il sindacato. – 3. Tensioni evolutive: la segmentazione delle tutele sociali. – 3.1 Le ricerche empiriche. – 3.2 Le reti di imprese. – 3.3 Possibili scenari per un welfare che diviene selettivo: la contrazione del welfare universale. – 4. L'istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva. – 4.1 Le premesse. – 4.2 L'istituzionalizzazione del sistema delle relazioni industriali: le tesi di Massimo D'Antona. – 4.3 Segue: welfare occupazionale e giuridificazione dell'autonomia collettiva. – 4.4 Segue: welfare occupazionale e neocorporativismo. – 5. Una legge sindacale come soluzione al problema della limitata efficacia soggettiva del welfare occupazionale?

1. Secondo welfare e recenti interventi normativi: la delega di funzione pubblica al contratto collettivo.

1.1. Una breve introduzione

Nel 2013 Maurizio Ferrera definiva il secondo welfare come l'insieme di nuove forme di protezione sociale successive alla nascita del primo welfare e funzionali all'integrazione delle sue lacune. Il secondo welfare veniva inquadrato come sistema in grado di stimolare il rinnovamento delle politiche di protezione sociale e creare nuovi modelli organizzativi, gestionali e finanziari per rispondere a bisogni sociali inesplorati e in parte inesplorabili dal solo welfare pubblico⁽¹⁾. L'Autore proseguiva specificando che la logica cui risponde il secondo welfare è quella dell'efficientamento e della razionalizzazione delle risorse pubbliche, normalmente vincolate al rispetto dei limiti di bilancio, senza mettere in discussione la funzione primaria e redistributiva dello Stato Sociale, che delega parte delle sue funzioni di protezione ad attori privati.

Un ruolo centrale tra gli attori del secondo welfare è riservato alle imprese che, sin dalle prime esperienze di stampo paternalistico, hanno contribuito attraverso pratiche di welfare aziendale o, mutuando l'espressione utilizzata da Bruno Caruso⁽²⁾, occupazionale, a rendere più efficace la

(1) F. Maino - M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2013, 8.

(2) B. Caruso, "*The bright side of the moon*": politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale, RIDL, 2016, I, 186 e ss.

sostenibilità sociale⁽³⁾ attraverso prestazioni di beni e servizi dirette a lavoratori dipendenti, con lo scopo di migliorarne condizioni di lavoro e di vita⁽⁴⁾. È all'interno di questo sistema costruito su più livelli, dove il secondo welfare è sussidiario e integrativo rispetto al primo welfare, che troviamo il welfare aziendale contrattato sostenuto dallo Stato attraverso recenti politiche fiscali (*infra*, par. 1.1).

Il sistema di welfare occupazionale così come costruito, slegato da criteri di appartenenza dell'individuo alla collettività, ma condizionato alle previsioni del contratto collettivo di lavoro, nonché all'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, deve rapportarsi necessariamente alle caratteristiche delle relazioni industriali, dei territori e delle imprese italiane. Ciò potrebbe costituire fattore di incremento dei dualismi che già caratterizzano il mercato del lavoro ed il verificarsi di possibili scenari limite, in seguito meglio specificati, quali la contrazione di politiche sociali di stampo universalistico, causate dalla diminuzione di risorse pubbliche a disposizione dello Stato sociale, trasferite ai privati (*infra*, par. 3).

Le premesse, pertanto, inducono a riflettere su effetti virtuosi e tensioni evolutive di una politica redistributiva che, costruita attraverso quella che si ritiene essere un'indiretta delega della funzione di protezione sociale al contratto collettivo (*infra*, par. 2), è obbligata a dialogare con il sistema delle relazioni industriali.

Si tratta di un sistema autonomo, di matrice privatistica, che sino ad oggi è stato in grado di autoregolarsi, ma che, come già Massimo D'Antona rilevava, sin dagli anni Ottanta, veniva investito da un processo di istituzionalizzazione,

⁽³⁾ La sostenibilità sociale o *Social Sustainability* è collegata al concetto di *Sustainable Development* sviluppato all'interno del *Brundtland Report* e pubblicato nel 1987 dalla *The World Commission on Environment and Development* (WCED). In particolare, la sostenibilità sociale è considerata uno dei tre pilastri fondamentali dello sviluppo sostenibile insieme con sostenibilità ambientale ed economica, obiettivi che anche l'Unione Europea ha fatto propri (si veda a tal proposito il report realizzato per il Parlamento Europeo: *Social Sustainability: Concepts and Benchmarks* reperibile all'indirizzo web https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU%282020%29648782). Gli elementi chiave della sostenibilità sociale sono il miglioramento del welfare e delle condizioni di vita degli individui, della coesione sociale, il raggiungimento di un'economia sociale di mercato competitiva e il progresso del modello sociale europeo. In questa prospettiva il welfare occupazionale, tutelando i diritti sociali dei lavoratori e alleggerendo il peso delle prestazioni sociali gravanti sul *welfare state*, risponde agli obiettivi poc'anzi richiamati.

⁽⁴⁾ Per approfondire si veda G. Mallone, *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, in F. Maino - M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, cit., 49 ss.

sostanziatosi nella tessitura attorno al nucleo privatistico collettivo del diritto del lavoro di una trama normativa di carattere pubblicistico⁽⁵⁾. D'Antona riconosceva già, come diretta conseguenza di una sempre maggiore delega di compiti normativi alla contrattazione collettiva, seppur nella sola ottica della tutela di interessi pubblici quali la tutela del mercato del lavoro e dell'occupazione⁽⁶⁾, la crescente identità tra democrazia sindacale e democrazia politica, ne evidenziava i rischi e finalizzava i suoi studi alla risoluzione del problema della legittimazione democratica del sindacato verso i soggetti rappresentati⁽⁷⁾.

Oggi, invece, l'istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva sembra essere diretta verso interessi non più collegati alla mera regolazione del mercato del lavoro, ma che sono espressione di diritti fondamentali alla previdenza, all'assistenza, alla salute (*Infra*, par.1.2).

Il punto più interessante, per il percorso che si intende seguire in questa sede, però riguarda la riflessione di D'Antona sulla necessità di regolazione del soggetto privato che diviene destinatario del trasferimento di un potere pubblico, appartenuto sino a quel momento allo Stato.

La tesi che si cercherà di sostenere è che, a partire dalla legge di stabilità del 2016 (*infra*, par. 1.2), il legislatore abbia compiuto, attraverso una forte incentivazione fiscale al welfare occupazionale contrattato, un ulteriore passo in questo processo di istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva (*infra*, par.4), che pertanto, in analogia con la riflessione di cui sopra, necessita di essere nuovamente regolata.

1.2. Le ricadute della delega di funzione sul contratto collettivo

Negli anni immediatamente successivi alla crisi economica globale, con la legge di stabilità del 2016 il legislatore introduce in via sperimentale un sistema di incentivi fiscali a sostegno del welfare occupazionale contrattato, resi strutturali dalle successive leggi di stabilità, attraverso le quali intende realizzare una *policy* pubblica⁽⁸⁾ di stampo redistributivo. Come noto, in una fase

⁽⁵⁾ M. D'Antona, *Pubblici poteri nel mercato del Lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, RIDL, 1987, I, 226-291.

⁽⁶⁾ M. D'Antona, *Pubblici poteri nel mercato del Lavoro*, *op. cit.*

⁽⁷⁾ M. D'Antona, *Diritti sindacali e diritti del sindacato: il titolo III dello statuto dei lavoratori rivisitato*, in G. Ghezzi (a cura di) *Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000, 47 ss.

⁽⁸⁾ B. Caruso, *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale, nuove strategie di gestione del lavoro o neo consumismo?*, RIDL, 2018, I, 370 ss. Gli incentivi costituirebbero oramai

precedente al sostegno pubblico al welfare contrattato, le pratiche di welfare aziendale venivano identificate con iniziative unilaterali di imprenditori illuminati, risalenti al periodo post-industriale ed estranee alle relazioni negoziali con il sindacato. Queste iniziative si sviluppano, successivamente, in tempi più recenti, attraverso la spontanea adozione di regolamenti aziendali, espressione di un cambiamento strutturale dell'organizzazione d'impresa. Quest'ultima, cosciente della propria essenza politica, diviene anche socialmente responsabile e garante del benessere dei lavoratori⁽⁹⁾. In questa prospettiva, l'impresa non ha più come unico scopo il profitto, ma persegue altri obiettivi tra i quali la tutela dei bisogni dei lavoratori e il miglioramento delle loro condizioni di vita⁽¹⁰⁾.

L'autoregolazione dell'impresa comporta il venir meno di un controllo dei valori di cui è portatrice, poiché il carattere unilaterale del regolamento aziendale diminuisce lo spazio di controllo riservato in via preliminare al sindacato ed in via eventuale e successiva al giudice⁽¹¹⁾.

Con la legge n. 208 del 28 dicembre 2015 il legislatore, dopo aver guardato a queste pratiche con particolare favore e avendone valutato l'impatto positivo, colto gli svantaggi della loro dimensione unilaterale, offre un forte sostegno al welfare aziendale contrattato per renderlo oggetto di decisioni condivise con il sindacato e di un'obbligazione avente fonte contrattuale. Lo fa sulla scia di un cambiamento strutturale, spontaneo dell'organizzazione d'impresa, che elegge a soluzione del problema del necessario ripensamento del *welfare state*, ormai svuotato di buona parte delle sue risorse. Questa *policy* ha l'effetto di spingere il sistema delle relazioni industriali ad assumersi funzioni pubbliche di protezione tipiche dello Stato sociale, senza invaderne la sfera di autonomia. Ciò non avviene attraverso il conferimento di un'espressa delega di compiti normativi al contratto collettivo, ma la legge riserva un trattamento di favore ad una determinata tipologia di contrattazione collettiva, di tipo

un *modus operandi* attraverso il quale lo stato ha inteso realizzare una *policy* pubblica a carattere promozionale finalizzata ad indirizzare gli attori sociali verso una negoziazione aziendale di tipo partecipativo.

⁽⁹⁾ M. Barbera, "Noi siamo quello che facciamo". *Prassi ed etica dell'impresa post-fordista*, DLRI, n. 144, 2014. In particolare, l'Autrice chiarisce bene che l'impresa a seguito della valutazione dell'impatto sociale del proprio agire, con un'apertura nei confronti di gruppi o soggetti esterni (comunità locali, enti di governo, associazioni no profit, istituzioni educative, sindacati, stampa: i cosiddetti *stakeholders*) diverrebbe cosciente del fatto che questi possano risentire degli effetti delle decisioni aziendali (che costituisce il sostrato altruistico della RSI), ma anche che tali soggetti possano, a loro volta, influenzare l'attività dell'impresa in termini di politiche o di processi lavorativi (639).

⁽¹⁰⁾ B. Caruso, "The bright side of the moon" cit.

⁽¹¹⁾ M. Barbera, "Noi siamo quello che facciamo" cit.

partecipativo, in ragione dei suoi contenuti (il conferimento di beni e servizi ai lavoratori impiegati presso l'impresa)⁽¹²⁾. Con la tecnica della novella fiscale (*infra*, par. 2) viene individuato un insieme di *benefits* che, in ragione delle loro finalità sociali, siano esse educative, formative, ricreative, assistenziali, sanitarie, sono soggette ad agevolazioni tali da escluderne il computo del valore nella somma dei redditi da lavoro dipendente ai fini dell'imposizione IRPEF e dai redditi d'impresa ai fini del calcolo IRES⁽¹³⁾.

I provvedimenti del governo inizialmente sono pensati per creare un collegamento tra incentivi e welfare occupazionale nell'ipotesi in cui l'*obbligazione sociale* trovi la genesi nel contratto collettivo di secondo livello. Successivamente, anche se con effetto sostanzialmente retroattivo, gli incentivi vengono estesi all'ipotesi in cui ciò avvenga in conformità con le disposizioni del CCNL ovvero di un accordo interconfederale, anche in funzione dell'allargamento del campo di efficacia⁽¹⁴⁾.

Il legislatore, con la legge di stabilità del 2017, ha infatti cooptato nel sistema di sgravi e agevolazioni anche i contenuti dei contratti collettivi nazionali e degli accordi interconfederali, nell'ottica dell'estensione del suo ambito di efficacia oltre al livello periferico di contrattazione.

Un ulteriore beneficio (fiscale per i lavoratori e contributivo per i datori di lavoro), legato esclusivamente al secondo livello di contrattazione collettiva, è inoltre previsto nel caso di conversione totale o parziale del salario di produttività in prestazioni di welfare e induce le parti a mettere in pratica di strategie di modernizzazione salariale, sulla base di convenienze indotte da risorse pubbliche messe a disposizione a tale scopo⁽¹⁵⁾.

Ciò che si intende sostenere, sin d'ora, è che con l'inclusione di prestazioni sociali e protettive nell'oggetto, il contratto collettivo diviene mediatore di tre diverse tipologie di interessi (*infra*, par. 2.1): 1) l'interesse dell'impresa o delle imprese coinvolte nell'accordo alla produttività, alla competitività e al profitto; 2) l'interesse collettivo dei lavoratori al mantenimento dell'occupazione, al miglioramento delle condizioni di lavoro e al benessere

(12) Caruso, *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale* cit., 370.

(13) Per l'elencazione di beni e servizi che consentono l'accesso a vantaggi fiscali e contributivi per lavoratori dipendenti e imprese si vedano E. Messagli - S. Spattini - M. Tiraboschi, *Fare Welfare in Azienda*, ADAPT University Press, 2018, 181-203. Per le ultime novità introdotte con la legge di stabilità del 2019 (l. n. 145/2018) si veda *Percorsi di Secondo welfare* all'indirizzo web <https://secondowelfare.it/aziende/legge-di-bilancio-2019-gli-interventi-in-materia-di-welfare-aziendale.html>.

(14) D. Comandè, *Il nuovo welfare contrattuale nei negoziati collettivi nazionali: stato dell'arte e criticità*, *RDSS*, 2017, 4, 821-842 e in particolare 824-825.

(15) B. Caruso, "*The bright side of the moon*" cit., 197.

organizzativo; 3) l'interesse del lavoratore al soddisfacimento di bisogni primari, costituzionalmente tutelati, espressione di diritti fondamentali e sociali. Interessi che esulano dalla composizione del conflitto tra lavoro e capitale, ma hanno carattere generale, attengono alla dimensione dell'individuo in quanto tale e non in quanto lavoratore. Questi ultimi vengono trasformati, eletti a interessi collettivi grazie alla mediazione delle organizzazioni sindacali, in esito ad un processo di formazione della volontà, che gli attribuisce una nuova dimensione collettiva, con la conseguente funzionalizzazione dei contratti collettivi a finalità di pubblico interesse. Questi interessi ontologicamente “*individuali-generalisti*”, che, come già affermava Romagnoli⁽¹⁶⁾, possono essere soddisfatti, se non esclusivamente, in larga prevalenza mediante comportamenti attivi dei pubblici poteri, una volta inclusi nell'oggetto dell'attività concertativa sindacale producono un effetto che si ripercuote anche sulla funzione del sindacato: affiancare lo Stato Sociale nella sua azione di garante dei diritti sociali dei propri rappresentati.

2. La nuova funzione della contrattazione collettiva

Scriveva Massimo D'Antona già all'inizio degli anni Novanta di come la democrazia sindacale somigliasse sempre più alla democrazia politica a causa di un processo di istituzionalizzazione della figura del sindacato, conseguente al riconoscimento di una vasta delega di compiti normativi alla contrattazione collettiva, che veniva considerata dal legislatore già allora come «istituzione sociale capace di autoregolazione e a questo titolo integrata nel sistema dei pubblici poteri»⁽¹⁷⁾. Nello specifico, la contrattazione collettiva assumeva una funzione sempre più politica, di tipo organizzativo-procedurale, rispetto a quella tradizionale normativa di fissazione delle quantità standard di lavoro e di salario. Questo perché i soggetti collettivi contraenti cogestivano aspetti della strategia d'impresa e condividevano quote di potere dell'impresa nei confronti dei lavoratori⁽¹⁸⁾.

Le norme sul welfare occupazionale sembrano porsi in linea di continuità con questo processo, anzi, in qualche misura, superandolo (come si cercherà di argomentare *infra*, par. 4.2), proprio per l'effetto di spingere le parti sindacali ad

⁽¹⁶⁾ U. Romagnoli, *Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza alla cittadinanza industriale*, in G. Casadio (a cura di), *Diritti sociali e del lavoro nella costituzione italiana*, Ediesse, 165.

⁽¹⁷⁾ M. D'Antona, *Diritti sindacali e diritti del sindacato* cit., 50.

⁽¹⁸⁾ M. D'Antona, *Diritti sindacali e diritti del sindacato* cit., 50.

assumersi una nuova una funzione politico-istituzionale multidimensionale⁽¹⁹⁾, che potrebbe essere così sintetizzata: a) una dimensione positiva di sviluppo della funzione organizzativo-procedurale, che dispiega il proprio effetto *all'interno del sistema delle relazioni industriali*, volta alla ridefinizione partecipativa dei modelli d'impresa nonché alla progettazione di strategie di incremento della produttività⁽²⁰⁾; b) una dimensione negativa, espressione del trasferimento al contratto collettivo di un potere politico, che produce effetti *all'esterno del sistema relazioni industriali* e alleggerisce il peso delle prestazioni sociali gravanti sullo Stato anche grazie alla sua capacità di riequilibrare le componenti interne alla spesa pubblica⁽²¹⁾. Quest'ultima dimensione funzionale permette l'apertura di opportunità negoziali politiche per il sindacato che, in questo modo, si fa garante di interessi dei propri rappresentati; interessi che sono espressione di diritti fondamentali, e non appartengono loro in quanto *insider* al mercato del lavoro.

2.1. La concertazione sociale e il nuovo spazio d'azione per il sindacato

La normativa fiscale premiale, con agli artt. 51 e 100 del TUIR, incentiva il sindacato all'intermediazione di utilità in favore dei rappresentati senza fornire però una precisa declinazione tipologica dei *fringe benefits* oggetto dell'intervento premiale.

Sono le ricerche empiriche a mostrare come la concertazione sociale operi entro un *range* flessibile e ampio di beni che si concentrano su bisogni assistenziali dei lavoratori (sanità, istruzione, beni ad uso personale, trasporti), bisogni previdenziali, misure per l'integrazione della dimensione professionale e familiare (conciliazione vita-lavoro, *smartwork*), istituti finalizzati a promuovere l'integrazione, misure di welfare di stampo partecipativo per *stakeholder* ad elevato grado di professionalità in grado di rafforzare il senso di appartenenza identitaria del lavoratore al contesto aziendale (in particolare il riferimento è *Employee Stock Ownership Plans* ESOP e cioè piani di partecipazione diretta dei

⁽¹⁹⁾ Si veda B. Caruso, *Recenti sviluppi normativi e contrattuali* cit., 369-388; V. Bavaro, *Sulla prassi e le tendenze delle relazioni industriali in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, DRI, 2017, 1, 41.

⁽²⁰⁾ L. Pilotti, *Welfare aziendale tra Industry 4.0 e smart working: leve di wellness partecipative, creative per la crescita della produttività cognitiva e del paese*, in C. Alessi - M. Barbera - L. Guaglianone (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci editore, 2019, 214-240. Si veda Anche C. Murena, *Welfare aziendale e fidelizzazione dei lavoratori*, LDE, 2020, 3.

⁽²¹⁾ F. Razzetti - F. Maino, *Attori e risorse tra primo e secondo welfare*, in *Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia*, 2019, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2019, 49-52.

ceti professionali cruciali per lo sviluppo dell'azienda alla proprietà di quote della società datrice di lavoro)⁽²²⁾.

Da qui la conferma di una molteplicità di soluzioni che offrono sostegno alle più disparate esigenze del lavoratore⁽²³⁾ e l'apertura di spazi d'azione politica per il sindacato a tutela dei rappresentati. In questo senso al sindacato viene conferita anche capacità di ricalibratura del *welfare state* tradizionale in risposta alle nuove forme di vulnerabilità dei cittadini. Tali bisogni sono in continuo divenire e richiedono una progettazione rapida di politiche flessibili e servizi mirati, difficilmente realizzabili dalle amministrazioni pubbliche⁽²⁴⁾.

Il Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia evidenzia come la spesa sociale pubblica italiana abbia un'articolazione interna fortemente sbilanciata verso la componente previdenziale, ipertrofica rispetto ad altre voci di spesa pubblica⁽²⁵⁾, ed è proprio in questi campi, prerogativa del potere amministrativo, che si dispiega la portata riequilibratoria della delega di funzione. Senza pretesa d'eshaustività, si segnala che il welfare occupazionale costituisce potenzialmente un metodo per il contrasto all'inadeguatezza del Sistema Sanitario Nazionale, divenuto incapace, a causa dei continui tagli di bilancio, di far fronte ai bisogni sanitari generali della popolazione, aumentati negli ultimi anni anche in ragione del suo progressivo invecchiamento⁽²⁶⁾. Attraverso l'istituzione di fondi di sanità

⁽²²⁾ M. Castro, *Il welfare aziendale, ragione e prospettive di una strategia*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale 2.0, nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Wolters Kluwer, 2016.

⁽²³⁾ Tra le misure di welfare occupazionale si annoverano: fondi sostegno affitto, coperture assicurative agevolate, permessi aggiuntivi per cure parentali, convenzioni con enti, società cooperative per assistenza a disabili, il servizio di maggiordomo aziendale, sconti, convenzioni per colonie e campus per i figli dei dipendenti, agevolazioni varie per viaggi, shopping, salute e benessere e tempo libero, promozione e diffusione della cultura particolare attenzione è riservata a temi precisi indirizzati a incrementare fondi integrativi di previdenza complementare (71%) o di assistenza sanitaria integrativa (63%) per un'analisi di maggior dettaglio. Si veda: L. Sbarra - A.R. Munno - G. Bianco - S. Spiller - R. Benaglia (a cura di), *✓ Rapporto OCSEL 2019*, reperibile all'indirizzo web <https://www.cisl.it/osservatori/ocsel-contrattazione-di-2-livello/report/14754-v-rapporto-ocsel.html>.

⁽²⁴⁾ F. Razetti - F. Maino, *Un rinnovato protagonismo per stakeholder e corpi intermedi? Il secondo welfare tra evoluzioni concettuali e sviluppi empirici*, in F. Maino - M. Ferrara (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia: quarto rapporto sul secondo welfare in Italia*, Giappichelli, 2019, 49-80, https://www.secondowelfare.it/edt/file/Quarto_Rapporto_sul_secondo_welfare.pdf

⁽²⁵⁾ F. Razetti, F. Maino, *Un rinnovato protagonismo per stakeholder* cit., 49-80.

⁽²⁶⁾ La componente di spesa pubblica destinata alla sanità è infatti stazionaria sin dal 2008 sino al 2019, viceversa si registra un aumento della spesa sanitaria privata a carico diretto dei cittadini, che implica il rischio di un aggravio di costi soprattutto in capo ai soggetti più svantaggiati dal punto di vista delle condizioni di salute e/o con scarsa disponibilità di reddito. La salute costituisce l'area di spesa per il welfare più rilevante per le famiglie, con un valore complessivo di 37,7 miliardi nel 2018. Per approfondire si veda F. Razetti, F. Maino, *op. ult. cit.*, 53-58.

integrativa, l'adesione ad enti e le casse di mutuo soccorso, peraltro istituti regolabili dal contratto collettivo nazionale di categoria e quindi accessibili ad un numero maggiore di lavoratori dipendenti, è possibile sostenere la spesa sanitaria privata delle famiglie⁽²⁷⁾.

Una sorte simile è riservata ai fondi di previdenza integrativa potenzialmente correttivi degli effetti collegati all'esercizio del diritto di conversione del premio di risultato in *fringe benefits*. In tale ipotesi, a fronte di un immediato risparmio contributivo, il lavoratore dovrà fare i conti con una diminuzione del reddito da pensione percepito. La perdita potrebbe, però, essere scongiurata qualora la porzione di premio convertita venisse destinata a fondi di previdenza integrativa o complementare, con funzione sussidiaria rispetto al sistema nazionale di previdenza ⁽²⁸⁾.

Il welfare occupazionale, inoltre, può essere inteso come strumento per incentivare la condivisione dei ruoli familiari di cura, che ad oggi pesano principalmente sulla donna. Il sindacato, in questo modo, può farsi promotore di politiche mirate di welfare familiare che incidano più sulla condivisione dei compiti di cura familiare che sulla conciliazione vita-lavoro e ritagliarsi, così, un ruolo attivo nella promozione della partecipazione e permanenza femminile al lavoro⁽²⁹⁾.

3. Tensioni evolutive: la segmentazione delle tutele sociali

Al di là degli effetti virtuosi, la delega di funzione sociale al contratto collettivo può costituire, da un lato un fattore di incremento dei dualismi che già caratterizzano il mercato del lavoro, dall'altro un fattore di potenziale contrazione del welfare universalistico, con il conseguente rischio di una segmentazione di tutele sociali per gli stessi lavoratori. Ciò in ragione dell'intreccio tra la disciplina fiscale e le regole di funzionamento del sistema delle relazioni industriali, che rendono il welfare occupazionale un sistema ad efficacia soggettiva limitata.

Quanto alla disciplina fiscale, si premette sin d'ora che l'intervento della leva fiscale sul welfare occupazionale è avvenuto con meccanismi redistributivi, indiretti, di agevolazione (*tax expenditures*) tesi a favorire l'acquisizione di servizi

⁽²⁷⁾ F. Razetti, F. Maino, *op. ult. cit.*, 71.

⁽²⁸⁾ G. Mallone - T. Tafaro, *Premio in welfare oggi, quale pensione domani?*, RPS, 2017, 2, 47-59.

⁽²⁹⁾ C. Alessi, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, DRI, 2018, 3, 804-821.

e prestazioni sociali attraverso il mercato privato⁽³⁰⁾. Lo Stato ha quindi rinunciato ad incassare parte delle imposte normalmente a carico di imprese e lavoratori, potenzialmente destinate al finanziamento del primo welfare, per diminuire il costo del lavoro gravante su di un numero limitato di imprese e la pressione fiscale gravante su un numero limitato di lavoratori che ne sono alle dipendenze (*infra*, par. 3).

Uno dei limiti del welfare occupazionale, infatti, riguarda la sua diffusione disomogenea, che riflette: 1) le differenze tra nord industrializzato e il sud Italia poco industrializzato; 2) lo squilibrio tra grandi e piccole-medie imprese, nonché la scarsa diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello tra le PMI; 3) Il dualismo tra lavoratori “forti”, garantiti e lavoratori “deboli”, precari, e ciò senza contemplare tutti quei soggetti che non hanno accesso al mercato del lavoro.

Le ricerche empiriche, pur riconoscendo una crescita della diffusione del welfare occupazionale, ne danno una chiara dimostrazione.

3.1. Le ricerche empiriche

I dati elaborati dall’OCSEL⁽³¹⁾ e dalla CGIL⁽³²⁾ mostrano come negli ultimi anni sia avvenuta una rapida crescita della contrattazione di secondo livello sul welfare, ma anche come la sua ripartizione geografica veda ancora in testa il Nord Italia⁽³³⁾, a causa della differente concentrazione di imprese sul territorio: più della metà delle imprese censite dall’ISTAT nel 2019 infatti è attiva al Nord (il 29,2% nel Nord-ovest e il 23,4% nel Nord-est), mentre le percentuali diminuiscono al 21,4% per Centro e al 26,0% nel Mezzogiorno⁽³⁴⁾.

In relazione alla classe dimensionale delle imprese che contrattano welfare, inoltre, si nota come la frequenza di contrattazione sociale sia maggiore nelle imprese di grandi dimensioni⁽³⁵⁾. La dimensione delle imprese, infatti,

⁽³⁰⁾ Si veda E. Pavolini - U. Ascoli, *The dark side of the moon, il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, *PS*, 1, 2019, 1, 41-43.

⁽³¹⁾ A.R. Munno - G. Bianco - S. Spiller - R. Benaglia - V. Rapporto OCSEL, *Il lavoro cambia...la contrattazione costruisce risposte*, dicembre 2019 e A.R. Munno - G. Bianco - S. Spiller - R. Benaglia, *IV Rapporto OCSEL, Il lavoro cambia...la contrattazione costruisce risposte*, luglio 2018.

⁽³²⁾ *Secondo rapporto sulla contrattazione di secondo livello CGIL*, Gennaio 2020, 61 ss.

⁽³³⁾ Si veda anche *Welfare Index PMI Rapporto 2019*, in particolare 84 ss.

⁽³⁴⁾ Censimento Permanente delle imprese reperibile all’indirizzo web <https://www.istat.it/it/archivio/238337>

⁽³⁵⁾ *Secondo rapporto sulla contrattazione di secondo livello CGIL*, *op. cit.*, 64; si veda anche E. Barazzetta - V. Santoni, *Welfare aziendale e contrattazione: sfide e opportunità per le parti*

costituisce discriminante del tipo di iniziativa sindacale⁽³⁶⁾ e deve essere correlata alla concreta composizione della popolazione aziendale italiana. Gli ultimi dati Istat disponibili, mostrano che i due terzi delle imprese italiane (821 mila, pari al 79,5% del totale) sono microimprese (con 3-9 addetti in organico), 187 mila (pari al 18,2%) sono di piccole dimensioni (10-49 addetti), mentre le medie (con 50-249 addetti) e le grandi imprese (con 250 addetti e oltre) rappresentano il 2,3% del campione analizzato⁽³⁷⁾. Procedendo con una stima⁽³⁸⁾, seppur approssimativa, del numero di lavoratori impiegati nelle imprese oggetto dell'indagine, si nota come le imprese piccole (con 3-9 addetti), che difficilmente vedranno applicato al loro interno un contratto collettivo aziendale⁽³⁹⁾, contino un numero di lavoratori che è potenzialmente compreso tra i 2.463.000 sino ai 7.389.000. Il numero dei lavoratori alle dipendenze di imprese di media dimensione (da 10 a 49 addetti) è compreso entro una forchetta di valori che va da un minimo di 1.870.000 ad un massimo di 9.163.000, mentre per le imprese di grandi dimensioni (50- più di 250 addetti) i valori variano da un minimo di 1.200.000 sino ad un massimo di 6.000.000.

Incrociando dunque i dati relativi alla percentuale di imprese differenziate in base alla tipologia di grandezza e quelli relativi al numero di lavoratori ivi potenzialmente impiegati, anche senza procedere ad un calcolo accurato, si può comunque dare contezza dell'impatto differenziato che la dimensione delle imprese ha sul tasso di copertura soggettiva del welfare occupazionale.

L'efficacia limitata del welfare occupazionale, infine, dipende non solo dal suo legame con il contratto collettivo di lavoro, ma anche da quello con il

sociali, in *Nuove alleanze per un welfare che cambia: quarto rapporto sul secondo welfare in Italia*, Giappichelli, 2019, 102 ss.

⁽³⁶⁾ Da considerare è che il requisito quantitativo per la costituzione delle rappresentanze aziendali preclude in concreto una diffusione universale del welfare contrattato.

⁽³⁷⁾ Si veda Censimento nazionale delle imprese per l'anno 2019, reperibile all'indirizzo web <https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/imprese>

⁽³⁸⁾ La stima è stata ottenuta moltiplicando il numero delle imprese così come divise in categoria (piccole - medie-grandi) per il numero massimo e minimi di lavoratori assunti presso le diverse categorie di imprese: dai 3 ai 9 per le piccole, dai 10 ai 49 addetti per le imprese di medie dimensioni e dai 50 ai 250 lavoratori dipendenti per le grandi imprese.

⁽³⁹⁾ Ciò principalmente in considerazione delle regole per la costituzione di RSA e RSU in azienda ed in particolare il riferimento è all'art. 35 dello Statuto dei lavoratori che limita il campo di applicazione del titolo terzo dello Statuto, e dunque anche dell'art. 19, alle sole unità produttive con oltre 15 dipendenti. Al problema della difficoltà di stipula di un contratto collettivo aziendale si può ovviare attraverso la stipula di contratti di rete aventi ad oggetto piani di welfare (*infra*, par. 3.2).

contratto di lavoro subordinato. Ciò comporta una disparità d'accesso ai benefici conseguenti all'elargizione delle misure contrattate tra *insider* ed *outsider* al mercato del lavoro. Quanto a questi ultimi, si consideri che in base alla nota trimestrale congiunta sulle tendenze all'occupazione relativa al quarto trimestre del 2019, il tasso di disoccupazione nazionale nel periodo di riferimento si attestava attorno al 9,8% (peraltro la nota si riferisce ad un periodo precedente all'emergenza covid-19 che, con grandi probabilità, determinerà un aumento del dato percentuale ivi presentato); il mercato del lavoro Italiano, inoltre, continua a dimostrarsi particolarmente escludente per i giovani under 34 e con un forte divario occupazionale tra generi⁽⁴⁰⁾.

I dati fin qui riportati si riferiscono all'intero territorio nazionale, ma la situazione non cambia qualora si analizzi una realtà territoriale particolare. Si pensi ad una realtà imprenditoriale ristretta, ma florida, come quella del territorio bresciano⁽⁴¹⁾. Qui i dati dell'Osservatorio sul Mercato del Lavoro e sulle Relazioni collettive (OSMER)⁽⁴²⁾ relativi agli anni 2016-2018 mostrano il tendenziale aumento del numero di accordi collettivi di secondo livello aventi ad oggetto misure di welfare, ma anche la loro scarsa copertura soggettiva in

⁽⁴⁰⁾ Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione relativa al III trimestre 2019 reperibile all'indirizzo web <https://www.istat.it/it/archivio/239900>

⁽⁴¹⁾ La Provincia di Brescia è la seconda provincia più industrializzata della Lombardia, seconda solo a Milano.

⁽⁴²⁾ Ad oggi, la banca dati dell'Osservatorio, costituito nel 2005, su iniziativa di docenti e ricercatori del Dipartimento di Giurisprudenza e del Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli studi di Brescia, conta un totale di 2.861 accordi aziendali stipulati tra il 2008 e il 2018. Il Data base OSMER è particolarmente articolato, anche se non comprende la totalità degli accordi siglati nello stesso periodo dalle imprese bresciane poiché la fonte prevalente utilizzata è rappresentata dagli accordi depositati presso l'Ispettorato Provinciale del Lavoro. Come è noto l'obbligatorietà a tale deposito riguarda solo gli accordi con un contenuto che si avvale di aspetti decontributivi e agevolativi sul piano previdenziale e/o fiscale. Nulla vieta però il deposito anche di accordi che non presentino tali prerogative. La fonte utilizzata ha quindi consentito di raccogliere la totalità degli accordi depositati obbligatoriamente integrati da un numero significativo di accordi depositati volontariamente e – in aggiunta – da un numero di accordi crescente fornito dalle parti sociali. Complessivamente si ritiene che il campione sia ampiamente rappresentativo della produzione contrattuale in provincia di Brescia nei dieci anni considerati almeno sul piano generale. Si veda Y. Dormidontova, *Database OSMER: i contenuti dei contratti dal 2008 al 2018 reperibile all'indirizzo web <http://www.osmer.org/>* e per approfondire : S. Albertini - M. Castellani, *L'evoluzione della contrattazione decentrata in provincia di Brescia dal 2008 al 2014*, in C. Alessi - L. Guaglianone (a cura di), *Ragioni e passioni della contrattazione collettiva di secondo livello, tendenze italiane ed europee*, Aracne, 2017, 111; S. Albertini - N. Casnici - M. Castellani, *I fattori determinanti la contrattazione integrativa aziendale nell'industria bresciana nel periodo di crisi*, Paper presentato alla XXXIII Aiel National Conference of Labour Economics, Ancona, 20-21 settembre 2018; F. Malzani, *Lavoro di qualità e contrattazione decentrata. L'esperienza bresciana*, in *Ragioni e passioni della contrattazione collettiva* cit., 147 ss.

relazione alle imprese che popolano il territorio bresciano. Infatti, secondo la *data base* OSMER, il numero di imprese censite che applica la contrattazione in materia di welfare è pari a 53, mentre il campione totale di aziende presenti attualmente in anagrafica è pari a 1.330, che, se confrontato con l'insieme delle realtà imprenditoriali dell'intero territorio bresciano per l'anno 2018, pari a 105.432⁽⁴³⁾, rende l'idea della limitata copertura soggettiva del welfare occupazionale sul territorio locale. Inoltre, le 53 imprese oggetto d'analisi sono tutte di medio-grandi dimensioni (nessuna ha un numero di dipendenti inferiore a 15). Con riguardo al campione oggetto d'analisi, infine, anche se non è possibile calcolare con precisione il numero di lavoratori dipendenti che beneficiano delle misure di welfare, si può stimarne il numero massimo e il numero minimo, compreso in una forchetta di valori che varia da 9.910 dipendenti a 23.733⁽⁴⁴⁾. A prescindere dalla scarsa precisione del dato ottenuto, la copertura soggettiva del welfare contrattato risulterebbe comunque esigua se rapportata al tasso di occupazione dei lavoratori subordinati che, in provincia di Brescia, nel 2018 ammontava a 441.900⁽⁴⁵⁾.

Vero è che la possibilità di accedere ai benefici fiscali legati al welfare contrattato, seppur in un momento successivo alla legge di stabilità del 2016, è stata estesa all'ipotesi in cui ciò avvenga in conformità con le disposizioni del

⁽⁴³⁾ Dati relativi alle imprese attive e presenti nel registro delle imprese riferiti all'anno 2018, reperibili sul sito internet della Camera di commercio di Brescia all'indirizzo web https://www.asrlombardia.it/asrlomb/it/opendata/Imprese_attive_presenti_nel_Registro_delle_Imprese_al_31_12_per_sezione_di_attivit_economica__Comunale?t=Tabella&restric tBy=CCANNO_63889777=2018,CCLIVELLO_TERRI1116512879=Provincia,CCTERRI TORIO_811872728=Brescia.

⁽⁴⁴⁾ I valori utilizzati per ottenere la stima del numero massimo di dipendenti beneficiari del welfare sono stati calcolati con riferimento alle tradizionali categorie utilizzate per indicare la grandezza delle imprese e che variano così: a) da 0 a 9; b) da 11 a 19; c) da 20 a 49; d) da 50 a 99; e) da 100 a 249; f) da 250 a 499; g) da 500 a 999; h) da 1000 a 4999; i) n > di 5000. Ciascuna delle imprese che applica un contratto collettivo di lavoro efficace per l'anno 2018 e che include nel proprio oggetto prestazioni di welfare occupazionale, catalogate nell'anagrafica del *Database* Osmer, è stata ricondotta entro una delle categorie di cui appena sopra in base al numero di lavoratori alle proprie dipendenze per il periodo di riferimento. Tutte le imprese considerate ai fini del calcolo del dato hanno applicato nell'arco del 2018 un contratto collettivo avente ad oggetto clausole di welfare occupazionale, come ricavabile da una lettura del testo degli accordi presenti all'intento della Banca Dati Osmer. Da rilevare è che nessuna delle imprese registrate in anagrafica conta più di 5000 dipendenti, e solo una di queste ha un numero di lavoratori compreso tra i 1000 e 4999.

⁽⁴⁵⁾ Forze lavoro nel 2018 in provincia di Brescia, pag. 6, documento redatto dalla Camera di commercio artigianato e agricoltura di Brescia e reperibile all'indirizzo web http://www.bs.camcom.it/files/Studi/Approfondimenti_tematici_2019/forze-lavoro-2018_24_04_2019.pdf

CCNL ovvero di un accordo interconfederale⁽⁴⁶⁾. In questo modo si è reso il welfare occupazionale più inclusivo, si è così ampliato il suo potenziale campo d'efficacia soggettiva, ma la contrattazione di piani di welfare a livello di categoria non è esente da problemi. Innanzitutto, nulla può riguardo la convertibilità del premio di risultato. Inoltre, potrebbe celare il rischio di un passaggio dal welfare di stampo prevalentemente universalistico, quest'ultimo fondato sullo status di cittadino o legato alla verifica dello stato di bisogno dell'individuo, ad un welfare di categoria⁽⁴⁷⁾, comunque legato all'appartenenza al mercato del lavoro ed in particolare alla condizione di lavoro subordinato, ad oggi incerta ed instabile⁽⁴⁸⁾.

Quanto a questo rischio sorgono alcune questioni, che tuttavia non possono essere compiutamente affrontate in questa sede, ma che si intende comunque sollevare, anche solo per segnalarne l'esistenza. Il riferimento è al dubbio riguardo l'imputabilità di detto rischio alla sola legge di stabilità del 2017 che, come anticipato (*supra* par. 1.2) ha per prima cooptato nel sistema di sgravi ed agevolazioni fiscali anche i contenuti dei contratti collettivi nazionali e degli accordi confederali. In realtà, già gli interventi legislativi a sostegno del welfare aziendale unilaterale, prima, e del welfare occupazionale legato al contratto collettivo di secondo livello poi, possono dirsi sintomatici della potenziale migrazione da un sistema di welfare di stampo prevalentemente universalistico ad un welfare di categoria. Si può però ipotizzare che, sino al 2017, il tema non avesse una dimensione quantitativa così rilevante, considerata la minore copertura soggettiva della contrattazione aziendale o territoriale. Pertanto, pare solo il caso di segnalare alcuni studi che, già nel 2012, si occupavano del tema

⁽⁴⁶⁾ Il legislatore con la legge di stabilità 2017 (l. n. 232/2016) fornisce un'interpretazione autentica della precedente legge di bilancio (l. n. 208/2015) che all'art. 1 c. 187, per individuare quali accordi collettivi fossero abilitanti all'accesso agli sgravi fiscali, operava un rinvio all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, il quale facendo riferimento ai contratti collettivi di qualsiasi livello include anche quelli nazionali e interconfederali. La norma interpretativa avrebbe valenza retroattiva, pertanto, le nuove disposizioni inciderebbero anche sulle corresponsioni previste dai contratti collettivi sottoscritti nel corso del 2016. Si veda D. Comandè, *op. cit.*, 824 ss.

⁽⁴⁷⁾ Il rischio del passaggio da un welfare universalistico, al welfare di categoria sarebbe da imputare alla legge di stabilità del 2017 che ha cooptato nel sistema di sgravi ed agevolazioni fiscali anche i contenuti dei contratti collettivi nazionali e degli accordi confederali.

⁽⁴⁸⁾ Contra B. Caruso, *Recenti sviluppi normativi e contrattuali* cit., 386-387 secondo cui il welfare occupazionale settoriale fungerebbe da rimedio al rischio di fratture sociali prodotte invece dal welfare aziendale.

della tutela dei diritti sociali e del loro legame con il concetto di cittadinanza e dei rischi legati all'incentivazione del welfare aziendale⁽⁴⁹⁾.

3.2. Le reti di imprese

In alcuni contesti, per ovviare al problema della limitata diffusione del welfare occupazionale tra le piccole e medie imprese, sono andate costituendosi *partnership* territoriali tra imprese, enti locali e pubbliche amministrazioni, che hanno provato a rendere il welfare aziendale più inclusivo, nonché un elemento di sviluppo economico-sociale per il territorio di riferimento⁽⁵⁰⁾. Una soluzione potrebbe essere quella di operare a livello territoriale o di rete, istituendo fondi paritetici alimentati da contributi contrattualizzati ed in grado di erogare prestazioni e servizi per il distretto territoriale d'ubicazione. Merita menzione l'esperienza del distretto pratese, nata dall'esigenza di definire un sistema di welfare distrettuale per le aziende insediate nell'intero territorio. L'insieme delle imprese presenti sul territorio di Prato e Provincia si caratterizza, infatti, per una prevalenza di micro e piccole-medie imprese, con riferimento alle quali l'adozione della dimensione aziendale dell'intervento sarebbe risultata, in concreto, quasi impossibile, dispersiva ed inefficace⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Si veda U. Ascoli - M. L. Mirabile - E. Pavolini, *Dal Welfare di cittadinanza al welfare nel lavoro? Contrattazione collettiva e iniziativa d'impresa in Italia*, RPS, 2012, 3, 57, ove gli autori affrontano il tema dell'universalismo dei diritti e del loro legame con il concetto di cittadinanza.

⁽⁵⁰⁾ F. Alachevich, *Welfare territoriale nel distretto pratese, un gioco a somma positiva?*, DLRI, 2015, 1, 143-152. In questi casi però si segnala di come sia impossibile prescindere da precondizioni quali buone relazioni e buoni canali di comunicazione tra tutti gli attori sociali, imprese e lavoratori, sindacati e poteri locali per il buon esito della negoziazione di sistemi di welfare occupazionale. Viceversa con riguardo la ritenuta inidoneità delle circoscrizioni territoriali amministrative al rispetto delle connessioni organizzative tra imprese, che in taluni casi esulano dallo stretto contesto territoriale, si veda V. Bavaro, *Sulla prassi e le tendenze delle relazioni industriali* cit., il "Distretto" infatti fa riferimento all'ambito territoriale provinciale così come previsto dalle norme di diritto amministrativo e trascura le connessioni organizzative tra imprese che esulano dallo stretto contesto territoriale.

⁽⁵¹⁾ Il nucleo centrale di questo accordo è costituito dalle previsioni in materia di finanziamento delle prestazioni sociali: viene costruito un portale di domanda e offerta di servizi, ad ampio spettro; si prevede che le aziende possano decidere autonomamente di avvalersene per convertire la retribuzione integrativa verso l'erogazione di servizi; si prevede che le imprese negozino con le organizzazioni sindacali tale scelta, attraverso uno schema tipo di accordo e che comunque i lavoratori restino liberi di scegliere tra inserimento in busta paga o creazione di conto corrente per usufruire di servizi. Si veda R. Pessi, *L'accordo sul modello di welfare aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di welfare society*, DLRI, 2015, 1, 133-142. Sorgerebbe l'esigenza di un'evoluzione dal *welfare state* alla *welfare society*, in cui il benessere dei cittadini è rimesso non più al solo Stato, ma alla società nel suo complesso. L'idea è quella di trasformare e alleggerire lo Stato sociale, con un modello di welfare capace

Anche il ricorso al contratto collettivo di rete tra imprese, però, non va esente da difficoltà di carattere applicativo. In particolare, risulterebbe problematico il raccordo tra i diversi livelli di contrattazione collettiva nell'ipotesi in cui la rete dovesse coinvolgere imprese appartenenti a diverse categorie contrattuali, da raccordare oggettivamente ad una pluralità di CCNL, i quali potrebbero avere disciplinato i medesimi istituti generali in modo differente e previsto rinvii al secondo livello contrattuale per istituti diversi tra loro. Altrettanto problematica è l'ipotesi in cui i lavoratori siano rappresentati da diverse associazioni sindacali di categoria. Problemi pratici si prospetterebbero nelle ipotesi in cui le parti intendano stipulare un contratto collettivo di rete a livello interconfederale o a livello intercategoriale⁽⁵²⁾, che ad oggi dovrebbero essere risolti attraverso un aggiornamento dell'assetto della contrattazione collettiva, sia sotto il profilo dei soggetti, sia del raccordo oggettivo con i vincoli derivanti dai contratti collettivi applicati alle imprese coinvolte nella contrattazione di rete⁽⁵³⁾.

3.3. Possibili scenari per un welfare che diviene selettivo: la contrazione del welfare universale

Il problema maggiore legato al carattere soggettivamente selettivo del welfare occupazionale, come anticipato, riguarda la quantificazione della *tax expenditures* per suo il finanziamento sottoforma di mancato gettito fiscale, in

di risolvere la crisi del sistema tradizionale. L'effetto ultimo sarebbe quello di ridisegnare il ruolo del *welfare state* che diverrebbe centro di coordinamento delle relazioni sociali.

⁽⁵²⁾ L'efficacia dell'accordo interconfederale sarebbe condizionata all'adozione di contratti aziendali da parte delle imprese coinvolte nella rete, ma questa soluzione presuppone che le imprese coinvolte abbiano una contrattazione aziendale, cosa che appare praticamente impossibile per le PMI con meno di quindici dipendenti. Quest'ultima circostanza vanificherebbe il fine a cui tende l'accordo e cioè di rendere accessibile il welfare occupazionale a tutte quelle imprese e lavoratori che non ne hanno concretamente accesso. Inoltre, laddove vi sia contrattazione, in concreto l'accordo dovrebbe essere validato secondo le procedure del T.U. del 2014. Nel caso di accordo intercategoriale, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali territoriali facenti capo le categorie coinvolte nell'accordo con efficacia pari ad un contratto territoriale, potrebbero verificarsi divergenze di approccio negoziale, mentre nel caso di imprese ubicate in circoscrizioni territoriali differenti seppur facenti capo al medesimo gruppo o alla medesima filiera produttiva potrebbero verificarsi ulteriori aggravii procedurali. Si veda V. Bavaro - S. Laforgia, *Contrattazione collettiva e "prossimità delle imprese"*, *op. cit.*, 119 ss.

⁽⁵³⁾ Per approfondire la questione si veda V. Bavaro - S. Laforgia, *Contrattazione collettiva e "prossimità delle imprese"*, in M. T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti di impresa, scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, 2015, 116-119. Nel senso dell'adozione di intese uniformi per aggregati di imprese accomunate dall'appartenenza a distretti o dall'adesione a contratti di rete si veda A. Perulli, *Gruppi di imprese, reti di imprese e codatorialità: una prospettiva comparata*, RGL, 2013, I, 83 -155.

altri termini il problema di chi debba sostenere i costi legati alla politica fiscale redistributiva e chi sia concretamente ammesso a godere dei suoi benefici.

Emanuele Pavolini e Ugo Ascoli, in uno studio del 2019 sul rapporto tra welfare fiscale⁽⁵⁴⁾ e welfare occupazionale in Italia, cercano di stimare l'ammontare della *tax expenditure*⁽⁵⁵⁾ rispetto alla spesa in protezione sociale direttamente erogata dallo Stato in favore dei cittadini. In particolare, nel 2017 la spesa in welfare fiscale per finanziare il welfare occupazionale (con riferimento alla sanità e previdenza integrative e alla detassazione dei premi di risultato), avrebbe avuto un ammontare complessivo compreso tra 1,2 e 1,7 miliardi di euro⁽⁵⁶⁾. Costo rilevante e sostenuto dalla collettività, ma il cui effetto, come dimostrato anche dalle ricerche empiriche richiamate nel paragrafo precedente, va a beneficio di un numero ristretto di individui. I due studiosi, inoltre, concludono prospettando uno scenario futuro per il *welfare state*, che comporterà una radicale trasformazione del suo funzionamento. Se, infatti, dovesse confermarsi il trend già in atto, lo Stato continuerà a garantire il rispetto dei diritti sociali intervenendo sempre più tramite trasferimenti monetari e agevolazioni fiscali piuttosto che attraverso servizi erogati direttamente ai cittadini.

La promozione legislativa del welfare occupazionale, in mancanza di correttivi, finirà pertanto per portare lo Stato sociale verso una deriva liberista⁽⁵⁷⁾ e produrre segmentazione sociale: si creeranno un insieme di lavoratori

⁽⁵⁴⁾ I due studiosi in via preliminare si occupano del problema definitorio del concetto di welfare fiscale. Ai fini della presente ricerca sarà sufficiente richiamare l'ampia definizione fornita dall'OCSE nel 2010, secondo la quale il welfare fiscale è identificabile come «il trasferimento di risorse pubbliche ottenuto tramite la riduzione del carico fiscale rispetto ad una tassazione considerata di riferimento, piuttosto che tramite una spesa diretta dello stato».

⁽⁵⁵⁾ E. Ascoli - U. Pavolini, *op. cit.*, 33-37. La spesa per welfare fiscale nel 2017, in ragione della definizione di riferimento prescelta ai fini del calcolo oscillerebbe per l'anno 2017 tra, i 46,7 e i 110 miliardi di euro, concentrata in alcune specifiche aree di intervento: lavoro, redditi e pensioni; cuneo fiscale; abitazione; salute; famiglia ed infanzia; terzo settore; istruzione.

⁽⁵⁶⁾ E. Ascoli - U. Pavolini, *op. cit.*, 41. Contra A. Pandolfo, *Principi costituzionali e regole generali del welfare contrattuale*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale 2.0, nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Wolters Kluwer, 2016, 53-72; F. Razetti - Maino F., *Un rinnovato protagonismo per stakeholder cit.*, 49 ss.; i quali invece sostengono che una stima corretta e completa dovrebbe considerare non solo le mancate entrate, ma anche i maggiori introiti (fiscali e contributivi) generati dal welfare aziendale, grazie all'attivazione di nuove attività imprenditoriali, ai possibili effetti in termini di emersione del lavoro nero, soprattutto nel settore dei servizi alla persona, oltretutto all'atteso aumento della produttività indotto nelle imprese che introducono il welfare per i propri dipendenti.

⁽⁵⁷⁾ M. Rusciano, *Leggificare la contrattazione per delegificare e semplificare il diritto del Lavoro*, LD, 2016, 956, ove l'Autore afferma che il welfare aziendale sia l'ultimo segmento di un «diritto del lavoro aziendale» che si pone in contrasto con la Costituzione e con la logica giuslavoristica.

subordinati, forti e protetti attraverso meccanismi assicurativi da un lato, e gli altri cittadini, lavoratori autonomi, lavoratori marginali e discontinui, dall'altro⁽⁵⁸⁾. Di fronte ad un problema sociale di portata generale, sembra più idoneo un intervento legislativo di carattere generale da parte dello Stato, che fornisca coordinate e limiti per l'azione delle parti sociali (*infra*, par. 5).

È possibile scongiurare il verificarsi dello scenario limite poc'anzi prospettato e rendere virtuoso l'incastro tra primo welfare e welfare occupazionale? Se sì, come? Queste le domande a cui si tenterà di dare risposta nei paragrafi successivi.

4. L'istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva

4.1. Le premesse

Le riflessioni sviluppate nei paragrafi precedenti costituiscono le premesse della tesi che si intende sostenere e che a questo punto sarà utile richiamarle in sintesi: 1) il contratto collettivo si occupa sempre più della tutela di interessi generali, espressione di diritti fondamentali dell'individuo che esulano dalla composizione del conflitto tra lavoro e capitale e della mera regolazione del mercato del lavoro; 2) lo Stato con la legge di stabilità 2016 delega al contratto collettivo, fonte elastica e di natura privatistica, una funzione di protezione sociale tipicamente istituzionale; 3) delegare parte della funzione pubblica di protezione sociale all'autonomia collettiva esclude inevitabilmente l'accesso al welfare occupazionale ad alcune tipologie di imprese e lavoratori.

4.2. L'istituzionalizzazione del sistema delle relazioni industriali: le tesi di Massimo D'Antona

Massimo D'Antona, già tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, si occupava del tema della delega di funzioni pubbliche al contratto collettivo e studiava il crescente ruolo dei pubblici poteri nella regolazione del rapporto di lavoro e della crisi dell'impresa. In quegli anni già si avvertivano gli effetti del mutamento dell'ambiente economico sociale e della tendenza dell'impresa a dirigere la propria regolazione, nel senso di una maggiore flessibilità organizzativa, verso il mercato. Il diritto del lavoro tendeva ad essere più

⁽⁵⁸⁾ S. Renga, *La protezione sociale e il lavoro che manca* in C. Alessi - M. Barbera - L. Guaglianone (a cura di), *Impresa lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, op. cit., 767.

flessibile: lo Stato devolveva alcune funzioni pubbliche di regolazione del mercato del lavoro al sindacato⁽⁵⁹⁾.

Si può notare facilmente come le tecniche legislative tipiche di integrazione degli interessi collettivi nelle decisioni politico-amministrative, finalizzate sia alla funzionalizzazione della contrattazione collettiva, sia al raggiungimento di un risultato di interesse pubblico, presentino elementi strutturali simili a quelli della disciplina normativa del welfare contrattato.

Si ritiene pertanto necessario riportare, in modo schematico, tre tipologie di accordi collettivi delegati alla regolazione dei suddetti interessi pubblici:

a) *I contratti di solidarietà difensivi*, accordi collettivi tipizzati dalla legge in grado di produrre effetti equivalenti a quelli delle decisioni di organi amministrativi, che conferiscono all'autonomia collettiva un potere di protezione del mercato del lavoro interno alle imprese. Il loro modello d'intervento si avvale di una legislazione incentivante e promozionale, che consente alle parti sociali di eliminare il passaggio di mediazione politico-amministrativa, tipico del procedimento di concessione della cassa integrazione guadagni straordinaria. Così facendo, lo Stato devolveva direttamente alle parti sociali, a livello aziendale, il potere di decidere riguardo a prestazioni economiche proprie e condizionava l'efficacia dell'accordo alla maggior rappresentatività del sindacato (come deliberata dal Cipi).

b) *I contratti di solidarietà espansivi*, accordi aziendali finalizzati all'incremento dell'organico, che si avvalgono di una normativa premiale con sgravi contributivi e incentivi dettati anche in relazione al risultato dell'accordo. Ciò avviene in considerazione della circostanza che l'accordo consente la nuova assunzione di lavoratori contestualmente alla riduzione dell'orario di lavoro e del salario degli occupati. Al contratto collettivo aziendale veniva delegata una funzione regolativa del mercato del lavoro con impatto interno ed esterno all'impresa e con potere accrescitivo dell'occupazione.

c) *Gli accordi di autorizzazione in materia di part-time, di contratto a termine, di contratto di formazione e lavoro* che comportano la devoluzione dalla legge all'autonomia collettiva della tutela di interessi generali pubblici e il conferimento alle parti sindacali un potere di disporre di risorse normative dello Stato, svolgendo queste ultime attività oggettivamente amministrativa.

In queste ipotesi le parti sindacali vengono chiamate ad operare come pubblici poteri, ponendo in essere un'attività amministrativa di tipo

⁽⁵⁹⁾ M. D'Antona, *Pubblici poteri nel mercato del Lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, RIDL, 1987, I, 226-291.

autorizzativo, equivalente a quella dei provvedimenti di organi pubblici. La logica devolutiva vedeva lo Stato concedere: libertà di flessibilizzare le forme di lavoro alle imprese; potere di controllo sull'impiego flessibile alla contrattazione collettiva ed anche una funzione regolativa del mercato del lavoro secondario⁽⁶⁰⁾.

Con quest'ultima specifica categoria di accordi, si assiste alla delegificazione di alcune regole del mercato del lavoro, nel senso di uno spostamento della funzione regolativa sull'impiego flessibile dalla legge alla contrattazione collettiva, che da quel momento controlla la percentuale massima o le condizioni di flessibilizzazione del lavoro.

Soprattutto, ed è questo il punto sul quale è indispensabile richiamare l'attenzione, la delega di controllo sull'occupazione flessibile al contratto collettivo, è finalizzata alla realizzazione di un interesse generale e pubblico che trascende i meri interessi professionali di categoria dei lavoratori rappresentati dal sindacato che partecipa al procedimento⁽⁶¹⁾.

Nelle ipotesi poc'anzi richiamate l'effetto ultimo è la giuridificazione dell'autonomia collettiva, alla quale veniva delegato un potere amministrativo. Si determinava così una compenetrazione tra la sfera dell'autonomia collettiva e i meccanismi di regolazione statale, resa efficace attraverso una delega di funzione agli accordi sindacali sottoscritti dalle parti collettive⁽⁶²⁾.

L'opinione di D'Antona, che si intende qui condividere, è che delegare una funzione pubblica ad una fonte regolativa di grado inferiore rispetto alla norma giuridica delegante, richiedeva la regolazione dei soggetti legittimati alla produzione della fonte secondaria, in modo coerente con la nuova natura privatistica della fonte normativa flessibile, cioè il contratto collettivo. La regolazione della fonte di produzione secondaria si rende pertanto necessaria per poter controllare la sua conformità con i valori dell'ordinamento⁽⁶³⁾.

⁽⁶⁰⁾ Gli accordi di autorizzazione rimuovono i vincoli legali che gravano sull'autonomia negoziale del datore di lavoro, sostituendoli con norme collettive di tipo organizzativo: limiti percentuali, condizioni e modalità della utilizzazione flessibile della manodopera.

⁽⁶¹⁾ M. D'Antona, *Pubblici poteri nel mercato del Lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, *op.cit.*, 708.

⁽⁶²⁾ M. D'Antona, *Diritto Sindacale in Trasformazione*, in G. Ghezzi (a cura di), *Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000, 69.

⁽⁶³⁾ M. D'Antona, *Le varie dimensioni giuridiche dell'azione sindacale e della contrattazione*, *op. cit.*, a tal proposito proprio il compianto studioso scriveva «Nel momento in cui decresce la legislazione regolativa a seguito della sua devoluzione a fonti più elastiche, si affaccia la legislazione che regola il soggetto sociale a cui viene devoluto il potere di allentare la disciplina generale».

4.3. Segue: welfare occupazionale e giuridificazione dell'autonomia collettiva

Come già anticipato, rispetto alle tipologie di accordi richiamati nel paragrafo precedente, la disciplina del welfare occupazionale presenta alcuni elementi strutturali simili (sia in relazione agli accordi di solidarietà, sia in relazione agli accordi collettivi sul controllo dell'occupazione flessibile).

Si ritiene che con i primi (a/ b) abbia in comune il modello d'intervento, che si avvale di una tecnica promozionale di tipo premiale: il legislatore promette defiscalizzazione e decontribuzione in cambio dell'inclusione di prestazioni sociali nel contratto collettivo per indirizzare l'attività di concertazione verso alcune materie nuove e che in passato erano oggetto di pratiche unilaterali d'impresa.

Con i secondi (c), invece, l'identità riguarda la tipologia di interessi che la disciplina mira a tutelare. Il welfare occupazionale tutela interessi pubblici, generali riferiti alla collettività nella sua interezza, che non si identificano in via esclusiva con gli interessi di categoria dei soli soggetti aderenti alle associazioni stipulanti l'accordo collettivo (*infra*, par. 1.2).

La loro riconducibilità ai diritti fondamentali, costituzionalmente tutelati, è però l'elemento aggiuntivo che costituisce una novità rispetto al passato e alla tipologia di interessi coinvolti nel processo di istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva così come descritto da D'Antona. Viene infatti delegata una funzione di protezione dei diritti sociali al sindacato, incentivato ad affiancare il *welfare state* nella tutela dei diritti sociali, ma dei soli soggetti da esso rappresentati, secondo un modello di organizzazione della società di stampo neocorporativo⁽⁶⁴⁾ (*infra*, par. 4.4).

Sono le analogie e le differenze con i suindicati meccanismi che inducono a ritenere quindi che la normativa fiscale sul welfare sviluppi ulteriormente il processo di istituzionalizzazione del sistema delle relazioni industriali, con il rischio che la tutela dei diritti sociali (quali diritto alla salute, alla previdenza, all'assistenza) divenga frammentata e sfugga al controllo statale. Si ripropone dunque il problema della giuridificazione dell'autonomia collettiva, che richiede una regolazione della contrattazione collettiva capace di garantire la corrispondenza effettiva tra la volontà dei rappresentati e quella espressa dai rappresentanti nel contratto collettivo.

⁽⁶⁴⁾ T. Treu, *Il futuro del diritto del lavoro: Contrattualismo, Interventismo, Liberismo, Vita e Pensiero*, 1985, 390.

Quanto alla natura dell'intervento regolativo, si ritiene che non possa avere natura contrattuale, perché in questo modo si ripresenterebbero i medesimi problemi legati alla natura privatistica del T.U. sulla rappresentanza del 2014; un *corpus* di regole con efficacia soggettiva limitata e che non permette l'estensione automatica dei meccanismi di legittimazione democratica del sindacato e delle regole, ivi concordate, a tutte le associazioni sindacali esistenti⁽⁶⁵⁾ (*infra*, par. 5).

4.4. Segue: welfare occupazionale e neocorporativismo

Se si osserva la delega di funzione sociale al contratto collettivo dalla diversa prospettiva delle scelte di politica economica, si può cogliere come il legislatore intenda includere l'autonomia collettiva, nel modello di regolazione della società in senso neocorporativo⁽⁶⁶⁾. La conseguenza è la liberalizzazione di parte della funzione di protezione sociale dello Stato; di fatto alle parti sindacali vengono conferiti poteri di intervento nella politica economico-sociale a seguito della messa a disposizione all'autonomia collettiva di risorse fiscali.

Sono le ricerche empiriche (*supra*, par. 3) ad evidenziare come uno degli effetti ultimi della novella fiscale sia l'assunzione di compiti amministrativi, gestionali, previdenziali, assistenziali in capo a sindacati e imprese, che rende la loro azione congiunta funzionale al raggiungimento di obiettivi di politica economica e all'alleggerimento del peso delle politiche sociali gravante sul *welfare state*.

Se è evidente che nel modello di regolazione della società il *welfare state* cede parte delle sue risorse al sottoinsieme sociale dell'autonomia collettiva, un controllo circa la compatibilità delle norme prodotte dal sistema autonomo con i principi generali dell'ordinamento diviene assolutamente necessario. Lo scopo è di evitare derive liberiste⁽⁶⁷⁾ del sistema di protezione sociale, considerato nella sua interezza e di scongiurare il verificarsi degli scenari limite che si sono prospettati poc'anzi (*supra*, par. 3.2). Solo una legge, seppur strumento meno flessibile di un intervento auto regolativo affidato alla stessa autonomia

⁽⁶⁵⁾ R. Pessi, *Il diritto del Lavoro e la Costituzione*, Cacucci Editore, 2019, 134.

⁽⁶⁶⁾ T. Treu, *Il futuro del diritto del lavoro: Contrattualismo, Interventismo, Liberismo*, *op. cit.*, 390 ss., con particolare riferimento al paragrafo 2; M. D'Antona, *Diritto Sindacale in Trasformazione*, *op. cit.*, 69.

⁽⁶⁷⁾ M. Rusciano, *Leggificare la contrattazione per delegificare e semplificare il diritto del Lavoro*, *op. cit.*, 954 ss., per il quale, il pensiero neo-liberistico dell'economia, che domina la contemporaneità e che però può essere contrastato dalle garanzie costituzionalizzate del lavoro.

collettiva, ha il potere di garantire che il *welfare state* non si pieghi alle logiche del mercato e non tradisca la natura originale del sistema di protezione sociale: «strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale e che trova il suo nucleo nei diritti inviolabili della persona umana di cui all'art. 2 della Costituzione»⁽⁶⁸⁾.

5. Una legge sindacale come soluzione al problema della limitata efficacia soggettiva del welfare occupazionale?

Fino a qui l'osservazione da differenti angolazioni delle previsioni sul welfare occupazionale permette di cogliere due problemi distinti: da un lato l'estensione limitata dell'ambito di applicazione soggettiva del welfare occupazionale; dall'altro il suo collocarsi nel processo di istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva, che impone: sia la revisione delle regole poste alla base della legittimazione democratica del sindacato, sia la verifica della rispondenza ai dettami della Costituzione della produzione normativa in materia di welfare che trae origine dal contratto collettivo di lavoro di categoria o aziendale (*supra*, parr. 4.3 e 4.4).

Alla luce di quanto affermato nei paragrafi precedenti, si ritiene che lo strumento più idoneo a fornire una soluzione comune ad entrambe le questioni, può essere una legge sindacale⁽⁶⁹⁾.

1) Innanzitutto, in ragione della sua *efficacia generale*. Un intervento regolativo affidato alla sola autonomia collettiva, di per sé, non avrebbe carattere risolutivo di dette tensioni; fatta salva l'ipotesi della sottoscrizione dell'accordo da parte di tutti i soggetti sindacali e datoriali presenti nel contesto delle relazioni industriali italiane. Si tratta di uno scenario del tutto improbabile, anche alla luce dell'attuale stato del sistema di relazioni industriali, che vede il proliferare di associazioni sindacali e datoriali. Viceversa, una soluzione condivisa presupporrebbe, come condizione di partenza, almeno una comune linea di accordo sull'opportunità di introdurre strumenti di welfare per le parti collettive contraenti. Tale accordo di vedute è difficile da raggiungere in un contesto così frammentato e che vede alcune tra le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale opporsi all'introduzione di sistemi di welfare contrattato.

⁽⁶⁸⁾ S. Renga, *La protezione sociale e il lavoro che manca* cit., 764.

⁽⁶⁹⁾ Contra T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, WP CSDLE, It., n. 386/2019, che prospetta la diversa ipotesi della necessaria autorizzazione del livello di contrattazione territoriale.

Non si può trascurare l'esistenza di un ampio dibattito dottrinale che ruota attorno alla mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione e all'ipotesi della possibilità, o meno, di estendere l'efficacia *erga omnes* del CCNL a tutti gli appartenenti ad una determinata categoria contrattuale attraverso una legge sindacale⁽⁷⁰⁾.

In questa sede non si intende addentrarsi nel dibattito, ma solo affermare, a titolo di premessa e a sostegno della tesi che si intende sostenere, la compatibilità tra una legge sindacale attuativa della regola dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo e il quarto comma dell'articolo 39 della Costituzione⁽⁷¹⁾.

Il legislatore costituente, sin dall'entrata in vigore della Costituzione, prevedeva un meccanismo di registrazione dei sindacati finalizzato all'acquisizione della personalità giuridica e alla conseguente efficacia *erga omnes* del contratto collettivo nazionale di categoria, da attuare, successivamente, tramite legge; meccanismo mai attuato a causa delle resistenze delle grandi confederazioni sindacali e imprenditoriali, che in quegli anni potevano contare sul monopolio della rappresentanza all'interno delle categorie di lavoratori. Oggi, viceversa, lo scenario è mutato e l'autonomia collettiva ha perso l'unità sindacale che ne costituiva la solida base d'azione, lasciando spazio a un pluralismo concorrenziale di confederazioni sindacali, che ha determinato il proliferare del numero dei CCNL.

b) In secondo luogo, in ragione della sua *capacità di mantenere gli sviluppi contenutistici della contrattazione collettiva*, nel caso di specie, in materia di welfare, *entro il quadro delle garanzie costituzionali del lavoro*: evitare che si verifichino disparità di trattamento e diseguaglianze tra lavoratori appartenenti alla stessa categoria professionale; evitare disparità tra aziende appartenenti al medesimo settore produttivo; evitare derive liberiste della produzione normativa delle parti sociali che si sviluppa a livello di categoria e aziendale.

A tal proposito, si condivide l'opinione di Mario Rusciano che, nel 2016, elencava cinque ragioni politiche poste alla base di una legge sindacale, segnalando come fosse indispensabile il riconoscimento come fonte giuridica del rapporto di lavoro di un unico contratto collettivo per ogni categoria; contratto nato in esito ad una trattativa sindacale assicurata soltanto da rappresentanti democraticamente investiti e unitariamente rappresentativi della

⁽⁷⁰⁾ Per un'analisi approfondita della questione di veda: *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della costituzione, tre proposte a confronto*, RGL, 2016, 1. L'intero numero della rivista è dedicato al tema dell'attuazione della seconda parte dell'articolo 39 della Costituzione e in modo sistematico presenta le diverse posizioni dottrinali a riguardo.

⁽⁷¹⁾ M. D'Antona, *Il quarto comma dell'articolo dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, DLRI, 1998, 665-698, con particolare riferimento al pt. 7.

categoria. La seconda parte dell'art. 39 della Costituzione avrebbe l'essenza di una norma sulla produzione giuridica, attraverso la quale il legislatore intendeva già tracciare una linea di confine per lo spazio d'azione dell'autonomia collettiva⁽⁷²⁾.

Il compito di ristabilire un ordine tra la contrattazione collettiva, pertanto, spetterebbe solo ed esclusivamente al legislatore, unico soggetto in grado di allestire un disegno organico, nel quale le due fonti di produzione del diritto del lavoro, la legge e il contratto collettivo, con funzione vicaria della legge, si possano dividere i compiti della regolazione del mercato del lavoro⁽⁷³⁾.

c) Infine, per una ragione *di stampo più pratico*: ordinare e diminuire quantitativamente, con una norma di legge, anche se in modo rigido, la contrattazione collettiva nazionale di categoria⁽⁷⁴⁾, ovviando al problema della frammentazione dei CCNL all'interno di una data categoria professionale, favorirebbe l'estensione dell'ambito di applicazione soggettiva del welfare occupazionale.

Il risultato sarebbe quello di agevolare in concreto i processi di interazione tra i diversi livelli di contrattazione collettiva e la regolazione collettiva dei diversi istituti contrattuali. Si è già detto delle difficoltà pratiche di raccordo tra livelli di contrattazione collettiva (*supra, par 3.2*), che impediscono la stipula di contratti di rete tra le PMI, escluse nella maggior parte dei casi, a priori, dal welfare occupazionale. La definizione delle categorie produttive e la contestuale riduzione del numero di CCNL, ne agevolerebbe invece l'accesso, risolvendo, quantomeno, i problemi di raccordo del contratto di rete con i diversi livelli contrattuali, che caratterizzano il sistema della contrattazione collettiva nazionale.

Attualmente i contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti in Italia per il settore privato e registrati nell'archivio CNEL sono in totale 1310, che fanno

⁽⁷²⁾ M. Rusciano, *Leggificare la contrattazione per delegificare e semplificare il diritto del Lavoro*, *op. cit.*

⁽⁷³⁾ M. Rusciano, *Leggificare la contrattazione per delegificare e semplificare il diritto del Lavoro*, *op. cit.*

⁽⁷⁴⁾ A. Mattei, *Welfare, contrattazione e prassi*, *DLM*, 2018, I, 59-88. Alla luce dei dati forniti dal CNEL, già nel 2018 l'autore rilevava come dal 2008 sino al 2017 vi sia stato un considerevole aumento dei contratti collettivi nazionali che negli anni precedenti alla crisi economica ammontava a 398. Nel 2015 i contratti collettivi nazionali registrati presso l'archivio CNEL ammontavano a 705, quindi 307 in più rispetto agli otto anni precedenti. Il numero veniva ulteriormente incrementato nel 2016 a 757, fino agli 868 censiti nel settembre 2017 con un incremento del 74% dal 2010 al 2017. L'inflazione delle intese porterebbe inevitabilmente a indebolire il ruolo della contrattazione collettiva e all'accrescimento d'incertezza, regole e riferimenti sul piano applicativo.

capo a 96 settori merceologici e sono riconducibili entro 14 macrosettori contrattuali⁽⁷⁵⁾. Ipotizzando, per assurdo, l'efficacia di un solo contratto collettivo per ogni settore merceologico, il raccordo tra il livello contrattuale nazionale di categoria e i contratti di rete tra PMI con piani di welfare occupazionale risulterebbe più semplice all'atto pratico. A tal proposito è ipotizzabile che le OO.SS. di categoria e territoriali, congiuntamente con le organizzazioni datoriali, siano facilitate e maggiormente incentivate nell'attività di concertazione e contrattazione sul welfare a livello territoriale. Si potrebbe porre un freno a quel processo che, con grandi probabilità, porterà allo scenario limite di creazione di una società duale, con lavoratori forti protetti e dall'altro lato, lavoratori deboli, scarsamente tutelati e gli altri cittadini.

Ad ogni modo, è necessario rilevare che una legge sindacale capace di fare ordine nel *mare magnum* della contrattazione collettiva non garantirebbe, con certezza matematica, l'ampliamento dell'ambito di efficacia soggettiva del welfare occupazionale. Infatti, in un regime di libertà sindacale, come quello Italiano, nessuna norma di legge potrebbe vincolare la contrattazione collettiva a prevedere misure di welfare. È impossibile assicurare a priori che la contrattazione collettiva allarghi il campo d'efficacia soggettiva del welfare occupazionale. Tantomeno, si potrebbe dare per certo che siano previste, dai soggetti sindacali, adeguate forme di raccordo tra le disposizioni dei diversi livelli di contrattazione o che la materia non continui a dipendere da una contrattazione aziendale.

Da considerare è però la concreta e crescente tendenza delle piccole e medie imprese, per il tramite delle associazioni datoriali di riferimento, a far rete, per la progettazione di piani di welfare e che emerge dalle ricerche empiriche⁽⁷⁶⁾. Questa tendenza fa ben sperare nel buon esito della previsione.

Detto questo, non è possibile trascurare il contesto di mercato all'interno del quale si collocherebbe la normativa in questione: e cioè quello dell'*industry 4.0* che si caratterizza per un alto grado di automazione dei processi produttivi e per un regime di iperconcorrenza tra imprese, fenomeni che esigono flessibilità organizzativa e che hanno portato all'aumento della precarietà attraverso la

⁽⁷⁵⁾ Per un'analisi approfondita si veda il report reperibile sul sito del CNEL all'indirizzo web <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>.

⁽⁷⁶⁾ Anche W. Chiaromonte - M. L. Vallauri, *op. cit.*, 3 richiamano una serie di accordi territoriali di promozione del welfare che, costituendo reti e partnership per il welfare aziendale e territoriale, dedicano un'attenzione particolare alla diffusione del fenomeno nelle PMI. È questo il caso di Treviso, Como, Lodi, Verona, Padova, Rovigo e Prato. Si veda inoltre F. Maino - F. Razzetti, *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Giappichelli, 2019; con particolare riferimento al cap. III, 71 ss.

moltiplicazione delle situazioni di debolezza e peraltro alla crisi delle grandi delle grandi organizzazioni di interessi⁽⁷⁷⁾. Motivo per il quale, il potenziale effetto positivo sulla diminuzione dei rischi legati al welfare occupazionale, da parte di una legge sindacale, avrebbe una portata limitata se non accompagnata da politiche attive del lavoro finalizzate alla riduzione del lavoro precario e politiche economiche di crescita, le uniche in grado di creare occupazione⁽⁷⁸⁾.

In realtà, l'opinione di chi scrive è che, anche alla luce degli ultimi eventi emergenziali e della prospettiva che questi eventi si ripropongano con il tempo, il *welfare state* dovrebbe essere profondamente ripensato. Sarebbe auspicabile, in particolare, la maggiore destinazione in modo diretto di risorse pubbliche in campo sanitario, assistenziale, per il contrasto alla povertà, ma resta forte la consapevolezza che i vincoli di bilancio abbiano condizionato se non minato la tutela effettiva dei diritti sociali.

È sensato prendere atto che nell'immediato sia difficile un'azione di recupero e riallocazione delle risorse pubbliche a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Ad oggi, un sistema di protezione sociale, che si componga di vari livelli interattivi, dove un livello di welfare privato a carattere sussidiario possa colmare le lacune del primo, sembra essere divenuto una necessità: ma, allo stesso tempo, non si può negare che legare il welfare, finanziato pubblicamente, al mercato del lavoro comporta il rischio che anche il welfare si pieghi alle logiche dell'economia e del libero mercato, diffondendosi in modo disomogeneo e contribuendo ad aumentare le diseguaglianze sociali.

È indubbio che una politica redistributiva del welfare produce benefici (*supra*, par.2), tra i quali spiccano l'alleggerimento dei costi del lavoro gravanti sulle imprese che debbono sopravvivere in un regime di iper-concorrenza e il sostegno al consumo. La sfida è scongiurare la segmentazione delle tutele sociali. Ora, come si è cercato di argomentare in queste pagine, l'autonomia collettiva, da sola, senza una cornice legale, sembra inidonea a tutelare interessi generali e pubblici, espressione di diritti fondamentali, come quelli che dal 2016 costituiscono il nuovo oggetto della contrattazione collettiva.

Il problema principale, sul quale ci si dovrà necessariamente interrogare negli anni a venire, dunque, riguarda la compatibilità con i principi di eguaglianza e solidarietà sociale di un sistema di welfare sussidiario, legato al mercato del lavoro, ma finanziato dalla collettività, che ne dovrà sostenere gli alti costi, i suoi

⁽⁷⁷⁾ C. Crouch, *Se il Lavoro si fa Gig*, il Mulino, 2019.

⁽⁷⁸⁾ S. Renga, *La protezione sociale e il lavoro che manca* cit., 767.

potenziali effetti discriminatori e l'effetto concorrenziale rispetto all'azione dello Stato sociale.

Bibliografia

- Ascoli E. - Pavolini U., *The dark side of the moon, il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, in *PS*, 2019, 1, 23-46.
- Alachevich F., *Welfare territoriale nel distretto pratese, un gioco a somma positiva?*, in *DLRI*, 2015, 1, 143-152.
- Albertini S. - Castellani M., *L'evoluzione della contrattazione decentrata in provincia di Brescia dal 2008 al 2014*, in C. Alessi - L. Guaglianone (a cura di), *Ragioni e passioni della contrattazione collettiva di secondo livello, tendenze italiane ed europee*, Aracne, 2017, 111-131.
- Albertini S. - Casnici N. - Castellani M., *Features shaping second-level bargaining: the case of the Brescian Industrial System*, in *Studi Organizzativi*, 2020, 2, 9-35.
- Alessi C., *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *DRI*, 2018, 3, 804-821.
- Barbera M., *"Noi siamo quello che facciamo". Prassi ed etica dell'impresa post-fordista*, in *DLRI*, 2014, 4, 631-645.
- Bavaro V., *Sulla prassi e le tendenze delle relazioni industriali in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, *DRI*, 2017, 1, 13-43.
- Bavaro V. - Laforgia S., *Contrattazione collettiva e "prossimità delle imprese"*, in M. T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa, scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, 2015, 107-124.
- Buoso S., *Primo e secondo welfare: il contrasto della debolezza sociale oggi*, in *WP CSDL E*, It. n. 342/2017.
- Buoso S., *Il contrasto alla debolezza sociale oggi*, in C. Alessi - M. Barbera - L. Guaglianone (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019, 974-987.
- Caruso B., *"The bright side of the moon": politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale*, in *RIDL*, 2016, I, 186-207.
- Caruso B., *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale, nuove strategie di gestione del lavoro o neo consumismo?*, in *RIDL*, 2018, I, 370 ss.
- Chiaromonte W. - Vallauri M.L. (a cura di), *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Giappichelli, 2018.
- Comandè D., *Il nuovo welfare contrattuale nei negoziati collettivi nazionali: stato dell'arte e criticità*, in *RDSS*, 2017, 4, 821-842.
- Crouch C., *Se il Lavoro si fa gig*, il Mulino, 2019.
- D'Antona M., *Diritto Sindacale in Trasformazione*, in Ghezzi G. (a cura di), *Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000, 57-84.
- D'Antona M., *Le varie dimensioni giuridiche dell'azione sindacale e della contrattazione*, in Amato F. - Mattone S. (a cura di) *Il sindacato alla svolta degli anni '90: contrattazione, rappresentanza, democrazia*, 1989, 93-97.
- D'Antona M., *Il quarto comma dell'articolo dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *DLRI*, 1998, 665-698.
- D'Antona M., *Pubblici poteri nel mercato del Lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in *RIDL*, 1987, I, 226-291.
- D'Onghia M., *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LD*, 2018, 1, 93-112.

- D'Onghia M., *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale con la sentenza n. 70/2015 passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, in *RDSS*, 2015, 2, 319-352.
- Dormidontova Y., *Database OSMER: i contenuti dei contratti dal 2008 al 2018*, 2019, <http://www.osmer.org/>.
- Ferraro G., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della costituzione, tre proposte a confronto*, in *RGL*, 2016, 1, 19-30.
- Maino F. - Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2013.
- Maino F. - Ferrera M., (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia: quarto rapporto sul secondo welfare in Italia*, Giappichelli, 2019.
- Maino F.- Razzetti F., *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Giappichelli, 2019.
- Mallone G., *Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale*, in F. Maino - M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2013, 49 ss.
- Mallone G. - Tafaro F., *Premio in welfare oggi, quale pensione domani?*, in *RPS*, 2017, 2, 47-59.
- Malzani F., *Lavoro di qualità e contrattazione decentrata*, in C. Alessi - L. Guaglianone (a cura di), *Ragioni e passioni della contrattazione collettiva di secondo livello, tendenze italiane ed europee*, Aracne, 2017, 147-164.
- Mattei A., *Welfare, contrattazione e prassi*, in *DLM*, 2018, I, 59-88.
- Messagli E. - Spattini S. - Tiraboschi M., *Fare Welfare in Azienda*, ADAPT University Press, 2018.
- Minolfi F., *La contrattazione collettiva nei gruppi di impresa: uno sguardo comparato*, in (a cura di) M. T. Carinci, *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa, scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, 2015, 125-136.
- Murena C., *Welfare aziendale e fidelizzazione dei lavoratori*, in *LDE*, 2020, 3.
- Pandolfo A., *Principi costituzionali e regole generali del welfare contrattuale*, in Treu T. (a cura di), *Welfare aziendale 2.0, nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Wolters Kluwer, 2016, 53-72.
- Perulli A., *Gruppi di imprese, reti di imprese e codatorialità: una prospettiva comparata*, in *RGL*, 2013, I, 83-155.
- Pessi R., *L'accordo sul modello di welfare aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di welfare society*, in *DLRI*, 2015, 1, 133-142.
- Pessi R., *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci, 2019.
- Pilotti L., *Welfare aziendale tra Industry 4.0 e smart working: leve di wellness partecipative, creative per la crescita della produttività cognitiva e del paese*, in C. Alessi - M. Barbera - L. Guaglianone (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019, 214-240.
- Razetti F. - Maino F., *Un rinnovato protagonismo per stakeholder e corpi intermedi? Il secondo welfare tra evoluzioni concettuali e sviluppi empirici*, in F. Maino - M. Ferrara (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia: quarto rapporto sul secondo welfare in Italia*, Giappichelli, 2019, 49-80, https://www.secondowelfare.it/edt/file/Quarto_Rapporto_sul_secondo_welfare.pdf
- Renga S., *La protezione sociale e il lavoro che manca*, in C. Alessi - M. Barbera - L. Guaglianone (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019, 763-771.

- Romagnoli U., *Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza alla cittadinanza industriale*, in G. Casadio (a cura di), *Diritti sociali e del lavoro nella costituzione italiana*, Ediesse, 2006.
- Rusciano M., *Leggificare la contrattazione per delegificare e semplificare il diritto del Lavoro*, in *LD*, 2016, 4, 953-961.
- Treu T., *Il futuro del diritto del lavoro: Contrattualismo, Interventismo, Liberismo*, *Vita e Pensiero*, 1985, 387-412.
- Treu T., *Il Welfare aziendale: problemi opportunità, strumenti*, in *WP CSDLE It.*, n. 297/2016.
- Treu T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP CSDLE It.*, n. 386/2019.