



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale in
Governance delle Organizzazioni Pubbliche

Tesi di Laurea

**Benessere individuale ed organizzativo: il
nuovo paradigma del *welfare***

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Vania Brino

Laureanda

Giulia Zampieri

Matricola 842218

Anno Accademico

2019 / 2020

Indice

Introduzione	p.1
Capitolo I Dalla teoria del modello burocratico al “Secondo welfare”	
1.1 Modello burocratico	p.3
1.2 Welfare State	p.5
1.2.1 I modelli di welfare secondo le teorie di Titmuss, Espring-Andersen e Ferrera	p.7
1.3 Welfare State in Italia: dal principio di mutualità alla solidarietà e universalità	p.10
1.3.1 La prima crisi del welfare state in Italia	p.19
1.3.2 La seconda crisi del welfare state: verso la razionalizzazione	p.22
1.4 La “crisi della razionalità”	p.25
1.4.1 Metodologia esterna	p.26
1.4.2 Metodologia interna	p.28
1.5 Responsabilità della Pubblica Amministrazione	p.30
1.5.1 Il primo elemento cardine: la “sussidiarietà”	p.31
1.5.2 Il secondo elemento cardine: la trasparenza	p.32
1.5.3 Il terzo elemento cardine: l’”accountability”	p.33
1.6 Verso l’adozione del “bilancio sociale”	p.34
1.7 “Ricalibrature” del <i>welfare</i> o “Secondo welfare”?	p.36
Capitolo II Risposte alla crisi del welfare pubblico	
2.1 “Universalismo selettivo” e flexicurity	p.41
2.2 Invecchiamento della popolazione	p.42
2.2.1 Previdenza complementare	p.44
2.2.2 Previdenza complementare nel pubblico impiego	p.49
2.2.3 Quale futuro per la previdenza complementare?	p.50
2.3 Conciliazione vita-lavoro	p.51
2.3.1 Flessibilità dei modelli organizzativi	p.52
2.3.2 Flessibilità del mercato del lavoro	p.55
2.3.3 Servizi per la famiglia	p.56
2.3.4 Cultura familiare e compito genitoriale	p.57
2.3.5 Politiche fiscali	p.58
2.4 Nuovo ruolo del welfare aziendale	p.60
Capitolo III Benessere Organizzativo ed Individuale	
3.1 Le origini del Benessere Organizzativo	p.63
3.2 Le declinazioni del benessere organizzativo	p.65
3.3 Gli elementi di indagine del benessere organizzativo: clima organizzativo	p.66
3.3.1 Rischi psico-sociali	p.67
3.3.2 Gestione strategica delle risorse	p.72
3.4 I piani di welfare aziendale	p.77

3.5 L'impianto giuridico a favore del miglioramento del Benessere Organizzativo nella PA	p.79
3.5.1 La prima introduzione: il benessere organizzativo agli art. 7 e 57 del Testo Unico sul Pubblico Impiego	p.80
3.5.2 Lo sviluppo della formazione come valorizzazione del dipendente pubblico	p.81
3.5.3 La valutazione del benessere rivolto alla sola produttività e alla riduzione dei tassi di assenteismo	p.82
3.5.3.1 <i>Il ciclo della performance</i>	p.84
3.5.3.2 <i>Il Questionario ANAC</i>	p.85
3.5.3.3 <i>I caratteri premiali</i>	p.86
3.5.3.4 <i>Il Piano triennale di azioni positive</i>	p.87
3.5.3.5 <i>Il Piano Anticorruzione</i>	p.88
3.6 Conclusioni	p.91
Capitolo IV La digitalizzazione e il Cloudify NoiPA	
4.1 Il contesto e la rivoluzione digitale	p.93
4.2 Il divario digitale: come arginarlo?	p.96
4.2.1 L'inclusione sociale	p.97
4.2.2 Sicurezza digitale e diritto alla protezione dei dati personali	p.99
4.2.3 I rischi digitali del lavoro	p.100
4.3 Iperconnessione e diritto alla disconnessione	p.103
4.4 Controllo a distanza	p.105
4.5 Modello di interoperabilità	p.106
4.5.1 Cloudify NoiPA: la base dati del personale della Pubblica Amministrazione	p.108
4.5.2 Trattamenti giuridici ed economici e servizi self service nella piattaforma	p.110
Conclusioni	p.113
Bibliografia	p.117
Sitografia	p.124
Ringraziamenti	p.125

Introduzione

L'elaborato mira ad analizzare come, nel corso degli ultimi decenni, sia cambiato il ruolo fondamentale dello Stato in materia di protezione sociale e quindi di sostegno alla collettività.

Il sistema di *welfare state*, che si è realizzato in Europa occidentale dalla fine del Secondo Dopoguerra, si è indebolito al suo interno compromettendo la capacità di risposta in materia di protezione sociale e spingendo i soggetti coinvolti a trovare nuovi strumenti giuridici idonei a concorrere alla sicurezza sociale. Tuttavia questi non hanno sconvolto le tutele tradizionali dello Stato, ma si sono inseriti negli spazi lasciati dal legislatore che ha taciuto a lungo sul tema e non ha saputo rispondere prontamente alle sfide del presente.

La scelta di intraprendere una trattazione così eterogenea deriva dal fatto che il tema risulta essere estremamente attuale, nonché in continuo cambiamento con le esigenze della società e fonte di ramificazione in diversi settori.

A partire da un'analisi storica che sviscera i caratteri dello Stato e della società italiana, si tenterà di richiamare i caratteri del nostro sistema di previdenza, dalle sue origini alla sua più recente trasformazione, proseguendo poi con l'approfondimento dell'impianto giuslavoristico e dei nuovi rischi legati alla sfera psico-sociale dell'individuo che permette di comprendere come il suo benessere sia strettamente legato al ruolo che riveste sia nella società che come capitale umano nell'ambiente lavorativo.

L'elaborato continua dando attenzione al benessere organizzativo declinando ciò che si è proposto sia nelle aziende sia nella Pubblica Amministrazione. Infine l'ultimo capitolo si struttura attraverso la declinazione del processo di digitalizzazione e le nuove sfide a cui dovrà rispondere lo Stato per evitare la recessione sociale.

A corollario di tutto, e ricavando tale obiettivo dalle strategie europee, si farà luce sull'implementazione di una nuova piattaforma per il benessere individuale dei dipendenti pubblici.

L'obiettivo della tesi, che mi ha condotto a scandagliare i diversi ambiti sopraccitati, ha origine dalla mia volontà di riflettere e comprendere i meccanismi che regolano la nostra collettività. Nonostante questo mio desiderio di fondo, fin dall'inizio della mia indagine ho notato che quanto stavo esaminando stava trovando conferma passo dopo

passo nella situazione attuale caratterizzata da numerose difficoltà, che si sono accentuate durante la pandemia globale da Covid-19 e sono tuttora in essere. Esse hanno interessato non solo le regole statali, ma hanno implicato un mutamento radicale nella società e nelle dinamiche lavorative, e tutto ciò mi ha permesso di approfondire alcuni temi come ad esempio i rischi psicosociali nel mondo del lavoro.

Così nel primo capitolo si è voluto dare importanza alla trattazione del *welfare state*, concentrandosi sulla declinazione dei modelli di *welfare* e sviluppando il quadro storico dell'Italia fino alle tre crisi del modello.

Nel secondo capitolo si sono tratteggiati i nuovi rischi sociali e le possibili soluzioni statali, approfondendo l'invecchiamento della popolazione, la previdenza complementare e le politiche rivolte alla conciliazione vita-lavoro.

Nel terzo capitolo - partendo dalla concezione che i rischi non provengano solo dal mutamento della società, ma derivino anche dagli ambienti lavorativi – si è indagato sul concetto di benessere organizzativo declinando i suoi tre elementi di indagine: il clima organizzativo, i rischi psico-sociali e la gestione strategica delle risorse. Successivamente si sono analizzati sia gli strumenti posti dall'azienda sia quelli dettati dall'impianto giuridico all'interno della Pubblica Amministrazione a favore del miglioramento del benessere organizzativo.

Nel quarto capitolo si è presa in esame la sfera della digitalizzazione indagando sull'inclusione digitale, la sicurezza digitale e la tutela dei rischi digitali; successivamente a conclusione, muovendo dal concetto di interoperabilità, si è proposta la nuova sfida statale al benessere derivante dalla prossima implementazione della piattaforma Cloudify NoiPA.

Capitolo I

Dalla teoria del modello burocratico al “Secondo *welfare*”

1.1 Modello burocratico

Nel corso degli anni, in particolare negli ultimi due secoli, la struttura dello Stato è cambiata ed il ruolo centrale che rivestiva nel risolvere i problemi derivanti da diversi ambiti, come ad esempio il sociale o quello economico, ha cominciato a vacillare.

Nel corso del tempo sono stati teorizzati quattro modelli. A partire dal modello burocratico, passando per il *Welfare State*, il modello del *New Public Management* fino all'attuale *Public Governance*, lo Stato ha superato diversi ostacoli e ha cercato di adeguarsi ai cambiamenti che si sono presentati dinanzi, gli ultimi anche in un breve lasso di tempo.

Ricalcando le orme della dottrina economica dell'*homo oeconomicus*, secondo la quale l'uomo è concepito come un essere razionale che persegue la massimizzazione del proprio benessere ed è in grado di analizzare e prevedere nel modo migliore tutte le scelte per le sue decisioni, il modello burocratico – teorizzato da Max Weber all'inizio del secolo scorso – poggia le sue basi anch'esso sul principio di razionalità.

Secondo Weber infatti tale modello si elevava ad essere l'ideale: il modello teorico per eccellenza dell'apparato amministrativo, in quanto l'apparato centrale rivestiva il ruolo di “Stato pianificatore” e garantiva la massimizzazione del benessere ai cittadini attraverso la completa gestione diretta e pervasiva degli interessi pubblici, i quali però in alcune situazioni si sarebbero trasformati in interessi puramente personali.

Secondo il celebre sociologo la forma più pura di burocrazia, incarnata da questo modello, era determinata da fattori di superiorità, attraverso i quali lo Stato-nazione riusciva ad anticipare le azioni rispetto all'ambiente circostante. Era fondato sulla disciplina, ovvero sul principio della competenza, il quale permetteva la divisione puntuale dei diritti e dei doveri d'ufficio sulla base anche di una gerarchia, la quale si manifestava sia in un sistema di sovra e subordinazione degli organi che nell'uniformità a regole precise con il conseguente adeguamento passivo di coloro che ne facevano parte.

Nella teoria poi non si sottolineavano e ricalcavano solo i fattori positivi di tale modello, ma emergeva un problema che Weber declinò con il termine di “ambivalenza

della burocrazia”, determinata da quegli stessi fattori sopracitati che potevano divenire minacce al sistema. Il modello burocratico, se da una parte quindi era considerato dal sociologo come la forma perfetta dello Stato, i suoi fattori positivi rischiavano di minare la stessa “egemonia” e divenire quindi minacce all’intero sistema. Infatti con la “spersonalizzazione”, comportamento latente originato dell’impersonalità nella gestione, l’organizzazione richiedeva ai suoi funzionari pubblici di limitare la propria libertà di espressione favorendo così all’interno un *habitat* negativo che implicava tecnicismi, rallentamenti delle procedure amministrative, deformazione professionale e accettazione indiscussa della gerarchia con il rischio principale di trasporre la responsabilità dai livelli inferiori a quelli sovraordinati della catena.

Se all’interno avveniva tutto ciò, la struttura semplice – da una parte a schema asimmetrico verso la cittadinanza e al suo interno piramidale - avrebbe comportato un forte accentramento e l’avocatura del potere decisionale in mano al vertice.

Sebbene il modello burocratico fosse considerato all’inizio del Novecento una “macchina perfetta”, con la presenza di un solo attore che riusciva ad anticipare con massima prevedibilità i rischi e i bisogni dell’ambiente, ovviamente il “lato oscuro” ha condotto ad assimilare il concetto di burocrazia con l’accezione negativa sia all’interno, tra i funzionari, che all’esterno, fra i cittadini, dell’organizzazione¹.

È possibile quindi concludere che sebbene l’idea di Weber fosse quella di proporre il miglior modello di conduzione statale che nasce, principalmente come prima struttura, con l’unificazione politica di uno Stato, ovviamente non può essere concepito ai giorni nostri in quanto esso risulta fermo ad una cultura dell’età moderna nella quale ogni Stato era egemone entro i propri confini (supervisionava ogni settore in maniera diretta) e arbitro degli interessi privati in conflitto; una cultura questa che non ha più trovato sostenibilità nella società a partire dalle sfide che sono avanzate negli anni Settanta.

¹ G. BONAZZI, “Storia del pensiero organizzativo – vol.2 La questione burocratica”, FrancoAngeli, Milano, 2007

1.2 Welfare State

Tra i modelli di Stato che si susseguono in questo capitolo, menzione particolare va fatta al modello di “*welfare state*”; molte delle nozioni che si metteranno in luce in questo paragrafo sono il fulcro di pensieri anche opposti che ruotano attorno al ruolo statale sia nell’economia sia del benessere personale.

Nelle logiche di un sistema economico che con John Maynard Keynes² spostava l’attenzione dell’economia dallo “Stato produttore di beni” allo Stato come risposta e sostegno alla domanda nel mercato, si permea l’idea del modello di *welfare state* e dello “Stato sociale”.

Secondo la celebre definizione data dal politologo Maurizio Ferrera il *welfare state* - traducibile anche con il sinonimo di “Stato di benessere” – è l’«insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e doveri di contribuzione finanziaria³.»

Come teorizzato anche da Flora e Heidenheimer nel 1981⁴, l’adozione di tale modello da parte dei governi occidentali è da ricondursi a tre condizioni. In una società sempre più diretta all’industrializzazione, come unica fonte in grado di creare egemonia a livello economico, la nascita dello “Stato del benessere” è dovuto alla migrazione sociale e mobilitazione politica - sostenute dal processo di urbanizzazione - al conseguente sviluppo socioeconomico e allo sviluppo costituzionale, con l’istituzione statale e l’inclusione dell’intera popolazione attraverso la concessione dei diritti di cittadinanza riconosciuti dalla Costituzione⁵.

Avanzando da queste prime definizioni, e per giungere a definire come lo “Stato del benessere” si sia diffuso negli Stati sociali, è necessario ricondurre la prima parte del pensiero ad un’attenta analisi storica poiché negli Stati dell’Europa (e non solo) vi si trovano caratteri che assomigliano ai primi modelli ottocenteschi.

A partire quindi dal processo di industrializzazione che crebbe dalla fine dell’Ottocento

² Economista britannico (1883-1946), il suo pensiero si contrappone alla teoria neoclassica secondo la quale è lo stesso mercato a riequilibrare la domanda e l’offerta

³ M. FERRERA, “Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata”, Il Mulino, Bologna 2006, p.17.

⁴ P. FLORA, A. HEIDENHEIMER, “Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America”, Il Mulino, Bologna, 1981, pp. 69 e ss.

⁵ Elaborato da F. CITTADINI, “Welfare State oggi: la crisi dei modelli di solidarietà nel dibattito contemporaneo”, in “Quaderni di *Ludovicianum*” pp. 24-47, Milano, 2007

in molti Stati, gli studiosi stabiliscono in questo periodo la prima fase del *welfare state* definita come l'“instaurazione” (1880-1914).

In questa fase sorge il primo modello di derivazione tedesca, progettato dal cancelliere Otto Von Bismarck tra il 1883 ed il 1889, che introdusse le prime forme di sostegno ai lavoratori dell'industria basate sul concetto di “assicurazione” - dapprima estesa ai soli lavoratori e poi – “sociale”, attraverso la quale si cercava di proteggere il lavoratore dalle situazioni di rischio che potevano sopraggiungere durante e al termine o alla sospensione del rapporto di lavoro. Situazioni di rischio cosiddetto “professionale” e legato quindi ad uno schema relativo agli infortuni sul lavoro, che ebbero un'impennata nelle industrie particolarmente pericolose, nonché a malattie e a vecchiaia.

È con la seconda fase, detta di “consolidamento”, che il sostegno assicurativo si estese non solo ai lavoratori e ai rischi professionali, ma cominciò ad emergere «l'idea di una protezione minima in base ai bisogni⁶.»

Si pensò dunque di estendere l'assicurazione non più solo ai rischi professionali ma anche a quelli sociali, non limitando la protezione solo a coloro che avevano lo *status* professionale, ma a tutti coloro che avevano il solo *status* di cittadino attraverso la predisposizione di un modello basato sul principio di universalità finanziato mediante la fiscalità generale.

Da questo punto di partenza nacque un secondo modello di *welfare* di derivazione inglese che ebbe come fautore William Beveridge che nel 1942 nel suo piano⁷ annunciava di voler sconfiggere i “cinque giganti” che tenevano schiava l'umanità ossia il bisogno, la malattia, l'ignoranza, la miseria e l'ozio. Con il modello beveridgiano si teorizzò un sistema di “sicurezza sociale⁸” esteso a tutti i cittadini dello Stato, basato su tre pilastri: il primo «diretto alla costruzione di un sistema previdenziale capace di intervenire in tutti i momenti critici della vita di una persona» come ad esempio la disoccupazione, gli incidenti sul lavoro, la malattia e la vecchiaia; il secondo «prevedeva l'introduzione di un sistema di assistenza sanitaria universale e accessibile a tutti», mentre il terzo pilastro, più utopistico, consisteva nell'idea di una riduzione

⁶ Cfr. M. FERRERA, “Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata”, cit., p.25.; M. NALDINI, “Le politiche sociali in Europa: Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy”, CarocciEditore, Roma, 2006, cit., p.29.

⁷ In “*Social insurance and allied services*” l'idea di Beveridge non era la creazione di una protezione per i settori guida della società bensì per i settori fragili della società

⁸ Sistema di interventi a favore dei cittadini che versano in condizioni non dignitose

generalizzata della disoccupazione attraverso il pieno sostegno occupazionale⁹.

Nella terza fase del *welfare* detta di “completamento” gli Stati, poggiandosi su uno o sull’altro o su entrambi i modelli esplicitati, giungono a creare programmi socio-assistenziali abbastanza completi che rispondano alle esigenze dei cittadini in materia di rischio, ma solo successivamente, tra il 1945 e il 1975, si registra la quarta ed ultima fase dell’”espansione”, segnata dal fatto che ogni modello statale di *welfare* si fonda sul principio di universalità e quindi su una concezione più ampia di bisogno.

1.2.1 I modelli di welfare secondo le teorie di Titmuss, Espring-Andersen e Ferrera

Dopo aver cercato di formulare una sequenza logica e temporale dei due capisaldi (assicurazione e sicurezza sociale) del *welfare*, molti studiosi hanno contribuito alla rappresentazione di un elenco di modelli di assistenza sociale a seconda delle varie modalità attraverso le quali lo Stato si inserisce nello sviluppo del *welfare* e nella ricerca del benessere.

Il primo in assoluto fu Richard Titmuss (1907-1973) – pioniere della ricerca delle scienze sociali inglesi – che nel 1968 definiva in modo teorico tre modelli di protezione sociale a seconda del grado di interazione statale. Il primo era il cosiddetto “residuale”; secondo questo modello lo Stato, marcando il principio assistenziale, interveniva in maniera temporanea solo a sostegno di coloro che versavano in condizioni di bisogno e nel caso in cui non funzionassero i canali tradizionali che egli dichiarava essere il mercato e la famiglia. Il secondo, detto “del rendimento industriale o remunerativo” o “meritocratico-occupazionale”, si fondava sul semplice assunto che la prestazione di *welfare*, derivata dall’attuazione di politiche sociali da parte dello Stato, sarebbe stata erogata solo a coloro che, attraverso il proprio lavoro retribuito, avrebbero versato i contributi, in una logica meramente integrativa¹⁰. Il terzo - definito ”istituzionale redistributivo” – per il fatto che lo Stato, accanto alla funzione allocativa – il cui obiettivo è quello di perseguire modalità efficienti nell’offerta di servizi pubblici a fronte del prelievo fiscale – e alla funzione di stabilizzazione, che regola il livello di attività economica, ha tra sue funzioni anche quella redistributiva, tramite la quale esso

⁹ R. CERAOLO, “Il welfare state in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie” in Quaderni di Intercultura, 2011

¹⁰ C. BORZAGA, L. FAZZI “Manuale di politica sociale”, FrancoAngeli, 2005

ripartisce in maniera equa tutti gli oneri all'intera popolazione, nell'integrare politiche sociali rivolte al *welfare*, lo Stato aveva come fonte la Costituzione che garantiva l'universalità grazie anche alla contribuzione generale.

Il secondo teorico dei sistemi di *welfare* fu Gosta Espring-Andersen, un sociologo e politologo danese, che diversi decenni più tardi rispetto a Titmuss, e precisamente nel 1990 nel libro "I tre mondi del capitalismo welfarista", con l'obiettivo di teorizzare il perché e quali modelli di *welfare* si fossero sviluppati nell'era del capitalismo, definì in primo luogo i concetti di "de-mercificazione" e "de-stratificazione" e, proprio sulla differenza delle due dimensioni, l'autore classificò gli Stati entro i tre modelli teorici che egli definì "regimi".

La "de-mercificazione" rappresenta il grado attraverso il quale si misura l'incidenza del sistema di *welfare* messo a punto dallo Stato per permettere di affievolire la dipendenza del cittadino dal mercato del lavoro, in modo tale che, se l'individuo si trova in una situazione problematica che deriva dalla prestazione lavorativa, possa comunque disporre delle risorse; la "de-stratificazione" invece è il grado attraverso cui si misura l'incidenza del sistema di protezione, attuato dallo Stato, nel suo obiettivo di ridurre o ampliare i *gap* di benessere sociale che potrebbero risultare dallo *status* professionale o dall'appartenenza ad una classe sociale.

A partire da queste considerazioni il sociologo danese deriva tre regimi di *welfare*: il liberale, il conservatore-corporativo e il socialdemocratico.

Il regime "liberale", tipico dei paesi anglosassoni, è sorretto da logiche di bassa de-mercificazione e bassa de-stratificazione in quanto vi è un basso tasso di protezione a fronte di una accentuata presenza di assicurazioni private e lo Stato interviene solo nei casi di emergenza ed estrema necessità; nel regime "conservatore-corporativo", tipico dei paesi dell'Europa continentale, con una media de-mercificazione e una media de-stratificazione e riflettendo l'esperienza bismarkiana, lo Stato agisce solo per tutelare coloro che occupano una posizione lavorativa e solo qualora essi non trovino tutele in modo autonomo; nel terzo regime, il "socialdemocratico" dei paesi scandinavi, con alti livelli di entrambe le dimensioni trattate, lo Stato assicura le tutele non come risposta ad emergenze, bisogni o contribuzioni, ma a tutti coloro che detengono il solo *status* di cittadino.

Espring-Anderson, sebbene si riferisca in maniera chiara ai modelli teorizzati da Titmuss, riesce nel suo intento di raggruppare gli Stati in settori affermando che le logiche sottese a quest'ultimi non sono derivanti tanto dall'intervento statale in sé, ma

quanto alle caratteristiche interne ai territori e alla struttura sociale e, sebbene ricalchino i primordiali esempi di *welfare state*, essi chiaramente non possono essere comparati, ma nelle loro differenze si può comprendere come migliorare il benessere interno.

Maurizio Ferrera (1996), accettando e partendo proprio dai regimi del collega danese, introduce anche un quarto regime detto “dell’Europa meridionale”. Sebbene i Paesi del sud Europa e quindi anche l’Italia, come si analizzerà nei paragrafi successivi, possano essere ricondotti nelle loro fasi espansive – e grazie ad alcuni elementi in comune - ai modelli del regime di *welfare* sia conservatore-corporativo che socialdemocratico affermati da Esping-Anderson, il Ferrera esclude la possibilità di inserire a priori tali Paesi in uno dei modelli anzidetti ed enuncia le caratteristiche tipiche del “*welfare* mediterraneo”.

Si crea così un modello ibrido di previdenza diverso da quelli teorizzati da Esping-Anderson contraddistinto da: schemi di sostegno al reddito di stampo occupazionale; da un forte dualismo e una forte polarizzazione interna - che ne determinano la sovra o la sottostimata protezione; dalla conseguente creazione di forme di sostegno che intendono il soggetto “famiglia” sempre più come ammortizzatore sociale; da un costo maggiore rispetto agli altri Stati europei per la sostenibilità del principio di universalismo nella sanità; dal rischio di vecchiaia sovra-tutelato e da sempre usato come merce di scambio nel sistema politico-elettorale e dalla frammentazione istituzionale.

Da come si può evincere anche da queste considerazioni circa i modelli di *welfare*, la proliferazione di diverse politiche sociali in tutta Europa, viste come azioni volte a favorire ed organizzare in maniera proficua la produzione e l’erogazione di risorse, si basa innanzitutto sulla cosiddetta “piramide del *welfare*” che trova il suo fondamento nell’interazione di tre soggetti quali lo Stato, il mercato e la famiglia ai quali sono state aggiunte successivamente le associazioni intermedie che tramite i loro scambi giungono a rispondere al “bisogno” - il quale termine connota la mancanza di qualche bene necessario in grado di far condurre una vita degna - e al “rischio”, la cui nozione indica l’esposizione ad alcune eventualità che possono accadere durante la vita e dai quali possono discendere i bisogni.

I tre soggetti/attori principali del sistema di *welfare*, in ogni modello o regime affrontato, assumendo logiche diverse, interagiscono fra loro creando diversi metodi di sostegno statale alla popolazione e quindi rispetto ai suoi bisogni o ai suoi rischi. In

ogni Stato europeo la struttura è diversa, ma è possibile concludere che il soggetto “famiglia” risponda a logiche di reciprocità, il soggetto “Stato” soddisfi logiche redistributive ed infine il soggetto “mercato” sia sottoposto a continui scambi economici e monetari.

1.3 Welfare state in Italia: dal principio di mutualità alla solidarietà e universalità

Perché dunque il sud Europa e in particolare il nostro Paese non può essere del tutto paragonato ai regimi di *welfare* degli altri Stati europei?

È la stessa storia a venirci in soccorso; l'Italia ha vissuto diverse stagioni a partire dall'unificazione nazionale che le hanno permesso, nel corso dei secoli, di avere un sistema previdenziale frazionato, ma che ad oggi risulta essere il nostro maggiore punto di debolezza.

Ignazio Cantù¹¹ nella prefazione al suo libro “Uno per tutti e tutti per uno: mutualità e cooperazione. Libro del popolo” (1871) scriveva: «la previdenza è il primo gradino dell'ardua scala della civiltà, del perfezionamento individuale e sociale, e la cui utilità non è un problema, ma un teorema.»

È da questa frase che è possibile sviscerare il concetto di previdenza; dal latino *praevidere*, composto di *prae-* «pre-» e *videre* «vedere», si intende la possibilità di conoscere, ipotizzare e supporre in anticipo un evento che avverrà¹².

Nasce da qui anche l'idea moderna di previdenza sociale che viene ricondotta all'«azione svolta dallo stato allo scopo di assicurare ai lavoratori, e in seguito a tutti i cittadini, i mezzi materiali di sopravvivenza e l'assistenza necessaria quando vengono a trovarsi in condizioni di bisogno (vecchiaia, periodi di disoccupazione involontaria, infortuni e malattie e invalidità di vario tipo)¹³.»

Tuttavia non si può affermare che questa tipologia di opera statale sia stata subito messa in pratica poiché la previdenza inizialmente nacque negli ambienti lavorativi per cui lo Stato è entrato in maniera preponderante solo durante l'avvento di una prima crescita economica e di una diversa natura sociale.

Negli ambienti lavorativi, alla luce di quanto affermato nei paragrafi precedenti

¹¹ Saggista e docente italiano (1810-1877)

¹² Enciclopedia Treccani, <http://www.treccani.it/vocabolario/prevedere/>

¹³ Enciclopedia Treccani; <http://www.treccani.it/vocabolario/previdenza/>

riguardanti il processo di industrializzazione, si mobilitarono le masse di lavoratori proprio in base a quel concetto di perfezionamento individuale e sociale dichiarato da Cantù, che nei successivi decenni venne modificato giungendo a definire il benessere individuale e collettivo o sociale secondo i quali concetti permettono il miglioramento sia della vita delle persone sia dell'intera comunità.

In questa prima parte del periodo cosiddetto precorporativo¹⁴, configurandosi ciò che gli studiosi definiscono “paternalismo organico¹⁵” - e stabilito sia il pensiero crescente di emancipazione che il riconoscimento del valore sociale ed etico del lavoro (contrapposto al capitale) e del lavoratore, per evitare gli scontri e le lotte fra quest'ultimo e i datori di lavoro, inizialmente e coerentemente alle logiche definite dal comportamento del “buon padre di famiglia” - si predispose che la tutela fosse limitata ai lavoratori che versassero in condizioni di bisogno per il verificarsi di eventi che potessero menomare la loro capacità lavorativa.

Grazie all'accantonamento di alcune somme derivanti dal proprio salario alle primordiali società di mutuo soccorso, il prestatore di lavoro ebbe la possibilità di assicurarsi nell'avvenire «in caso di malattia, di infortunio immeritato, o nella vecchiaia, senza l'aiuto della carità pubblica¹⁶», provvedendo da se stesso.

Attraverso la creazione di tali società si regolò il fenomeno del “mutualismo” quale espressione dei principi dell'aiuto scambievole e dell'auto-organizzazione che stabilì il proprio sostegno nelle prestazioni reciproche su base volontaria e sull'assenza degli scopi di lucro.

Secondo Cantù «il movimento cooperativo non ha solo per effetto di produrre questo accordo sociale, giusta il significato migliore e più elevato della parola, nell'interno di ciascun paese; ma agisce all'esterno, nei ricambi vicendevoli dei popoli, perché trovino l'occasione d'intendersi reciprocamente sulle loro aspirazioni e sui loro interessi¹⁷»; con queste parole l'autore incentivava l'associazionismo e sottolineava in esso la certezza che i piccoli gruppi avrebbero potuto ascendere a condizioni economiche più favorevoli, avrebbero riconciliato il fragile equilibrio fra capitale e lavoro che altrimenti sarebbe sfociato in guerra sociale e avrebbero dato stimolo all'economia nella scelta consapevole da parte degli associati tra il risparmio ed il consumo.

¹⁴ Tra il 1861 e il 1926

¹⁵ D. GRANDI, “Le origini del welfare aziendale: dalle colonie operaie ai *fringe benefits*”, su BollettinoAdapt, 2014

¹⁶ I. CANTÙ, “Uno per tutti e tutti per uno: mutualità e cooperazione. Libro del popolo”, 1871

¹⁷ I. CANTÙ, *Op. Cit.* (16)

«La critica anche radicale a tali esperienze veniva non tanto dalle ideologie più estreme piuttosto dalla crescente soggettività individuale dei lavoratori che, da un lato ambivano ad una copertura piena e totale dei bisogni sociali tramite il *welfare* di Stato e dall'altro dalla controparte padronale volevano solo incrementi retributivi in busta paga da utilizzare in autonomia per le proprie soggettive scelte di consumo e/o risparmio¹⁸.» Sebbene quindi vi sia il merito delle società di mutuo soccorso di aver dato il via al superamento dell'elargizione di denaro, tipica della beneficenza clericale, approdando ad un sistema di carattere assicurativo sostenuto da “contribuzioni” facoltative, tale apparato cominciò ad essere attaccabile non soltanto nella sostenibilità dello stesso, quanto e soprattutto per il fatto che l'onere continuava a gravare sui lavoratori mentre la responsabilità dello Stato e dei datori di lavoro era assente.

Si prefigurò dunque il dovere di porre l'attenzione proprio sull'integrazione nel sistema dei due soggetti di cui sopra attraverso la separazione dei rischi connessi all'attività lavorativa da una parte e i rischi legati al vivere quotidiano dall'altra, caricando i primi sulla sfera giuridica dei datori di lavoro e i secondi alla competenza statale, delineando le celebri teorie del “rischio professionale” e del “rischio sociale”, tipiche dello Stato moderno.

Queste teorie vennero configurate in tal maniera: la prima partendo dalla costruzione del rapporto contrattuale fra lavoratore e datore di lavoro - nel quale anche quest'ultimo ha responsabilità contrattuale in quanto deve garantire la sicurezza e la salubrità dell'ambiente di lavoro proteggendo il proprio operaio e facendo comunque salva la prova del caso fortuito, della forza maggiore e di negligenza da parte del lavoratore (cercando così di superare il concetto di responsabilità senza colpa); mentre la seconda - poiché alcuni rischi non sono connessi alla professione, ma sono insiti nella natura umana e legati all'intera comunità - si ritenne di dover attribuire la responsabilità allo Stato ripartendo gli oneri di tali fenomeni all'intera platea di soggetti.

Da queste premesse deriva la transizione progressiva da un sistema privato ad uno di stampo pubblicistico con le assicurazioni sociali ed un primo inserimento della previdenza obbligatoria, legata non tanto a logiche di “giustizia contributiva” – il cui presupposto è quello di partecipare al benessere di una sola classe con i propri aiuti economici – ma ad una “giustizia distributiva” in cui tutti debbono contribuire per

¹⁸ 1° Rapporto CENSIS-EUDAIMON sul welfare aziendale

evitare il dilagare di ogni forma di soggettivismo¹⁹.

Anche se all'inizio il fulcro delle azioni risultò essere lo Stato che, avviando nuovi istituti²⁰ e favorendo la mutualità e la "solidarietà" dei gruppi, cercava di sostenere il benessere collettivo, ciò non bastò in quanto interveniva raramente tramite propri finanziamenti e creò solo una compensazione rispetto ai processi di meccanizzazione del tempo.

Tutto questo segnò la fase determinante del passaggio dal principio di mutualità e accennato universalismo al solo principio di solidarietà tipico dell'epoca fascista.

Durante il ventennio fascista, nel nostro paese si consolidò il passaggio alla logica economicistica con la concezione più ampia di solidarietà corporativa tra datori e prestatori di lavoro, ispirata al superamento della contrapposizione tra capitale e lavoro. La simultanea opera di cura dello Stato tra il coordinamento e l'unificazione del nuovo sistema previdenziale, attraverso la creazione di nuovi istituti e l'estensione della tutela ai rischi non connessi allo svolgimento dell'attività lavorativa, prevede di risolvere il conflitto sociale controllando le azioni dei propri cittadini/associati²¹.

Si può ritenere in maniera errata che lo Stato – attraverso l'utilizzo di sistemi previdenziali di carattere universale – si stesse ponendo come obiettivo delle proprie politiche il superamento dei conflitti sociali ricalcando *in toto* le idee liberali dell'inizio del Novecento, invece differentemente da questo, si sarebbero inserite le prime regole di funzionamento di uno Stato totalitario.

Una delle prime manovre infatti fu la promulgazione della Carta del Lavoro del 1927, che segnò il nodo cruciale della trasformazione dell'organizzazione dello stesso. Il lavoro seppur riconosciuto «sotto tutte le sue forme organizzative ed esecutive» divenne alla Disposizione II un "dovere sociale", il cui unico scopo era quello di unire l'intera Nazione verso la creazione di una potenza nazionale in grado di soddisfare il benessere dei singoli e all'interno del quale il lavoratore non sarebbe più stato tutelato in quanto persona umana, ma solo per il suo essere "ingranaggio" essenziale di un sistema produttivo nazionale²².

¹⁹ V. VALENTI, "Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche", Giappichelli Editore, Torino, 2013, *cit.*, pp. 6-14

²⁰ Si ricorda l'istituzione dell'INA nel 1912, l'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia e l'invalidità e per la disoccupazione involontaria nel 1920

²¹ M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, "Fondamenti di diritto della previdenza sociale", Giappichelli Editore, Torino, 2016

²² V. VALENTI, *Op. Cit.* (19), p.21

Sebbene l'idea sottesa al principio di solidarietà, appartenente in parte al governo giolittiano, fosse il *continuum* del principio di mutualità, sul quale si basava l'ascensione delle classi sociali più disagiate, la solidarietà - marcata dal regime fascista - si fondava sia sulla determinazione di un'uguaglianza giuridica fra datori di lavoro e lavoratori²³ (Disposizione VI) sia sulla conseguente conciliazione dei loro interessi opposti che secondo i politici di allora avrebbero dovuto assicurare i soli interessi nazionali.

Dalla concezione del lavoratore e del datore di lavoro come elementi di sviluppo della potenza economica e produttiva, nonché dal riconoscimento prima e dalla cancellazione dopo delle rappresentanze sindacali (soggetti principali del contratto collettivo nazionale) deriva il nuovo concetto di previdenza vista come «alta manifestazione del principio di collaborazione» (Disposizione XXVI della Carta del Lavoro).

La collaborazione fra soggetti di diritto e lo Stato fu quindi motore per superare la crisi di sovranità che inficiava sullo Stato liberale, ossia quella di non riuscire più a rispondere alle esigenze e ai bisogni della cittadinanza e di aver perso il primato politico. Con questa svolta, ed escludendo a poco a poco ogni tipo di fenomeno contrario al potere (ad esempio bandendo gli scioperi e altre censure) e ogni apporto dal basso, nonché riducendo diritti ed autonomie individuali e collettive, si assicurava così un continuo sostegno delle proprie politiche.

Prendendo atto e riconoscendo il valore delle politiche sociali che si stavano attuando in Inghilterra dall'istituzione del "piano Beveridge" del 1942, anche in Italia vi fu un'accesa battaglia per la ricostruzione del Paese partendo dalla previdenza.

A differenza però dell'idea che poneva l'economista ed il padre del *welfare* inglese, l'idea di "sicurezza sociale" - che si andava ad affermare in Italia - cercava di abbandonare la logica paternalista e dimenticare il totalitarismo degli anni precedenti.

La battaglia per una prima riforma della previdenza sociale riguardava oltre la conciliazione della platea di partiti anche caratteri esterni come la difficoltà di controllare la gestione della spesa pubblica (a causa della scarsità di mezzi finanziari) per i settori previdenziali ed assistenziali, le resistenze degli Istituti creati in epoca

²³ Infatti il datore di lavoro e il prestatore dovevano concorrere proporzionalmente agli oneri previdenziali

fascista (INPS e INAIL) e soprattutto la complessità della struttura sociale ed economica italiana.

La “sicurezza sociale” - il quale progetto prevedeva la libertà dal bisogno garantita a tutti i cittadini e il cui suo perseguimento doveva essere costituito mediante il ricorso alla solidarietà generale - fu la *conditio sine qua non* per l’effettivo godimento dei diritti civili e politici. Con la Costituzione infatti, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, i Padri Fondatori della Repubblica, mentre all’art. 2 riconoscevano e garantivano i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia all’interno dei gruppi, e sottolineavano l’adempimento dei propri doveri al principio di solidarietà, all’art. 3, co. 2 dichiararono l’intento di rimuovere gli ostacoli di ordine economico-sociale con un intervento più incisivo dello Stato che si fece promotore del diritto al mantenimento e all’assistenza sociale attraverso l’estensione di protezione ai cittadini delle nuove condizioni di bisogno per tutti i rischi professionali e sociali (infortunio, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria) e alle nuove categorie di soggetti.

È successivamente però all’art. 38 che si mettono in pratica i principi fondamentali di cui sopra con i quali lo Stato pone la prerogativa di andare incontro alle esigenze e ai bisogni della popolazione; si legge: «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L’assistenza privata è libera.»

La distinzione - e non la separazione - fra lavoratore e cittadino fu la chiave di lettura della nuova tutela cosiddetta del *welfare state* che si andò a configurare anche in Italia. Questo primo passaggio viene evidenziato da due tipologie di intervento: uno diretto a coloro che sono inabili al lavoro e indigenti, definita assistenza; l’altra per i lavoratori definita previdenza.

Sebbene questa tipologia di intervento statale fosse assunto come il più efficace per il riordino della materia e per la possibile crescita economica, essa non fu mai completamente attuata per quel carattere universale che, seppur di grande rilievo, è difficile da soddisfare. Seguendo però i commi 4 e 5, i Padri Costituenti riuscirono ad anticipare le mancanze statali assicurando che, ove gli istituti predisposti non avessero

potuto soddisfare in modo pieno l'universalità dei soggetti, sarebbero stati integrati all'intervento statale altri organi ed istituti in maniera decentrata o di natura privata.

Sulla distinzione e non separazione, di cui si è parlato poco sopra, molti giuristi affermano che, sebbene l'art. 38 muova da un'ottica universalistica della sicurezza sociale, le parti che la compongono - ossia l'assistenza e la previdenza - sono facce della stessa medaglia e se durante il periodo precorporativo il mutualismo era solo tra consociati, ora esse si basano sulla solidarietà non solo fra datore e lavoratore, ma anche sulla sostenibilità del sistema da parte di tutta la collettività.

Per evitare appunto che, come nel periodo sopraddetto, il lavoratore sia alla mercé della parte datoriale vige un ulteriore principio: l'"automaticità delle prestazioni", per cui queste vengono ad essere obbligatorie, quindi esigibili, anche qualora il datore di lavoro non abbia adempiuto l'obbligazione contributiva²⁴; ne consegue da questo principio la presenza di un rapporto di reciprocità anche fra prestazione lavorativa e trattamento pensionistico, alla luce del quale il lavoratore che esegue la prestazione lavorativa, non solo opera per vedersi un diritto alla retribuzione, ma acquisisce anche il diritto ad una prestazione previdenziale.

Al comma 2 l'articolo sviscera le diverse situazioni giuridiche che producono prestazioni previdenziali e che sono sintomi dalla parte del lavoratore di una mancata produttività e una mancata capacità reddituale riconducibili a situazioni di rischio o bisogno quali l'infortunio e la malattia, l'invalidità e la vecchiaia e la disoccupazione involontaria, e alle quali poi vengono inseriti anche il trattamento della pensione di reversibilità in caso di morte del titolare alle prestazioni previdenziali e il trattamento dell'assegno per il nucleo familiare e i congedi per assicurare le tutele a coloro che hanno a carico dei familiari.

Analizzando le fattispecie nel particolare, sebbene il dettato dell'art. 38 Cost. già ne anticipava l'individuazione, la protezione per le cause di infortunio - in maniera diversa rispetto a ciò che succedeva nel periodo precorporativo - venne declinata qualche anno più tardi con il d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124²⁵. Infatti all'art. 2, co. 1 per "infortunio" si intende un evento dannoso che agisce sulla capacità lavorativa dell'individuo, avvenuto per causa violenta in occasione di lavoro e «da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni.»

²⁴ L. MEZZETTI, "Diritti e doveri", Giappichelli Editore, Torino, p.371, 2013

²⁵ Modificato successivamente con il d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38

I presupposti quindi per poter parlare di infortunio sono: l'evento traumatico dal quale deriva una lesione; la causa violenta, ossia che l'azione che ha determinato l'evento sia intensa e concentrata nel tempo e abbia comportato una lesione all'integrità psicofisica dell'individuo; il collegamento fra quest'ultima e lo svolgimento di un'attività lavorativa e che l'azione abbia condotto il lavoratore all'assenza dal lavoro per più di tre giorni.

Nel caso di infortunio la legge, all'art. 10 del suddetto decreto, esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile²⁶ solo se, da sentenza penale, risulta che quest'ultimo ha provveduto ad osservare le regole che impongono l'adozione di efficaci misure di sicurezza e vigilanza dei posti di lavoro.

Per "malattia professionale" – dettata all'articolo successivo²⁷ - sebbene anch'essa sia un evento dannoso, si distingue dall'infortunio per due ragioni: la prima in quanto non avviene per causa violenta, ma consiste in una patologia che agisce in modo progressivo sull'organismo; la seconda richiede che il lavoro sia causa diretta e determinante del suo insorgere ossia deve esistere un nesso causale o concausale tra il rischio professionale e la malattia diversamente da quanto stabilito per l'infortunio che viene determinato dal rapporto mediato o indiretto con il rischio lavorativo.

L'"invalidità" invece genera due fattispecie a seconda della gravità del fatto che l'ha comportata: l'"invalidità" vera e propria, definita come un evento dannoso che impedisce all'individuo di lavorare nel rispetto delle sue massime capacità in quanto esse sono state ridotte in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo *ex art. 1, co. 1 della legge 12 giugno 1984, n. 222*; e l'"inabilità" che si osserva quando un individuo si trova nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa a causa di infermità, difetto fisico o mentale *ex art. 2, co. 1 della legge 12 giugno 1984, n. 222*.

Per quanto attiene alla disoccupazione, fattispecie che viene tutelata dallo Stato in quanto fenomeno che potrebbe insorgere nel secondo grado del ciclo di vita di un individuo, è generalmente definita come evento derivante da un ulteriore bisogno che può intaccare la condizione economica e sociale di un soggetto. Può aversi

²⁶ *Ex art. 2087 c.c.*

²⁷ Per il quale secondo la Corte Costituzionale il concetto di malattia non può essere riconducibile solo ai casi descritti dalla tabella dell'Allegato IV dell'art. 3 d.lgs. 30 giugno 1965, n. 1124, ma debba essere ricollegato sia a malattie connesse al lavoro sia a quelle non connesse. L'elenco è costantemente aggiornato nell'apposito "Registro nazionale delle malattie causate dal lavoro o ad esse correlate"

disoccupazione in due casi: nel primo quando un soggetto abbia perso la condizione di lavoratore per cause a lui non imputabili, ma determinata dal datore di lavoro; nel secondo caso qualora il soggetto (in tal caso inoccupato) si trovi nella situazione di dover cercare occupazione.

Sebbene all'art. 38, co. 2 si dichiari l'intento di voler tutelare solo l'individuo che versa in condizioni di bisogno per la mancanza di lavoro per cause imputabili al datore di lavoro, quindi in presenza di "disoccupazione involontaria", è logico pensare che il legislatore abbia scelto di tutelare in questi anni sia l'una che l'altra situazione, più in particolare si parla di implementazione di politiche del lavoro passive e politiche del lavoro attive.

Le politiche del lavoro passive concernono le prestazioni monetarie a favore dei disoccupati attraverso l'erogazione di ammortizzatori sociali che seguono una duplice via: da una parte lo schema assicurativo, sulla base dei contributi²⁸, e dall'altra lo schema assistenziale, attraverso cui gli assegni monetari vengono erogati in modo tale che l'individuo non resti a lungo in questa difficile condizione²⁹. Analogamente, se le politiche passive costituiscono un chiaro segnale di protezione contro la disoccupazione involontaria e un sostegno al reddito, le politiche attive del lavoro vanno nel senso opposto in quanto lo Stato vuole assicurare che lo stesso individuo che perda lo *status* di lavoratore o sia inoccupato, possa essere reintegrato nel sistema attraverso la promozione di servizi che gli permettano di riqualificarsi (come ad esempio le iniziative volte alla formazione promosse dall'ANPAL, Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro).

Se è vero che l'art. 38 nel dichiarare tutte queste fattispecie riconosce alla sicurezza sociale i caratteri della assistenza e della previdenza, non si può biasimare che i Padri Costituzionali abbiano voluto lasciare un'eco importante in quanto l'infortunio, la malattia fino ad arrivare alla disoccupazione non sono mai state considerate le sole situazioni meritevoli di tutela, anzi si riconosce al legislatore la possibilità di delineare nuove forme che dovranno rispondere all'imperativo di liberare l'individuo dal bisogno,

²⁸ Si osservi la NAspI introdotta con il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22; all'art. 4 vi sono il calcolo e le misure che di fatto finisce per tutelare non chi è in stato di maggior bisogno, ma chi ha versato di più

²⁹ Anche qui il beneficio della NAspI degrada progressivamente spingendo il lavoratore ad attivarsi in cerca di nuova occupazione

sia per esso necessario il solo canale statale oppure anche altri strumenti di gestione.

Ecco che dunque da questo pensiero il nostro sistema di previdenza, che si è trasformato nel tempo, viene rappresentato come un monumento a tre pilastri basato su una “rete di solidarietà a cerchi concentrici³⁰” (la quale definizione interessa più i diritti sociali) determinato, leggendo più approfonditamente l’art. 38, da:

- il primo pilastro, la Previdenza pubblica obbligatoria assicurata dallo Stato nei casi in cui i cittadini versino in situazioni di bisogno e basata sullo schema di solidarietà a carattere generale;
- il secondo pilastro, la Previdenza complementare collettiva fondata sul carattere solidale e mutualistico dei gruppi per il quale concorrono sia datore di lavoro che lavoratore;
- il terzo pilastro, la Previdenza complementare individuale o integrativa il cui fondamento è dichiarato all’ultimo comma dell’articolo suddetto e si fonda sugli stessi principi della previdenza complementare collettiva.

1.3.1 La prima crisi del welfare state in Italia

Da come si può evincere, il nostro Paese ha vissuto diverse stagioni e ha subito notevoli trasformazioni nel corso di quasi un secolo, percorrendo diversi stadi: i primi anni della fase di unificazione nazionale furono dettati dalla ponderazione di caratteri legati alla beneficenza pubblica e di caratteri legati più all’assicurazione; per poi far collidere durante la fase repubblicana le due peculiarità della sicurezza sociale ossia l’assistenza e la previdenza.

La prima crisi del modello di *welfare* dal dopoguerra, il quale ebbe un’espansione fra il 1950 e il 1970³¹, venne determinata da vari problemi di carattere sociale, nonché dal punto di vista economico e fiscale. A partire da un’economia che subiva un netto rallentamento, da un’inversione di tendenza nella struttura della demografia della popolazione, dalla costante disomogeneità dell’offerta dei servizi sanitari e dalla eccessiva spesa con conseguenti inefficienze nella gestione del sistema sanitario delle Casse Mutua a livello centrale, nonché l’idea di un ripensamento del ruolo dello Stato

³⁰ Cfr. V. VALENTI, *Op. Cit.* (19) e F. GIUFFRÈ “Alle radici dell’ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione” in *Rivista AIC* (n. 3/2019)

³¹ Estensione delle assicurazioni previdenziali e aumento della spesa pubblica a favore della sicurezza sociale

nell'economia non più indirizzato alla correzione del mercato, ma alla riduzione delle disuguaglianze o al «raggiungimento di un benessere generalizzato» e al «superamento dei riferimenti categoriali³²», si giunse allo scioglimento di quest'ultime dapprima con la legge ospedaliera del 1968 che creò gli enti ospedalieri³³ e poi con la creazione del Sistema Sanitario Nazionale - con la Legge n. 833/1978³⁴ - articolato su tre livelli di gestione: il governo centrale (le cui competenze sono definite agli artt. 2 e 6), le Regioni (le cui funzioni delegate sono definite all'art. 7, mentre le competenze sono elencate all'art. 11) e le unità sanitarie locali (USL, le cui competenze sono ricomprese all'art. 14), come affermato all'art. 1, co. 3.

Dopo le lotte sociali del 1968 si constata un incremento delle politiche sociali non solo nel campo previdenziale, ma anche sul piano occupazionale (con l'intensificarsi delle relazioni sindacali e lo Statuto dei Lavoratori nel 1970³⁵) e sulla fornitura di servizi (con le riforme dell'istruzione e della sanità), che hanno determinato il momento di più alta espansione dell'offerta del sistema di *welfare*, nonché un incremento esponenziale della spesa pubblica italiana.

Ciò che ha segnato in maniera preponderante tutto questo lo si deve a sbagliati interventi interni, soprattutto in ambito pensionistico, con l'adozione di un sistema che dalla capitalizzazione (con una pensione basata sui contributi del lavoratore da lui versati aumentati del rendimento ottenuto negli anni) si è traslato ad uno a ripartizione (con pensioni erogate attingendo dal gettito di contribuzioni versate dall'intera popolazione attiva); dall'adozione di un sistema per il calcolo della pensione su base retributiva piuttosto che contributiva con la legge 30 aprile 1969, n. 153, quindi più generoso in quanto non faceva riferimento all'età contributiva bensì all'età anagrafica; ed infine con il d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, che segnò il fenomeno delle “*baby pensioni*”, si determinò l'accesso alla pensione dopo vent'anni di lavoro per gli uomini e dopo quindici per le donne sposate o con figli del pubblico impiego.

³² C. DE BONI, “Lo Stato Sociale nel pensiero politico contemporaneo: il Novecento”, Firenze University Press, 2009

³³ All'art. 1, co. 1 del d.lgs. 12 febbraio 1968, n. 132 si legge: «L'assistenza ospedaliera pubblica è svolta a favore di tutti i cittadini italiani e stranieri esclusivamente dagli enti ospedalieri» e all'art. 2, co. 3: «Gli enti ospedalieri [...] hanno l'obbligo di ricoverare senza particolare convenzione o richiesta di alcuna documentazione, i cittadini italiani e stranieri che necessitano di urgenti cure ospedaliere per qualsiasi malattia, o per infortunio, o per maternità, siano o meno assistiti da enti mutualistici ed assicurativi o da altri enti pubblici e privati.»

³⁴ Si rafforza l'intervento statale per la tutela della salute affermata all'art. 32 Cost. e sottolineata all'art. 1 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833

³⁵ Legge 20 maggio 1970, n. 300

Le ultime due leggi, a quasi dieci anni di distanza una dall'altra e con una forte spinta espansionista sul fronte economico a favore di uno – il pubblico - rispetto all'altro sistema – il privato³⁶, furono una delle cause indirette della prima grande recessione italiana e comportarono il primo “dissesto finanziario”, minando anche la gestione pensionistica.

Sebbene le riforme fossero state condotte con l'idea che si sarebbe permessa l'attuazione di politiche a favore dell'universalismo, lo Stato - non solo dal punto di vista interno - ha dovuto subire gli effetti della prima grande crisi a causa della “mondializzazione” dei fenomeni petroliferi del 1973 e del 1979.

Il mondo occidentale e di conseguenza anche l'Italia si confrontò per la prima volta con gli effetti causati dal mondo esterno: dall'aumento dei costi del petrolio e dell'energia si arrivò all'inflazione³⁷ e alla stagnazione della produzione, accentuate dal fatto che nel Paese si stavano portando avanti riforme che pesavano sul sistema economico e non sia stata posta attenzione a tali crisi recessive.

Il costante aumento della disoccupazione unito alla diminuzione della popolazione in età da lavoro³⁸ (minava il meccanismo di solidarietà intergenerazionale che si era da poco inserito con il sistema a ripartizione), nonché la frammentazione negli interventi del sistema socio-assistenziale, hanno comportato una frattura su uno dei tre importanti pilastri della nostra previdenza: il ruolo centrale del servizio pubblico.

L'aumento dei costi per l'erogazione delle pensioni – una voce nella passività della spesa pubblica per la protezione sociale con ripercussioni sul debito pubblico – e l'ampliamento del campo di applicazione della tutela previdenziale, hanno minato il fragile equilibrio finanziario della gestione pensionistica ed è divenuto tema scottante per la situazione economico-politica italiana, la cui sostenibilità si è riversata fino ai giorni nostri.

Per evitare e scongiurare gli effetti negativi di cui sopra nonché le continue svalutazioni del cambio e gli aumenti del tasso d'inflazione, furono necessarie tre azioni: l'adesione al Sistema Monetario Europeo (SME) nel 1979; il divorzio fra la Banca d'Italia e il Ministero del Tesoro nel 1981 e l'abrogazione del Decreto scala

³⁶ Resta ancora una discrepanza fra i modelli del pubblico impiego e del privato anche nella trattazione nel primo caso del trattamento di fine rapporto e fine servizio

³⁷ Toccò il 25%, alimentata anche dalla monetizzazione del debito da parte della Banca d'Italia

³⁸ Dovuta all'introduzione delle *baby pensioni* nel 1973 (governo Rumor) per gli impiegati del settore pubblico, sostituita solo nel 1995 con la Riforma Dini

mobile nel 1984³⁹.

La causa principale però fu l'aumento del debito che di lì a poco cominciò la sua impennata. Infatti se negli anni Settanta lo Stato riusciva a mantenere l'equilibrio delle spese del sistema previdenziale con l'esercizio da parte della Banca d'Italia di monetizzazione del debito (accentuato anche dalle entrate dalla tassa da inflazione), successivamente con l'introduzione nello SME l'Italia diede il potere di definire il tasso d'inflazione e non riuscì a mettere in campo altre forme di tassazione o riduzioni della spesa pubblica⁴⁰.

Tutto questo comportò la crisi del Sistema Sanitario Nazionale e del sistema pensionistico.

1.3.2 La seconda crisi del welfare state: verso la razionalizzazione

L'inizio degli anni Novanta fu ancora più traumatico per il Paese in quanto nel 1992 oltre ad accusare il fenomeno di "Tangentopoli", la seconda crisi fu determinata anche dalla speculazione sul nostro debito che ne comportò l'uscita dal Sistema Monetario Europeo (assieme all'Inghilterra).

La soluzione fu una contrazione della spesa pubblica per rientrare nei parametri, seguita dalla creazione di un parziale federalismo sanitario dovuto alle modifiche al Titolo V della Costituzione (l. Cost. n. 3/2001) che attraverso l'art. 117, co. 2 riservava la competenza esclusiva allo Stato per le materie di previdenza sociale, mentre al comma 3 affidava in modo concorrente allo Stato e alle Regioni la previdenza complementare ed integrativa; ulteriormente si segnò anche l'aziendalizzazione delle ULS divenute Aziende Sanitarie Locali (ASL) come conseguenza dell'insostenibilità dei livelli di prestazione dichiarati con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502⁴¹ successivamente modificato con il d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517⁴² che le proiettò a logiche di mercato

³⁹ Il Decreto Scala Mobile fu introdotto in Italia nel 1945 e rimodulato nel 1951, permetteva l'indicizzazione dei salari in funzione agli aumenti dei prezzi al fine di contrastare la diminuzione del potere d'acquisto

⁴⁰ Osservatorio Conti Pubblici Italiani, "Il divorzio fra Banca d'Italia e Tesoro: teorie sovraniste e realtà"

⁴¹ All'art. 3, co. 1 si legge: «L'unità sanitaria locale è azienda e si configura come ente strumentale della regione, dotato di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, fermo restando il diritto-dovere degli organi rappresentativi di esprimere il bisogno socio-sanitario delle comunità locali.»

⁴² Si modificarono diversi articoli, i due più importanti furono l'art. 3, co. 1 riformulato come segue: «L'unità sanitaria locale è azienda dotata di personalità giuridica pubblica, di autonomia

manageriali decentrando ancora di più la responsabilità a livello regionale per il raggiungimento degli obiettivi di salute e di bilancio del Paese.

Anche in ambito pensionistico le riforme riguardanti non solo il settore privato, ma anche quello pubblico, non si fecero attendere infatti con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 – meglio conosciuta come “Riforma Amato” attuata con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, con la quale la contrattualizzazione dei rapporti individuali dei dipendenti pubblici venne data in gestione alla dirigenza con “poteri del privato datore di lavoro” secondo il diritto civile - venne ammessa la contrattazione collettiva e si definì la distinzione fra politica e amministrazione. La Riforma, innalzata l’età per l’accesso alle pensioni e determinando di conseguenza la riduzione della loro copertura finanziaria, segnò inoltre la necessità di introdurre, nel sistema previdenziale a due pilastri, un terzo canale per l’istituzione delle prime forme di previdenza complementare su base volontaria (avvenuta con l’emanazione del d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124 recante titolo “Disciplina delle forme pensionistiche complementari”, successivamente abrogato con il d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252).

Accorgendosi però che le variazioni non avrebbero avuto l’effetto desiderato per la sostenibilità della gestione previdenziale derivata dall’immutato cambio dello scenario demografico, con la Legge Dini del 1995, si uguagliarono i due sistemi pubblico-privato attraverso l’entrata in vigore del cosiddetto “contributivo” destinato a coloro che alla fine del 1995 non avessero maturato almeno 18 anni di versamenti (limitatamente ai contributi versati a partire dal 1° gennaio 1996) e chi avesse iniziato a lavorare solo nel 1996. Inoltre si diede autonoma gestione finanziaria delle pensioni all’INPDAP, fino a poco prima erogate direttamente dal Ministero del Tesoro.

Si è giunti così ad una “razionalizzazione”, una riorganizzazione dei processi produttivi, sostenuta dalla tesi che l’assegnazione del sistema di protezione sociale centralizzato al livello decentrato comportasse un uso più responsabile del denaro pubblico, nonché un impiego più efficiente delle risorse, che non dipendesse più dallo

organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, fermo restando il diritto-dovere degli organi rappresentativi di esprimere il bisogno socio-sanitario delle comunità locali.»; e l’art. 9, che inizialmente prevedeva la possibilità di istituire forme differenziate di assistenza, fu modificato dall’art. 10 del d.lgs. suddetto che permetteva l’istituzione di forme di «fondi integrativi sanitari finalizzati a fornire prestazioni aggiuntive rispetto a quelle fornite dal Servizio Sanitario Nazionale» attraverso contratti e accordi collettivi anche aziendali, accordi fra lavoratori autonomi e liberi professionisti nonché tramite regolamenti di enti, aziende o enti locali.

Stato in quanto avrebbe minato il concetto di universalismo della previdenza e favorito un *welfare* settoriale incapace di comprendere i bisogni della popolazione; queste riforme però «si sono rivelate parziali e incomplete, perché definite prescindendo dal loro finanziamento e per non avere saputo cogliere, nella definizione della “durezza” dei vincoli di bilancio, e dei necessari controlli e sanzioni, le condizioni necessarie per realizzare la “responsabilità” e l’“*accountability*” dei governi locali, attori principali della gestione della spesa di *welfare*⁴³.»

Anche se le restrizioni finanziarie e il decentramento delle responsabilità imposte alla sanità pubblica negli ultimi dieci anni – che proseguiranno nel lungo periodo - hanno contribuito al risanamento della finanza pubblica e all’aumento dell’efficienza del Sistema Sanitario Nazionale, hanno innalzato la spesa *out-of-pocket* (sostenuta dalle famiglie) e indebolito il sistema di offerta di servizi e prestazioni sanitarie, aumentando le difficoltà di accesso alle cure e amplificando le diseguaglianze. Tutto ciò ha dato maggior enfasi al secondo pilastro sul quale si fonda il nostro sistema sanitario, ossia la previdenza complementare, ha introdotto progressivi elementi di competitività fra Regioni, ha istituzionalizzato la sanità integrativa attraverso politiche sanitarie integrate pubblico-privato a livello territoriale, e ha reso funzionali le risorse gestite sia da erogatori privati che da compagnie di assicurazioni, in sinergia con il Sistema Sanitario Nazionale, attraverso l’informatizzazione (per esempio i fascicoli sanitari elettronici) e la dematerializzazione dei flussi con il supporto agli investimenti sanitari in ciascun distretto.

Da quest’ultima analisi è possibile concludere che le prime due crisi del modello di *welfare state* possono essere ricondotte a diverse cause.

Se ci si concentra sul ruolo dell’intervento statale e le sue azioni, il modello meccanico di impostazione gerarchica e razionale ipotizzato da Weber ha aperto la strada alla riorganizzazione del modello statale e al cambio di paradigma dal concetto di *government* alla nozione di *governance*, in quanto è cambiato l’ambiente non più fondato su schemi rigidi bensì sulla negoziazione e cooperazione.

Se ci si concentra sulla cittadinanza, essa ha perso la fiducia nella legittimità delle decisioni di tipo *top-down* che ha costretto lo Stato ad affidare alcune prestazioni alla sfera privata profit e al Terzo Settore, nonché a rispondere sull’uso strategico delle

⁴³ P. BOSI, “L’irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari” in L. GUERZONI, (a cura di) “La riforma del welfare: dieci anni dopo la «Commissione Onofri»”, Il Mulino, Bologna, 2008

risorse, sul loro risparmio e sul crescere vertiginoso del deficit pubblico.

Altri fattori influenti sono l'introduzione ed integrazione nei settori produttivi della tecnologia; il cambiamento dei processi lavorativi standardizzati a processi flessibili con l'utilizzo della delocalizzazione e la prorompente internazionalizzazione dei flussi commerciali e finanziari dovuta alla globalizzazione degli scambi economici.

1.4 La “crisi della razionalità”

Dalle spinte della globalizzazione e della teoria economica della “deregolamentazione”, nonché delle pressioni economico-finanziarie che cominciavano ad essere preponderanti nella seconda metà degli anni Settanta del Novecento, nasce l'idea di rifondare il ruolo dello Stato.

Avanzando la tesi che questo - modificato l'ambiente esterno sia con l'inserimento di organismi sovranazionali e imprese transnazionali che con la fondazione di mercati finanziari interconnessi – non ha più il potere di controllare da solo il funzionamento del mercato e di intervenire per aggiustare il suo equilibrio nel caso di fallimenti in maniera ottimale per far fronte ai bisogni della popolazione e darne benessere (in quanto è fallito lo Stato stesso in termini di equilibrio economico), si giunge a determinare la sua “crisi della razionalità”.

Paragonata ad una crisi d'identità, la “crisi della razionalità” si basa sull'assunto che in un modello economico liberal-capitalista, il tipo di crisi sia di sistema; essa si manifesta nella forma di insoluti problemi di controllo da parte dello Stato sia nei modi di assumere decisioni precise sia nelle loro legittimazioni.

Per quanto riguarda il controllo, non è più lo Stato a regolare il fragile equilibrio fra domanda e offerta, ma – avendo ceduto la propria posizione di *super partes* al mercato tramite l'internazionalizzazione del debito sovrano – è il meccanismo del mercato e i vari attori che lo compongono ad influenzare sia la parte politica che la parte amministrativa.

Per quanto riguarda la razionalità e quindi la legittimità delle decisioni, «il sistema amministrativo non riesce a rendere compatibili e ad attuare gli imperativi di controllo che gli provengono dal sistema economico⁴⁴» e di conseguenza non riesce a preservare

⁴⁴ F. GIACOMANTONIO, Nota su Habermas “La crisi della razionalità nel capitalismo maturo” (Bari, 1975) in “Dialettica e Filosofia”online, 2012

la “lealtà di massa” non più fondata sulla fiducia, ma che sfocia in due soluzioni: o sull’“apatia obbedienza” o sul continuo rinvio, da parte dell’organismo centrale, delle responsabilità a “poteri invisibili e occulti” qualora l’ambiente interno si mobilita⁴⁵.

Se quindi, rilevando questi elementi, lo Stato prende atto della sua crisi interna non temporanea e derivata da fattori di tipo esogeno, come cambia la sua azione?

Si verificano due metodologie, una di carattere esterno e una di carattere interno.

1.4.1 Metodologia esterna

Il primo carattere può essere innanzitutto ricondotto ad una trasposizione dal paradigma di *government*, il cui termine dichiara un sistema di relazioni chiuso al cui vertice risulta essere presente come unico attore lo Stato accentratore che mantiene una gestione decisionale di tipo burocratico e gerarchico, alla *governance* con un sistema di relazioni aperte all’ambiente esterno al cui vertice non risulta esserci solo lo Stato, bensì altri attori/operatori economici (detti anche *stakeholders* o portatori d’interesse) che presidiano una posizione sovraordinata o sullo stesso livello, e che limitano l’azione dello Stato in quanto il processo decisionale non è più *in toto* affidato ad esso, ma diviene un procedimento basato su negoziazioni e compromessi tra i molteplici interessi dei vari portatori.

Un’altra caratteristica da sottolineare oltre al passaggio visto poc’anzi, è la modifica del modello di attuazione delle politiche pubbliche, basato dapprima sul meccanismo *top-down*, il quale seguiva un processo lineare dall’attuatore ai beneficiari, che si trasla in un meccanismo *bottom-up*, il quale sottende ad una logica inversa. Attraverso la pianificazione dal basso, aiutato nell’azione da tutti gli altri attori del sistema, lo Stato cerca così di intercettare i bisogni della collettività.

Inoltre ciò che determina un cambiamento verso l’esterno nell’azione della pubblica amministrazione, è anche l’introduzione del concetto di “valore pubblico”.

Considerando un ambiente aperto, il “valore pubblico” - a differenza della concezione aziendale del valore che per un’impresa è riconducibile alla capacità di creare un prodotto in misura al soddisfacimento della clientela - per la Pubblica Amministrazione risulta essere più complicato da raggiungere in quanto risponde sia alle logiche

⁴⁵ V. SORRENTINO, “Il potere invisibile. il segreto e la menzogna nella politica contemporanea”, Dedalo, Bari, 2011

economiche (quindi al mercato) sia alle logiche politiche che ai valori della società (riprendendo il concetto di “piramide del *welfare*”). Quindi è possibile affermare come il valore pubblico sia «il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità amministrata, perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente anche facendo leva sulla riscoperta del suo vero patrimonio, ovvero i valori intangibili quali, ad esempio, la capacità organizzativa, le competenze delle sue risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il proprio territorio e di dare risposte adeguate e la tensione continua verso l’innovazione⁴⁶.»

Evidenziando tale definizione giungiamo a comprendere anche quale ruolo assegna la Pubblica Amministrazione al cittadino; in questo caso una “comunità amministrata”.

L’ordinamento giuridico nel determinare il concetto di “cittadinanza” fa emergere due caratteri: la soggezione e la partecipazione. Il primo, inteso attraverso il rapporto tra Stato e cittadino, racchiude la sfera di sottomissione alle decisioni e rende il cittadino un beneficiario passivo delle prestazioni, mentre la partecipazione attiene al suo essere titolare di diritti e doveri.

Avendo superato sia la concezione di cittadino come suddito sia l’idea dell’intervento pubblico in suo favore - attraverso azioni riconducibili al paternalismo sia all’autoreferenzialità dettati dal modello burocratico . e avendo superato la presenza costante dello “Stato del benessere” in quanto esso è entrato nelle logiche del mercato, la concezione del cittadino che si forma all’interno del modello del *New Public Management* è quella di cittadino-cliente, in quanto lo Stato ricerca l’«ottimizzazione delle funzioni di tutela» e la «soddisfazione di bisogni collettivi», e sebbene si muova su un terreno completamente diverso dal settore privato, «l’esigenza che giustifica e rende necessario lo sviluppo di indagini di *customer satisfaction* è quella di ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime⁴⁷.»

Ecco che quindi la *customer satisfaction*⁴⁸ assume un significato che si affianca al secondo carattere della cittadinanza ossia la partecipazione attiva, ed è per questo motivo il legislatore italiano ha fondato l’istituto degli URP (Ufficio di Relazioni al

⁴⁶ E. DEIDDA GAGLIARDO, “La creazione di Valore pubblico come nuovo paradigma per valutare le performance delle PA”, su <https://www.forumpa.it/riforma-pa/la-creazione-di-valore-pubblico-come-nuovo-paradigma-per-valutare-le-performance-delle-pa/#:~:text=In%20sintesi%2C%20il%20Valore%20Pubblico,la%20capacit%C3%A0%20organizzativa%2C%20le%20competenze>

⁴⁷ A. TANESE, G. NEGRO, A. GRAMIGNA, “La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini”, Rubbettino, Roma, 2003

⁴⁸ Indica l’insieme di strategie volte alla massimazione del benessere per la clientela

Pubblico) a livello territoriale in modo da poter costruire attorno agli eventuali rilievi positivi o negativi le successive *policies*.

1.4.2 Metodologia interna

Alla luce di quanto affermato e se invece si assume la metodologia del carattere interno, nell'organizzazione pubblica – con la convinzione di contenere i costi, ridurre la spesa pubblica (nel nostro Paese aumentata durante gli anni Ottanta) e monitorare le prestazioni - si cominciano ad introdurre elementi che sono tipici della cultura aziendale come parametri e valutazioni delle attività svolte sotto il profilo della qualità e dell'efficienza con il controllo del processo sia dal punto di vista degli *input* (le risorse o le somme stanziare), sia degli *output* (il rendimento) che dei risultati ottenuti o servizi erogati in funzione degli obiettivi (*outcome*); si configura una struttura di tipo divisionale per cui ogni unità operativa è flessibile, assoggettata al controllo e alla gestione e deve rendere conto delle attività al dirigente/*manager*.

Con questo dunque si afferma la “cultura manageriale” o *management*. Tendenzialmente il termine indica «l'insieme di azioni da porre in essere affinché un'organizzazione possa perseguire gli obiettivi prefissati nella pianificazione e compiere scelte riguardanti le relazioni tra i suoi elementi costitutivi», ma essendo l'obiettivo principale di un'organizzazione pubblica il perseguimento di interessi pubblici, non può essere in ogni aspetto aziendalizzata, ma può solo influenzare, indirizzare e modificare i comportamenti dei dipendenti pubblici attraverso la loro regolamentazione, il controllo per obiettivi (relativamente alla *performance*) e la standardizzazione di competenze e valori con i quali si definiscono i caratteri del personale assunto o da assumere⁴⁹

L'evoluzione, quindi, è connessa anche alla graduale acquisizione degli strumenti della programmazione e pianificazione aziendale che assumono rilevanza in quanto la prima identifica gli obiettivi da realizzare, mentre la seconda traduce in informazioni quanto è stato definito nei documenti programmatici come guida per la realizzazione della *performance* e come insieme di atti strategici.

Sebbene nella Pubblica Amministrazione sia complesso corrispondere le entrate alle uscite, in quanto l'equilibrio economico tra queste voci di spesa non permette di

⁴⁹ Elaborato su dispense prof. Adolfo Brega (Università degli Studi di Teramo), “Superamento della burocrazia e *New Public Management*” e “1.7 I modelli di *management* come risposta alla crisi della macchina amministrativa”

giungere all'utile o alle perdite d'esercizio come nel sistema aziendale, essa deve comunque assicurare che la gestione delle risorse economiche segua il cosiddetto "modello delle tre E": efficienza, efficacia ed economicità, quali componenti concreti che discendono dall'art. 97 della Costituzione.

Se in termini aziendali l'efficienza è la capacità di rispondenza fra le risorse e i prodotti finiti, all'interno della Pubblica Amministrazione può essere di due tipi: "esterna" - se «riguarda la capacità dell'ente di valutare le richieste provenienti dalla comunità e dal territorio» - ed "interna" se «riguarda l'utilizzo delle risorse al fine di ottenere i migliori rendimenti ed un'elevata produttività.»

Il termine efficacia invece «si deve poter riferire al raggiungimento dello scopo o del fine e considera la capacità di un processo di produrre un risultato qualitativamente adeguato sia in termini di grado di raggiungimento degli obiettivi, sia di livello di soddisfazione dei cittadini e dei portatori d'interesse, sia di capacità del servizio di rispondere, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, alla domanda dei medesimi.»

L'ultimo concetto riguarda l'economicità espressa come «capacità di garantire l'equilibrio tra costi e proventi della gestione, inteso quindi quale equilibrio durevole a valere nel tempo secondo i principi aziendali⁵⁰.»

Riconoscendo alla Pubblica Amministrazione di conseguenza un carattere professionale, si introducono successivamente in maniera graduale a partire dall'inizio degli anni Novanta – precisamente con la Legge n. 142/1990 a titolo "Ordinamento delle autonomie locali" – una serie di principi che determinano sia la valorizzazione dell'autonomia degli Enti Locali sia la separazione tra responsabilità politiche (in capo agli organi eletti) e gestionali (in capo ai dirigenti), che sfoceranno nel decentramento funzionale ed amministrativo, radicando sempre più le logiche concorrenziali sottintese all'idea che agli organi di livello inferiore possono essere conferite competenze di organi di livello superiore. Dalle riforme volte alla razionalizzazione della Pubblica Amministrazione prende forma anche la "responsabilizzazione" sia del personale pubblico sia dei dirigenti amministrativi che assumono da questo momento un ruolo simile al *manager* di un'azienda privata.

⁵⁰ Definizione dei termini di efficacia, efficienza ed economicità sono ripresi da "I principi contabili per gli enti locali" (2004) del Ministero dell'Interno, Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali [punto 8]

1.5 Responsabilità della Pubblica Amministrazione

Muovendo da alcune critiche al modello del *New Public Management* rispetto ai due principali problemi: la trasposizione “acritica” del modello aziendale nel settore pubblico e il vero rapporto con il cittadino (quest’ultimo osservato come riflesso del primo), sta emergendo la possibilità di migliorare il modello di *New Public Management*, come sviluppo del *welfare state*.

Molti studiosi affermano che l’aver inserito il modello aziendale nel settore pubblico ha provocato non poche inadeguate applicazioni tra le quali spicca la «propensione ad un approccio adempimentale, con l’adozione di tecniche di misurazione e valutazione⁵¹» che difficilmente riescono a conciliare la relazione tra le aspettative del cittadino e l’azione pubblica in quanto la Pubblica Amministrazione è sempre più legata ai doveri di rendicontazione economica e altri scopi di natura manageriale.

L’apertura del *network* ha fatto sì che la Pubblica Amministrazione sia divenuta attore “meno influente” e sempre più condizionata da soggetti imprenditoriali sulla scena, ma anche se si è posto l’attenzione sui concetti di efficacia ed efficienza, con lo scopo di assicurare più fruibilità e agibilità, essa non può sottrarsi alle responsabilità verso la cittadinanza, e non può considerarla mera clientela, in quanto stona la trasposizione della relazione fornitore-consumatore sul rapporto amministrazione-cittadino poiché anche gli stessi dipendenti pubblici non hanno il compito di soddisfare la domanda dei consumatori, ma quello di costruire una relazione di fiducia e collaborazione. Si fa strada quindi l’abbandono dell’idea di cittadino-cliente e diviene sempre più attivo il cittadino-utente capace di concorrere alla condotta della Pubblica Amministrazione.

La concezione di plasmare dall’interno un modello aziendale, come affermato più volte, non ha comportato solo effetti positivi, ma anche un fenomeno che rientra nel novero dei reati: la collusione fra pubblica amministrazione e portatori d’interesse.

Il fenomeno della collusione nasce nei mercati economici come accordo – generalmente attraverso tre metodi: il cartello, l’accordo segreto e l’accordo tacito – fra due o più

⁵¹ L. GIOVANNELLI, “La valutazione delle performance in ambito sanitario: Profili teorici ed evidenze empiriche”, Giappichelli Editore, Torino, 2013

operatori economici in grado di deviare la competizione sui prodotti o sui prezzi a sfavore della parte di cui si dovrebbero curare gli interessi.

Da qui il problema della collusione della Pubblica Amministrazione con i conseguenti fattori di risoluzione tramite gli inserimenti – all’interno di fasce di mercato - di autorità indipendenti, che ne regolino il funzionamento nel modo migliore, del principio di trasparenza, come ulteriore corollario del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, nonché l’ulteriore spinta verso il decentramento amministrativo con la regola della sussidiarietà e la responsabilizzazione non solo dei dirigenti ma anche del complesso dei funzionari pubblici.

1.5.1 Il primo elemento cardine: la “sussidiarietà”

Come afferma Rotondo (2011) «la spinta decisiva al processo di trasformazione in senso federale dello Stato» è avvenuta con la riforma del Titolo V della Costituzione la quale ha modificato l’art. 118 inserendo l’elemento cardine della “sussidiarietà” (come principio di legittimazione della *governance*); con tale nozione, di fondo, si determina che se un ente subordinato è capace di svolgere bene un compito, l’ente sovraordinato non deve intervenire, ma può sostenere l’azione. Difatti partendo da questa definizione, la sussidiarietà è stata affiancata in termini economici alla spesa pubblica aggregata al termine di razionalizzazione e decentramento, ed è stata diversificata in “sussidiarietà verticale” (art. 118, co. 2, Cost.) – con la quale si identifica il trasferimento di competenze sia finanziarie che fiscali a Regioni ed Enti Locali - e “sussidiarietà orizzontale” (art. 118, co. 4, Cost.) che rappresenta l’insieme delle risorse che vengono riservate in varie forme all’attivazione dell’offerta privata.

A fronte della crisi delle istituzioni pubbliche sostenuta nel *New Public Management*, è avanzata l’idea che al sistema di protezione sociale non fosse più idonea la sola previdenza derivante da mano pubblica, ma che si dovesse riconoscere un ruolo fondamentale di “supplenza” anche al risparmio e alla previdenza complementare sia individuale che collettiva.

È per questo che si è inserita, fra le due tipologie, anche la “sussidiarietà circolare” che identifica l’ausilio, nell’azione dello Stato, da parte delle assicurazioni sociali (che fondano il “Terzo Settore”), e che dà avvio al “secondo *welfare*” su particolari fronti di bisogni che il mercato e lo Stato non riescono a soddisfare.

La sussidiarietà circolare ha segnato anche la cosiddetta “ibridazione” del sistema pubblico-privato, che non è più uno schema “a cascata” da Pubblica Amministrazione al cittadino, ma si estende ad ulteriori protagonisti:

- imprese (PMI o grandi), enti bilaterali tra sindacati dei lavoratori e datori di lavoro e associazioni/fondazioni sindacali che danno stimolo interno alle strutture;
- fondi, assicurazioni, casse mutua e fondazioni di origine bancaria;
- Terzo settore.

Inoltre la sussidiarietà circolare consente - oltre a far dialogare in maniera più efficiente un sistema non più sostenibile solo dallo Stato - di reperire le risorse necessarie dal mondo delle imprese e contemporaneamente, grazie all’azione di controllo statale, garantisce quel concetto di universalismo proprio del sistema di previdenza.

Quindi possiamo concludere che la sussidiarietà circolare⁵² semplifica il funzionamento della Pubblica Amministrazione alleggerendo la “macchina burocratica” e spostando l’attenzione sull’autonoma assunzione di responsabilità in ogni nodo del sistema (*user center*), rendendo inoltre i servizi più sostenibili e migliorando la qualità degli stessi.

In ordine invece ai pilastri della previdenza sociale, la sussidiarietà ha permesso l’ulteriore traslazione della sostenibilità dell’intero sistema dal vertice statale anche alle Regioni soprattutto per il secondo e il terzo pilastro: la previdenza complementare ed integrativa.

1.5.2 Il secondo elemento cardine: la trasparenza

Con la d.lgs. 7 agosto 1990, n. 241 si introdussero per la prima volta norme in materia di procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti, viste come modifica del rapporto fra amministrazione e cittadino e ciò ha consentito a quest’ultimo di poter esprimere in maniera assoluta i propri diritti di poter prendere parte e ricoprire il ruolo di giudice dell’azione amministrativa. Attraverso l’esercizio del diritto d’accesso (visto come puro “accesso documentale”) e come corollario del principio di trasparenza, ai sensi dell’art. 22 e ss, tutti i cittadini che dimostravano di avere un

⁵² Stati Generali della Montagna della Provincia Autonoma di Trento “Welfare aziendale-territoriale”, 2019

“interesse giuridicamente rilevante” potevano accedere agli atti amministrativi tramite due modalità: l’“accesso formale” e l’“accesso informale”.

Attraverso l’istanza d’accesso agli atti motivata, il cittadino titolare di un interesse diretto, concreto e attuale, poteva giungere a visionare gli atti tramite procedure di tipo “informale”, se non vi erano dubbi sulla legittimazione del richiedente o sulla sussistenza della sua situazione giuridica, o “formale” se vi erano dubbi sull’identità e sui poteri rappresentativi.

Il riordino della materia vi fu successivamente con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 che modificò il precedente d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, con il quale si introdusse l’“accesso civico” estendendo tale diritto a qualunque cittadino, all’art. 1 infatti si legge «la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.»

L’accesso civico può essere “semplice” qualora la richiesta da parte del cittadino sia destinata alla presa d’atto di documenti dei quali sia stata omessa la pubblicazione prevista dalla normativa vigente, oppure “generalizzato” qualora si richiedano documenti, detenuti dalla Pubblica Amministrazione, ulteriori rispetto a quelli già oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Per contrastare fenomeni distorsivi dell’azione amministrativa, oltre a promuovere la trasparenza a favore della cittadinanza, il legislatore ha imposto, per le amministrazioni pubbliche, la formulazione di un Piano Triennale per la Trasparenza e l’Integrità.

Questo piano - che garantisce di sviluppare all’interno di ogni territorio, sulla spinta del principio di sussidiarietà, la realizzazione di amministrazioni più vicine e aperte alla cittadinanza - permette di osservare le caratteristiche qualitative e quantitative del *network* sia esterno che interno e la rilevazione di *maladministration* in relazione al miglioramento delle *performances* organizzative ed individuali.

1.5.3 Il terzo elemento cardine: l’“accountability”

La conseguenza del principio di trasparenza e dell’aver messo in evidenza le azioni pubbliche si riscontra nel concetto di *accountability*; il termine deriva dal verbo

anglosassone *to account* che è possibile tradurre in italiano con la formula “rendere conto” o “notificare”. L’essere costantemente aggiornati permette ai cittadini di entrare nel merito delle decisioni politiche sia qualora esse siano già state implementate sia quando vi sia solo l’intenzione di porle in essere; in quest’ultimo caso si parlerà di partecipazione al processo decisionale.

Come affermato per il principio di sussidiarietà, l’autonomia nella gestione delle risorse pubbliche ha determinato non solo la trasposizione anche delle responsabilità - osservabili dal punto di vista contabile, con la rendicontazione sul monitoraggio del ciclo economico - ma anche nel cosiddetto profilo interno ed esterno.

Grazie alla sinergia data dall’uso strategico delle risorse, che vengono catalizzate dal “modello delle 3-E”, e dalla responsabilizzazione sia dei dirigenti che dei dipendenti si rende conto dell’attività all’interno dell’ente o ad un ente sovraordinato (visibile ad esempio nello scambio fra un Ente Locale e la Corte dei Conti).

Per quanto riguarda invece l’*accountability* o rendicontazione sul profilo esterno, è possibile considerare lo schema semantico che lega l’operato della Pubblica Amministrazione e il ruolo del cittadino in questo modo:

- la Pubblica Amministrazione cede le informazioni sulla sua condotta;
- vi è dibattito con la cittadinanza che esprime il giudizio;
- la Pubblica Amministrazione ne prende atto e si fa carico di risolvere gli eventuali problemi che vengono evidenziati cercando l’aggiustamento continuo;

tutto questo per soddisfare il benessere sociale complessivo della comunità.

1.6 Verso l’adozione del “bilancio sociale”

All’interno del processo di razionalizzazione, alla Pubblica Amministrazione è stata data sempre più autonomia sia a livello economico-patrimoniale, sia a livello organizzativo sia nel momento decisionale e questa ha comportato che ogni singolo istituto definisse il suo contesto nel quale operare decidendo con una certa discrezionalità.

Tutto questo, come affermato nei paragrafi precedenti, ha avuto diversi effetti sul lavoro pubblico: se prima con l’applicazione di strumenti di pianificazione e programmazione – tipici del processo di aziendalizzazione – la Pubblica Amministrazione era orientata al

solo risultato, ora le logiche di organizzazione la conducono ad essere vista come organo di integrazione i cui risultati sono esplicitati dall'interazione con diversi portatori d'interesse, rischiando di minare il giusto spazio delle persone all'interno dell'ambiente.

Da quest'ultimo problema si basano due orientamenti uno verso il "bilancio sociale" e l'altro verso il "benessere organizzativo"⁵³.

Partendo dall'assunto che un ente locale, ad esempio un Comune, risulta essere il primo istituto pubblico al quale il cittadino tende ad omologare i propri giudizi positivi o negativi sia rispetto ad esso sia rispetto all'intera Pubblica Amministrazione, e che opera per la promozione del territorio, nonché valorizza l'identità e i valori della comunità, è necessario ridefinire l'importanza del ruolo del dipendente pubblico e favorire l'attività dell'ente verso l'esterno. Anche se la figura del funzionario non riscuote il successo per la sua spesso mancata attitudine alla trasparenza e alle pubbliche relazioni, il bilancio sociale potrebbe rappresentare l'opportunità «per ridefinire le percezioni immediate dei cittadini rispetto al valore e all'operato dell'amministrazione e dei suoi dipendenti⁵⁴», nonché nella fruizione dei servizi, non tanto per ricercare il consenso, ma per mettere in luce il processo di funzionamento dell'ente, i risultati ottenuti da esso ed indagare sulla *customer satisfaction*.

Per la sua natura "sociale" il bilancio di cui si tratta non può essere ricondotto alle norme per la redazione del bilancio d'esercizio, ma attraverso l'enunciazione degli obiettivi cui tende deve dimostrare non solo l'uso ottimale delle risorse economiche provenienti dai contribuenti, ma anche che esse creino quel tanto sperato valore pubblico, già trattato precedentemente.

L'adozione di un bilancio sociale, che sottende alle logiche della responsabilità sociale d'impresa (RSI) del settore privato, diventa quindi un vantaggio apprezzabile per allineare l'identità dell'amministrazione con l'immagine percepita all'esterno.

La funzione di redazione del bilancio sociale, che potrebbe essere effettuata con cadenza annuale, conduce ad alcuni fattori interni ed esterni. Tra i fattori interni la rendicontazione potrebbe far acquisire maggiore consapevolezza delle attività dell'ente cui si appartiene con conseguente partecipazione dei funzionari pubblici sia nella stesura del bilancio sia ad eventuali iniziative di comunicazione esterna promuovendo

⁵³ Si veda capitolo 3

⁵⁴ A. TANESE, "Rendere conto ai cittadini: il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche", Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004

orientamenti al processo e non più solo al risultato.

Tra i fattori esterni si annovera la crescita della fiducia non solo da parte del cittadino – in quanto questo non sempre trova corrispondenza fra gli impegni assunti dalle amministrazioni pubbliche, le azioni o gli esiti – ma anche da parte di molte categorie di *stakeholder* con la quale ogni amministrazione dialoga (siano esse società partecipate, associazioni e fondazioni, il sistema bancario, investitori o imprese).

Attraverso la redazione del bilancio sociale, e grazie al principio di continuità sul quale si poggia, si potrebbe responsabilizzare non solo il braccio amministrativo, ma anche quello politico. Da qui ne consegue che l'*accountability* – se si snoda dal particolare al generale - non risulta essere solo amministrativa, ma anche politica, basata sul programma di governo dal quale discende il consenso, e istituzionale, basata sul fatto che gli atti che discendono dal programma politico non violino i principi sui quali si fonda la democrazia oppure non minino il benessere sociale.

1.7 “Ricalibrature” del *welfare* o “Secondo *welfare*”?

Da questi ultimi fattori diviene nodo cruciale lo studio e il ripensamento di una nuova tipologia di “Stato del benessere” che stiamo conoscendo da circa un ventennio e che nasce essenzialmente dalle crisi che si è avuto modo di analizzare nei paragrafi precedenti. Alcuni studiosi⁵⁵ affermano che si sia registrata un’ulteriore fase cosiddetta di “rallentamento” in quanto - in materia di protezione - l’intervento statale si è andato ad affievolire, ma ciò non è esattamente corretto in quanto vi è stata una sostanziale trasformazione dei paradigmi e dei modelli di *welfare* finora esplicitati derivata anzitutto dall’idea che la protezione dai rischi – sempre più crescenti e nuovi - non dovesse essere completamente a carico dello Stato, dato anche i sempre più frequenti oneri finanziari dettati da politiche di austerità. Per questo motivo si tende a propendere, diversamente dal “rallentamento”, di essere di fronte al fenomeno della “ricalibratura del *welfare*⁵⁶” dalla quale discende l’idea che la protezione, per essere efficace ed essere sostenibile nel tempo, debba adattarsi ai cambiamenti del contesto sociale ed ampliare la propria platea: da una parte aumentando la partecipazione attiva degli individui tramite i

⁵⁵ C. BORZAGA, L. FAZZI, “Manuale di politica sociale”, FrancoAngeli, Milano, 2005

⁵⁶ Cfr. F. MAINO, M. FERRERA, “Primo rapporto sul secondo welfare in Italia”, 2013 e M. FERRERA, A. HEMERIJCK, “Come ricalibrare i regimi di protezione sociale”, in *Profilo Europa*, 2002, pp. 51-87

loro risparmi e dall'altra coinvolgendo altri enti *profit* e *no profit*.

Ciò che si registra è una prima trasformazione nella struttura dei vincoli che vede la presenza costante e con sempre maggiore pressione degli attori esterni che condizionano tutte le politiche sia dal punto di vista attuativo sia nella incisività degli strumenti di cui ci si serve come risposta ai nuovi bisogni.

Da qui l'idea di una "ricalibratura" rispetto a quattro tipologie di intervento: funzionale, distributiva, normativa e politico-istituzionale. Con la "ricalibratura funzionale" lo Stato, accettando che i sistemi di *welfare* che hanno la mera funzione di erogare sussidi non sono più possibili, deve promuovere misure di sostegno non più passivo ma attivo, cercando di riscrivere il patto intergenerazionale per la sostenibilità del sistema pensionistico e dare spazio all'equità e alla parità di genere. Constatando che l'intervento statale tipico dei primi anni di restaurazione nazionale non è più sostenibile sia, come più volte visto, a livello economico che per le incongruenze fra le concezioni previste nelle carte costituenti e le derivanti azioni a protezione, divengono necessarie la "ricalibratura distributiva", con la quale si denota la decisione di rifondare gli interventi che mirano a ri-bilanciare la protezione pubblica non tanto per andare incontro ai diversi rischi, quanto tra i differenti beneficiari delle prestazioni sociali (dal lato dell'offerta), e la "ricalibratura normativa" che riguarda la rielaborazione dell'organizzazione dei servizi come realizzazione efficace delle politiche di protezione derivanti dai valori definiti nelle Costituzioni.

L'ultimo aspetto riguarda la "ricalibratura politico-istituzionale". Questa è originata dal fatto che il sistema di protezione a livello centralizzato è entrato in crisi, e sono subentrati il mercato e la famiglia, e ha l'obiettivo non di sostituire la spesa pubblica con quella privata, bensì di «mobilitare e usare in modo razionale ed efficiente risorse aggiuntive per bisogni e aspettative crescenti⁵⁷.»

Di parere diverso è Ferrera (2013), che afferma come le "ricalibrature" non abbiano avuto il risultato sperato di una vera e propria ristrutturazione dei livelli di *welfare*, ma abbiano creato le basi per il cosiddetto "Secondo *welfare*". "Secondo" perché ha duplice valenza: un approccio di tipo temporale, perché si instaura a poco a poco dagli anni Ottanta dopo un iniziale periodo glorioso; e un approccio di tipo funzionale perché si affianca al primo *welfare*, «integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari» e soprattutto cerca di

⁵⁷ M. FERRERA, "Secondo welfare: perché? Una introduzione", 2013, pp.7-13

superare «il modello monolitico e centralista di stato del benessere con forme partecipate e innovative, capaci di rispondere a sempre nuove esigenze⁵⁸.»

A partire da un sentire comune a livello europeo, che ha spinto a definire le direttrici racchiuse nella Strategia di Lisbona del 2000 e giunte fino ai giorni nostri con la Strategia di Europa 2020⁵⁹, si stanno cercando soluzioni innovative sotto il profilo sociale; stimolando il capitale umano e prestando attenzione ai nuovi rischi e bisogni sociali e ragionando sul ciclo di vita⁶⁰ di ogni individuo - per garantire misure di *welfare* - ecco che crescono i ruoli da una parte delle imprese e dall'altra dei tessuti territoriali che intrecciano le funzioni degli Enti Locali, dei privati e del privato sociale.

Ha preso via quindi un sistema di *welfare* più dinamico ed organizzato in cui, accanto alle tutele tradizionali dello Stato, si sono inseriti il mercato e le associazioni intermedie anche nei vuoti lasciati dal legislatore.

Per quanto riguarda il ruolo delle aziende, come prime protagoniste del secondo *welfare*, è rilevante sottolineare come il loro impegno negli ultimi decenni sia stato quello di orientare al cambiamento anche lo Stato poiché nell'implementare politiche aziendali al loro interno si stanno servendo sempre più delle logiche sottese alla responsabilità sociale d'impresa (RSI o CSR⁶¹), secondo le quali all'azienda non spetta solo il compito di creare il profitto, ma diventa sempre più ragionevole discutere attorno - e di come sia un investimento - il benessere del personale, ed essere così essa una voce importante nella creazione di valori sociali ed etici.

Dunque il *welfare* di matrice "aziendale" viene concepito non come a sé stante o solo come sostegno al *welfare* statale secondo la sua definizione di «insieme di prestazioni in natura e benefici monetari volti a rispondere ai bisogni di base dei lavoratori legati [non solo] alla condizione lavorativa⁶²», ma anche con una nuova accezione che rappresenta il "*welfare* aziendale" «come un nuovo strumento per favorire la ripresa attraverso il coinvolgimento delle persone», nonché «come strategia di motivazione del personale e

⁵⁸ S. CARRUBBA in "Terzo rapporto sul secondo welfare", 2017

⁵⁹ Si veda capitolo 4

⁶⁰ Composto da tre fasi così definite: "prima dell'ingresso nel mondo del lavoro", "vita attiva" e "ritiro/vecchiaia"

⁶¹ *Corporate Social Responsibility*, definita dalla Comunità Europea nel 2001 come «l'integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali e ambientali nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate»

⁶² G. GIARDINIERI, "Prospettive di welfare aziendale e contrattuale nel pubblico impiego", in "Amministrazione in cammino", 2018

di miglioramento del clima aziendale⁶³» che porta non solo risultati in termini di maggiore produttività e di riduzione del tasso di assenteismo, ma – controllando anch'esso il ciclo di vita dell'individuo – sostiene il benessere del lavoratore.

L'altro canale del “secondo *welfare*”, che si sta sviluppando anche in questo caso in maniera non organica e “a macchia di leopardo”, è l'azione che viene effettuata nei territori.

Per sostenere sia il sistema statale che quello aziendale, nei territori che non posseggono grandi capitali - perché vi sono presenti solo piccole e medie imprese e in esse la minore disponibilità economica non permette di intraprendere il canale del “*welfare* aziendale” - diviene compito delle istituzioni locali o degli attori socio-economici, come ad esempio associazioni e fondazioni del Terzo Settore, promuovere partenariati pubblico-privati o tipologie di “*welfare mix*” nella costruzione di modelli che soddisfino i bisogni territoriali.

⁶³ G. MALLONE, “Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale” in “Primo rapporto sul secondo welfare”, 2013

Capitolo II

Risposte alla crisi del *welfare* pubblico

2.1 “Universalismo selettivo” e *flexicurity*

Come afferma in apertura il “Libro bianco sul *welfare*” del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 2003, compito dello Stato degli ultimi anni è stato quello di tentare di rispondere in maniera organica ai diversi quesiti che avevano come unico filo conduttore la sostenibilità del modello sociale che si è cercato di definire nel capitolo precedente.

È cosa risaputa che il modello di sicurezza sociale definito all’art. 38 della Costituzione è stato la base per la produzione sia dello sviluppo economico che della coesione sociale, con un controllo prettamente a livello nazionale. Anche se in Europa, a partire dall’idea della sua costituzione, si è riscontrata una integrazione dei mercati, ciò non è avvenuto inizialmente a livello sociale. Nel nostro Paese la crisi economica è anche stata determinata dalla crisi del modello sociale interno che è divenuta irreversibile soprattutto per la spesa pubblica fuori controllo; il modello sociale non può più basarsi sulla sola mano pubblica sia perché al vertice non risulta esserci più solo lo Stato, in quanto la struttura piramidale è costruita anche da altri attori, sia perché «una politica sociale realmente moderna non può più essere quella di un’offerta indifferenziata di prestazioni e servizi⁶³.»

L’universalismo si sta affiancando al principio di selettività e tramite quindi l’ossimoro “universalismo selettivo” si sancisce il principio della parità dei cittadini nell’accesso alle risorse ma, allo stesso tempo, pone i presupposti per la sostenibilità finanziaria e il controllo della qualità dei servizi. È un modello che valorizza la responsabilità degli individui e la capacità dell’attore pubblico di stabilire ordini di priorità nel dosare le risorse per mantenere il più possibile ampia la platea delle prestazioni e dei beneficiari, nel rispetto degli equilibri finanziari e senza introdurre discontinuità nei trattamenti.

Se ci si concentra sul mondo del lavoro il termine che più si avvicina a questo è la

⁶³ Libro Bianco sul Welfare, p. 4

*flexicurity*⁶⁴, ossia la strategia di inserire in modo simultaneo flessibilità e sicurezza in modo tale da conciliare le esigenze delle imprese - nel tentativo di affievolire le loro rigidità (come nel caso di assunzioni e licenziamenti) - con le esigenze di sicurezza dettate dai lavoratori. L'idea di base è quella di adattare le parti datoriali e i prestatori di lavoro al mercato del lavoro sempre più ostico, spostando inoltre l'attenzione dalla mole di norme che hanno ad oggetto la sicurezza del posto di lavoro alla realizzazione di norme sulla sicurezza del lavoratore in sé, sostenuta dal fatto che non è solo il contesto esterno a mutare paradigma, ma anche quello interno dei rapporti di lavoro, come ad esempio nella conciliazione dei tempi di vita e di lavoro che riflettono le condizioni socio-economiche e familiari degli individui.

In un'ottica più generale, se prima le politiche erano definite a partire dal centro, e quindi a livello statale, ora si impongono logiche di mercato (come per la previdenza complementare e i fondi pensione) o cooperative che sembrano contrastare con i dettami costituzionali «a causa dei vincoli originati dalla concorrenza [per i quali] non è possibile pensare di perseguire la giustizia sociale limitandosi a trasferire ricchezza⁶⁵»; emerge infine la teoria che la coesione sociale non venga perseguita in modo unitario, ma venga ricercata solo fra i gruppi con le stesse opportunità, oppure in maniera autonoma.

2.2 Invecchiamento della popolazione

È ormai consolidato che uno dei rischi del Paese, che incide sempre più sulla spesa pubblica, risulta essere l'invecchiamento della popolazione derivante sia dall'allungamento della speranza di vita degli individui (secondo l'ISTAT arrivata a circa 83 anni) sia dal crollo del tasso di fecondità verificatosi a partire dal decennio 1975-1985 e proseguito nel lungo periodo a fasi alterne.

Questa situazione ha generato diversi problemi. Sicuramente il più importante si registra nel mercato del lavoro in quanto sembra essere minimo o addirittura inesistente il cambio generazionale; il fragile equilibrio fra gli individui che escono e gli individui che entrano nel mondo lavorativo non è segnato da rapporti proporzionali (ad esempio

⁶⁴ Neologismo che deriva dalla fusione fra flessibilità e sicurezza, il concetto nasce da una riforma olandese del 1999

⁶⁵ S. GIUBBONI, "Individuale e collettivo nella nuova previdenza complementare", WorkingPaper Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", Catania, 2006

1:1, per ogni unità che entra vi è un'unità che esce), anzi i nuovi ingressi risultano fermi ad un livello inferiore.

Si dimostra, anche facilmente solo da questa prima rilevazione, come sia il sistema pensionistico a soffrirne di più in quanto sta vacillando la sua sostenibilità, basata sul patto intergenerazionale, ovvero sul sotteso principio sociale della solidarietà a carattere generale.

Per far sì che tale patologia si risolva o, nei migliori scenari, riesca a regredire, nel corso degli anni sono state tracciate due strade parallele: una a favore di coloro che escono dal mondo del lavoro – prospettando che l'uscita di tali soggetti permetta alle imprese di poter assumere nuova forza lavoro - e una seconda via che potrebbe essere ricavata dal comune sentire che per invertire la rotta dell'invecchiamento si debba intervenire in modo concreto nelle politiche a sostegno della procreazione.

Quest'ultima scelta però non può essere condizionata solo dalla presenza o meno di strumenti, come ad esempio i sussidi, ma è condizionata sia dal benessere personale sia dalle concezioni che provengono dagli stessi individui o dalla famiglia, come ad esempio la propria situazione economica, la qualità del sistema educativo e la conciliazione di eventuali tempi di vita personale contro i tempi di vita professionale (*work-life balance*).

Non è più vantaggioso continuare a rinnovare le proprie posizioni ponendo l'accento solo sulla prima via – puntando a mobilitare quindi solo le risorse che si dispongono per l'attuazione di politiche sulla previdenza o sull'occupabilità, credendo che tale crisi sia presente solo nel breve periodo - ma è fondamentale puntare al futuro e allo sviluppo del Paese investendo nelle nuove generazioni.

Ne consegue da tutta questa premessa che questa “modesta” situazione, sia se ci si concentra sulla parte iniziale/centrale o sulla parte finale del ciclo di vita, finisce innanzitutto per riversare le sue conseguenze sulle dinamiche del soggetto “famiglia” – appartenente alla “piramide del *welfare*” - all'interno del quale sembra sia nato anche qui uno squilibrio. Si constata come siano gli anziani la principale fonte da cui attingere aiuti economici, mentre i giovani, anche se attivi nel mondo del lavoro, permangono all'interno della famiglia per molti anni.

La causa di questo ulteriore problema non può essere direttamente imputata a problemi economici o agli elevati livelli di disoccupazione giovanile o ancora alle difficoltà che provengono dal mercato immobiliare, ma viene addossata soprattutto ad un livello di

autonomia dell'individuo che stenta ad essere incentivata.

Infatti va sempre più a diffondersi l'idea che «il lavoro da solo non basta se non è percepito come sufficiente a permettere una esistenza decorosa; l'uscire più precocemente porta, [...], ad una maggiore probabilità di incontrare difficoltà economiche senza opportune coperture⁶⁶.»

2.2.1 Previdenza complementare

Come analizzato nel primo capitolo il sistema previdenziale italiano è sempre stato declinato secondo la regola dei tre pilastri.

Il primo pilastro è costituito dalla previdenza pubblica obbligatoria che è sempre stata argomento di continue modificazioni e riforme nel tempo. A partire infatti dalla legge 30 aprile 1969, n. 153 si abbandonò il sistema di calcolo delle pensioni sociali traslando dal sistema a capitalizzazione - attraverso il quale l'assegno della pensione veniva valutato sui contributi del lavoratore da lui versati aumentati del rendimento ottenuto negli anni - ad uno a ripartizione, attraverso il quale le pensioni venivano erogate attingendo dal gettito generale delle contribuzioni versate dall'intera popolazione attiva e legando la prestazione previdenziale alla retribuzione degli ultimi anni di lavoro.

Come si è avuto modo di analizzare, questa prima riforma e la successiva - derivata dal d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, che segnò il fenomeno delle “baby pensioni” - lasciarono un'eredità negativa importante nelle casse statali.

Il processo di riforma, atto a ripristinare la stabilità del sistema, ebbe il suo inizio solo vent'anni più tardi con modifiche sia sul piano dell'età pensionabile sia premendo sull'inserimento nel sistema anche di una seconda previdenza, quella complementare.

Ed è infatti con il primo avvicendamento - la “Riforma Amato”, approvata con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 - che ci si mosse nella direzione di operare su tre direttrici: l'età pensionabile; i requisiti di contribuzione minimi e la retribuzione media pensionabile, finalizzati a garantire l'equità fra generazioni e rimediare all'aumento della spesa pubblica.

Poiché il sistema si basava su due calcoli, ossia una sulla pensione di anzianità e l'altra

⁶⁶ “Libro Bianco sul *Welfare*: proposte per una società dinamica e solidale” a cura del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, 2003

sulla pensione di vecchiaia⁶⁷, la manovra incise dapprima sull'innalzamento dell'età pensionabile per le pensioni di vecchiaia - aumentandola da 55 a 60 anni per le donne e da 60 a 65 anni per gli uomini (prima di tale riforma gli anni per accedervi erano tra i 55 e i 60 anni sia per gli uomini che per le donne), mentre passarono a 20 gli anni di contribuzione (prima 15) - invece per poter accedere alla pensione di anzianità il requisito della contribuzione fu stabilito a 35 anni. Per quanto riguarda il criterio utilizzato per la determinazione dell'assegno previdenziale, esso era stabilito in base alla retribuzione media pensionabile dei lavoratori: cioè non veniva più utilizzata la media degli ultimi cinque anni di lavoro, ma quella degli ultimi dieci anni, e non venivano più adeguati sulla base dei salari (cosiddetta indicizzazione), bensì sull'andamento dei prezzi.

Assieme a tale prima riforma fu aggiunto un primo accenno sull'applicazione, con il d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124, della disciplina delle forme pensionistiche complementari; difatti si istituirono i fondi pensione individuali o collettivi, i quali secondo l'art. 1 del decreto suddetto prevedevano la possibilità per l'individuo di assicurarsi livelli di copertura previdenziale più elevati.

Si dirà in seguito circa l'abrogazione di tale decreto per spiegare meglio ciò che è stato normato con il d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252.

La seconda riforma, derivata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335 con il nome di "Riforma Dini", poiché non si riscontrarono cambiamenti nei risultati attesi rispetto alle indicazioni, derivati dalla prima riforma, introdusse - di nuovo - il sistema di tipo contributivo⁶⁸ fondato sul totale dei contributi versati dal lavoratore nel corso della propria vita lavorativa rivalutati nel corso del tempo. Sebbene questo passaggio avrebbe potuto migliorare la situazione economica dello Stato, con riferimento all'età pensionabile, non diede una forte spinta propositiva, anzi introdusse una flessibilità in quanto gli individui avrebbero potuto richiedere l'accesso alle prestazioni previdenziali se avessero avuto un'età compresa tra i 57 e i 65 anni; il "cuscinetto", che si posizionò, fu uno stratagemma mediato in base al quale si propose che l'assegno sarebbe stato

⁶⁷ Per poter richiedere il trattamento pensionistico, prima della "riforma Fornero", si poteva richiedere o la pensione di vecchiaia - rendita vitalizia legata di norma all'età anagrafica - o la pensione di anzianità calcolata in base alla contribuzione.

⁶⁸ Afferma A. VALERIANI in "Le prospettive evolutive della previdenza complementare. Un'opportunità per superare anche il *gap* previdenziale di genere", Working Paper ADAPT, n. 5/2017: «L'introduzione del metodo di calcolo contributivo ha senz'altro operato una razionalizzazione del sistema previdenziale, attraverso il contenimento, [...], ma ha posto in drammatica evidenza il tema dell'adeguatezza della prestazione attesa, in presenza di carriere intermittenti e discontinue»

erogato in maniera piena (più eventuali *bonus*) solo se gli individui avessero acceduto alla pensione qualora avessero avuto un'età più vicina al limite superiore di tale intervallo.

Il sistema venne introdotto in modo transitorio: con un calcolo retributivo per chi avesse maturato almeno 18 anni di versamenti entro il 1995; un calcolo misto per chi avesse maturato i versamenti ma senza raggiungere i 18 anni; un calcolo solo contributivo per chi avesse cominciato a lavorare dal 1996. Di riflesso rispetto a questo, si avviava una limitazione alla pensione di anzianità e si favoriva lo sviluppo anche in questo caso della previdenza complementare ed integrativa che avrebbe fatto seguito nel decennio successivo.

Merito di aver contribuito a rinforzare le fondamenta del sistema previdenziale di tipo complementare, risultato delle pregresse riforme, va all'attuazione della legge delega 23 agosto 2004, n. 243 e al d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, le quali ebbero come obiettivi: l'ulteriore elevazione dell'età minima di accesso alla pensione da 57 a 60 anni (restando il requisito contributivo di 35 o 40 anni a prescindere dall'età anagrafica) - dando incentivi economici a chi fra il 2004 ed il 2007 continuava la propria prestazione lavorativa⁶⁹ - e la maggiore interazione del sistema statale con quello privato che rimarcò il ruolo fondamentale della possibilità data al lavoratore di destinare una parte del proprio reddito da lavoro ai fondi pensione come "integrazione al contributo previdenziale".

Come si può rilevare, queste prime riforme - tenuto conto del tessuto normativo sul quale poggia il nostro sistema previdenziale, così come nato dall'art. 38, co. 2 Cost. - hanno cercato di mantenere la fruizione delle prestazioni previdenziali, le quali hanno da sempre la funzione di realizzare la soddisfazione dell'interesse pubblico alla liberazione delle situazioni di bisogno assieme alla possibilità di estendere la solidarietà a tutti i cittadini, ma non hanno tenuto conto dell'erosione delle risorse disponibili nel sistema e conseguentemente che l'erogazione dell'assegno pensionistico non coinciderà mai con le aspettative dell'ultima retribuzione o del reddito⁷⁰.

Per questo motivo accanto alle riforme sulle pensioni, si è avvertita l'esigenza di provvedere ad inserire forme previdenziali complementari, sostenute comunque

⁶⁹ "L'accordo sul *welfare*" del luglio 2007 (attuato con la legge 24 dicembre 2007, n. 247) fra Governo e parti sociali sostituì tale "scalone" con un aumento graduale in 4 anni

⁷⁰ M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, "Fondamenti di diritto della previdenza sociale", Giappichelli Editore, Torino, 2016

dall'esercizio e quindi dalla possibilità di accantonare somme presso fondi privati, seguendo comunque il dettato dell'art. 38, co. 5 Cost., il quale stabilisce che l'assistenza privata è libera.

Ai fini dell'art. 1, co. 3, del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, si distinguono le “forme pensionistiche complementari collettive” e le “forme pensionistiche complementari individuali”, entrambe a capitalizzazione. Le prime, secondo l'art. 3, possono essere istituite dall'autonomia contrattuale ovvero da contrattazione collettiva, accordi sindacali o aziendali, nonché tramite accordi fra lavoratori autonomi e liberi professionisti purché su iniziativa dei loro sindacati o delle loro associazioni di rilievo almeno regionale; in questo caso si parla di “fondi pensione chiusi”, che fanno parte dei cosiddetti “fondi pensione negoziali”.

Tra le “forme pensionistiche individuali”, dettate all'art. 13, vi si trova la possibilità di aderire ai “fondi pensione aperti”, dettati all'art. 12, i cui soggetti possono istituirli e gestirli completamente, sia su base individuale che collettiva, attraverso la destinazione della contribuzione a carico del datore di lavoro a cui abbiano diritto o le quote del Trattamento di Fine Rapporto (TFR). Tali forme pensionistiche possono essere istituite da banche, imprese di assicurazione, società di gestione del risparmio (SGR), società di intermediazione mobiliare (SIM) e sono costituiti sottoforma di patrimonio separato e autonomo rispetto a quello della società istitutrice in quanto è destinato esclusivamente al pagamento di prestazioni agli iscritti e non può essere utilizzato per soddisfare i diritti vantati dei creditori della società, ma sempre autorizzate nei loro esercizi dalla COVIP, “Commissione di Vigilanza sui fondi pensione” istituita ai sensi dell'art. 18 e i cui compiti sono dettati all'articolo seguente.

In aggiunta, il decreto norma che possono essere istituiti anche contratti di assicurazione sulla vita stipulati con imprese di assicurazioni autorizzate, che vengono denominati PIP (Piani Individuali Pensionistici), ai quali possono iscriversi tutti i soggetti indipendentemente dalla loro posizione lavorativa, anche solo per proteggersi nel futuro grazie ad una rendita integrativa⁷¹.

Sebbene il legislatore abbia capito negli ultimi anni che fosse necessario riformare e ricalibrare il sistema pensionistico - proponendo la costituzione di forme di previdenza complementare e integrative (come ulteriori pilastri), anche se con questo passaggio ha

⁷¹ Dal sito “Pensioni&Lavoro”

mantenuto fede all'impegno dei Padri Costituenti circa l'art. 38, co. 5 nella frase «l'assistenza privata è libera» attraverso la possibilità di accedervi a tali fondi - negli anni tale impostazione sembra aver limitato la libertà del lavoratore non tanto nella scelta o meno di accantonare quote del proprio TFR, quanto più alla sola scelta della destinazione del proprio risparmio; evidente è il caso nell'adesione con accantonamento tacito (silenzio-assenso) del TFR maturando da parte del datore di lavoro a forme pensionistiche collettive previste dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali così come afferma l'art. 8, co. 7, lett. b), che a meglio vedere esprime una vicinanza agli interessi collettivi rispetto a quelli individuali⁷².

L'altra via del finanziamento, con modalità esplicita, avviene con il versamento di contributi a carico del lavoratore, del datore di lavoro o del committente attraverso il conferimento del TFR maturando: entro sei mesi dalla prima assunzione il lavoratore conferisce l'intero importo del TFR maturando ad una delle forme di previdenza complementare descritte sopra o in alternativa può decidere di mantenere il TFR maturando presso il proprio datore di lavoro; quest'ultima scelta può essere in qualunque momento revocata secondo l'art. 8, co. 7, lett. a).

Il diritto alle prestazioni pensionistiche della previdenza complementari, essendo esse sostegno delle prestazioni derivanti dalla previdenza obbligatoria, vengono garantite solo in forma di rendita - Rendita Integrativa Temporanea Anticipata (RITA)⁷³ - e si può acquisire al momento della maturazione dei requisiti d'accesso dettati dal regime obbligatorio di appartenenza, o quando mancano cinque anni per l'accesso alla pensione di vecchiaia e con almeno cinque anni di partecipazione alla previdenza complementare, o in alternativa per inoccupazione per un periodo superiore a 24 mesi; poi quando manchino massimo dieci anni per l'accesso alla pensione di vecchiaia e con almeno cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari.

Tale prestazione è erogata in forma di capitale fino ad un massimo del 50 per cento del montante finale accumulato e in forma di rendita per il restante 50 per cento.

⁷² S. GIUBBONI, *Cfr. Op. Ult. Cit.* (65), p. 5

⁷³ Legge di stabilità 2017

2.2.2 Previdenza complementare nel pubblico impiego

Anche sul fronte del settore pubblico si è dato avvio alla stagione della razionalizzazione e si è inserita la previdenza complementare. Sebbene ogni categoria sindacale abbia espresso la volontà di definire un proprio fondo di previdenza, si è convenuto di limitare il numero di fondi per l'incidenza dei costi di gestione secondo l'Accordo quadro del 29 luglio 1999.

Ad oggi dunque, rispetto all'idea iniziale di istituirne cinque, ne esistono due: il "Fondo Espero" che - istituito con l'accordo del 14 marzo 2001, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124 e operativo dal 2005 - ha come destinatari tutti i lavoratori del comparto scuola sia pubblica sia privata che parificata; e il "Fondo Perseo-Sirio" - il cui statuto è stato approvato nel 2019 e ha fatto confluire i due fondi "Perseo" e "Sirio" in un unico fondo - i cui destinatari sono i dipendenti dei Ministeri, delle Regioni, delle Autonomie Locali e della Sanità nonché dell'Università.

Per entrambi i fondi, con scadenza 31 dicembre 2015, i dipendenti pubblici assunti prima del 2001⁷⁴ con contratto a tempo indeterminato in regime di Trattamento di Fine Servizio⁷⁵ (TFS) che volevano aderire ad un fondo di previdenza complementare negoziale a capitalizzazione, avrebbero visto trasformato il trattamento di fine servizio in trattamento di fine rapporto.

Per quanto riguarda la contribuzione in base all'Accordo quadro fra l'ARAN⁷⁶ e i sindacati, le quote di accantonamento variano a seconda della data di assunzione:

- per i lavoratori a tempo determinato e per quelli assunti a tempo indeterminato a partire dal 1° gennaio 2001, viene destinato l'intero TFR (il 6,91% della retribuzione base di riferimento per il calcolo);
- per i lavoratori assunti anteriormente il 31 dicembre 2000 e che abbiano deciso di aderire a uno dei fondi, viene destinata una quota di TFR non superiore al 2%

⁷⁴ Il problema non si pone per coloro che sono stati assunti dopo perché il regime è quello del TFR

⁷⁵ A differenza del TFR, il TFS si compone di tre tipologie di liquidazione: l'indennità di buonuscita per i dipendenti statali in senso stretto, l'indennità Premio di Servizio per i dipendenti pubblici degli Enti Locali, Regioni e della Sanità e l'indennità di anzianità per i dipendenti pubblici di Enti pubblici non economici. Per quanto riguarda la modalità di calcolo il TFR è un salario differito derivante dall'accantonamento di una parte della retribuzione, il TFS ha carattere previdenziale.

⁷⁶ Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, venne istituita dall'art. 50 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29

della retribuzione base di riferimento, più un ulteriore accantonamento figurativo pari all'1,5% della base contributiva di riferimento ai fini TFS⁷⁷.

2.2.3 Quale futuro per la previdenza complementare?

Le prossime sfide a cui bisognerà rispondere sono su più fronti. «Oggi, se non si imposta un sistema pensionistico misto, volto a ripartire il rischio e a operare sia sul piano della finanza pubblica, sia su quello dei mercati finanziari, non sarà possibile realizzare una situazione di adeguatezza delle prestazioni che si accompagna all'esigenza di sostenibilità dei sistemi⁷⁸» e non sarà possibile inoltre colmare il *gap* fra le prestazioni degli attuali pensionati con le prestazioni delle future generazioni; infatti lo stesso accantonamento di contributi derivanti dal trattamento di fine rapporto maturando non permette di avere una platea così tanto articolata.

Infatti, sebbene all'art. 2, co. 1, lett. a) rientrino nella casistica anche i dipendenti pubblici alcuni di essi sono esclusi da questo sistema perché hanno un trattamento diverso⁷⁹: per esempio i dipendenti già in servizio dalla fine del 2000 hanno la possibilità di scegliere se cambiare rotta e accantonare parte del TFR nei fondi dedicati oppure continuare a maturare il trattamento di fine servizio⁸⁰. Un altro problema è discutere attorno a coloro che ricoprono posizioni lavorative saltuarie e non hanno un lavoro subordinato a tempo indeterminato: dato che non maturano contributi, alla stregua di quest'ultima tipologia di lavoratori, com'è possibile andare incontro alle loro esigenze? Dovrebbero accantonare forse parte del proprio stipendio?

Rispetto a questa parte più fiscale, un'ulteriore problema sembra provenire dalla concorrenza fra istituti in quanto esisterebbe un divario non indifferente nella

⁷⁷ Dal sito della COVIP

⁷⁸ G. CAZZOLA, "Previdenza complementare: una grande illusione o una scelta strategica incompiuta?", Bollettino ADAPT, Working paper n. 3/2016

⁷⁹ Tutto ciò è legittimato costituzionalmente in quanto l'attribuzione ad alcuni dipendenti pubblici del regime di TFS ed altri del regime di TFR «è conseguenza del transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato e della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi», secondo la Sentenza della Corte Costituzionale n. 244/2014

⁸⁰ Sebbene vi siano comunque due fondi per il comparto pubblico - Espero, Perseo-Sirio - vi è disparità di trattamento rispetto al privato in quanto per i dipendenti pubblici ad oggi si applicano ancora le norme contenute dalla Legge n. 124/1993 (anche se abrogata)

«controllabilità sociale dell'azione gestoria⁸¹» fra fondi aperti e fondi negoziali, in quanto quest'ultimi avrebbero un vantaggio normativo rispetto ai primi.

Questi pensieri vengono alla luce perché sebbene la previdenza complementare si articoli specialmente considerando le scelte dell'individuo e la sua autonomia, ciò non toglie che alla base vi sia la solidarietà, nonché la mutualità dei gruppi che accettano di finanziare parte delle loro pensioni inserendo la propria posizione all'interno dei fondi; quindi a ben ragione tutto questo riguarda anche la stessa sostenibilità del sistema complementare, nonché la sostenibilità finanziaria delle rivalutazioni delle quote accantonate⁸².

2.3 Conciliazione vita-lavoro

Nel tracciare la seconda soluzione, allo scopo di arginare i problemi che derivano dall'invecchiamento della popolazione, si è dedotto fosse necessario adottare delle politiche a sostegno della procreazione; queste però non assumono un ruolo pieno se non sono accompagnate da norme che diano risalto e tutelino anche la conciliazione dei tempi di vita professionale con i tempi di vita personali.

Sebbene nell'ambito della "piramide del *welfare*" la famiglia venga riconosciuta come soggetto protagonista, finora il modello non è stato orientato al suo rafforzamento ma è legato a logiche economiche indirizzate alla sola erogazione monetaria e - in caso di bisogno - sostenuto anche dal privato-sociale.

Spesso la carenza di servizi quali asili, trasporti, scuole si unisce alle rigidità rispetto a questa tematica, affiancata dalla percezione che la maternità nel nostro Paese sia sempre più vissuta come un'inefficienza produttiva e che tali servizi non siano ben organizzati: si vedano ad esempio gli orari di apertura che non coincidono con gli orari lavorativi delle famiglie o il personale al loro interno poco professionale. Ecco che quindi la rigidità è vissuta più dalla platea femminile soprattutto nel ritorno al lavoro per le difficoltà a conciliare i propri impegni lavorativi con la crescita di eventuali figli.

Famiglia e lavoro sono due fondamentali ambiti di realizzazione personale, ma nella società contemporanea la libertà del sistema produttivo prevarica quello delle sfere

⁸¹ S. GIUBBONI, *Cfr. Op. Cit.* (65)

⁸² Succede per esempio a coloro che all'interno di un'azienda con meno di 50 dipendenti vedono accantonata una quota del TFR al fondo INPS (FondINPS) a cui il Consiglio di Stato ha dato esito positivo alla loro liquidazione disposta inizialmente dalla Legge di stabilità del 2018; tali dipendenti ora vedranno spostata la propria posizione assicurativa al Fondo COMETA

individuali e familiari e non vi è attribuito valore all'individuo perché esso è solo considerato per ciò che sa fare.

Per affrontare il cambio di paradigma e porre l'individuo al centro bisogna innanzitutto distinguere se si vuol trattare di “conciliazione” vita-lavoro o “armonizzazione” dei due sistemi.

Se con il termine “conciliazione” alla base si osservano vita privata e vita professionale come poli opposti in un sistema in eterno conflitto, con il termine “armonizzazione” i due poli divengono parte di un sistema più ampio che se integrati possono dare effetti positivi; quindi la conciliazione deve essere vista sia come un diritto del lavoratore, sia come strategia centrale nell'ambito delle politiche del lavoro sia come politica di sviluppo - volta ad essere leva per la gestione delle risorse umane, per aumentare il benessere complessivo del lavoratore e la sua produttività - nonché quindi come promozione del benessere familiare.

Per raggiungere tale scopo Belletti (2010)⁸³ propone cinque soluzioni: la flessibilità dei modelli organizzativi; la flessibilità del mercato del lavoro; i servizi per la famiglia; la cultura familiare e il compito genitoriale ed infine le politiche fiscali.

2.3.1 Flessibilità dei modelli organizzativi

Poiché come affermato poco sopra l'impresa persegue logiche economiche e nella maggior parte dei casi vede il dipendente solo come forza lavoro, con il concetto di “flessibilità dei modelli organizzativi” si intende riordinare le modalità organizzative aziendali attraverso disposizioni di legge allo scopo di favorire la flessibilità dei tempi di lavoro e non modificare l'attività dell'impresa e il suo perseguimento dei profitti.

A tal fine si ricorda che l'art. 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53 norma la possibilità dell'azienda di applicare, negli accordi contrattuali, progetti particolari rivolti alla conciliazione vita-lavoro come il *part-time* reversibile, il telelavoro e il lavoro a domicilio (lavoro agile attuale disciplinato dalla legge 22 maggio 2017, n. 81), l'orario flessibile in entrata o in uscita oppure la flessibilità nei turni e la banca ore.

Il modello orario *part-time* presuppone la costituzione di un contratto di lavoro ad ore ridotte rispetto ad un *full-time* di 40 ore; tale riduzione definisce il *part-time* orizzontale, nel caso in cui il dipendente lavori tutti i giorni ma ad orario ridotto, ed il *part-time*

⁸³ F. BELLETTI, “Prospettiva familiare della conciliazione vita/lavoro”, in “Conciliare vita e lavoro: verso un welfare plurale”, WorkingPaper della Fondazione G. Brodolini, 2010

verticale se lavora a tempo pieno, ma solo in alcuni giorni della settimana.

Con il termine “orario flessibile” si esplicitano istituti contrattuali che consentono al prestatore di lavoro la gestione in autonomia - previo avviso e nei limiti dei contratti collettivi nazionali o quelli aziendali - degli orari di lavoro sia nell’entrata o nell’uscita che nella rinuncia alla pausa pranzo per poter uscire anticipatamente (orario concentrato); per quanto riguarda invece la “banca ore”, attraverso questo istituto le ore di straordinario eseguite dal dipendente non vengono retribuite ma restituite qualora si dovesse assentare dal posto di lavoro⁸⁴.

Oltre a queste soluzioni poste a favore del dipendente nella generalità dei casi, il legislatore dal 2001 ha cercato di disciplinare la materia anche della genitorialità attraverso gli strumenti dei congedi. Nel nostro ordinamento questi sono disciplinati come periodi di astensione da lavoro retribuiti, sia per la madre che per il padre sia per entrambi i genitori. Il congedo di maternità, definito come astensione obbligatoria per la lavoratrice madre, comprende un periodo preparto costituito da due mesi precedenti la data presunta del parto (salvo flessibilità per esempio per mansioni incompatibili o per gravidanza a rischio disposti dalle ASL o dalle direzioni territoriali del lavoro) ed il giorno del parto sommato ad un periodo, dopo il parto, determinato dai successivi tre mesi e, in caso di parto avvenuto dopo la data presunta, i giorni compresi tra quest’ultima e quella effettiva⁸⁵. Il congedo di paternità, sussidiario al congedo di maternità espresso - secondo l’art. 28 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151⁸⁶- è un diritto di astenersi dal lavoro per il lavoratore padre nel caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, per tutta la durata del congedo o per la parte residua che le sarebbe spettata; successivamente il legislatore ha disposto un congedo obbligatorio, poi riformulato e modificato negli ultimi anni (recentemente anche con la Legge di Bilancio 2020 e per tutto l’anno solare), che risulta aumentato da cinque a sette giorni da fruire entro il quinto mese di vita del figlio, non necessariamente in via continuativa. Per quanto riguarda il congedo parentale, entrambi i genitori possono beneficiare di periodi di astensione facoltativa dal lavoro entro i dodici anni di età del figlio della durata massima cumulativa di dieci mesi elevata ad undici qualora il padre si astenga dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi.

⁸⁴ Dal sito del Dipartimento per le politiche della famiglia

⁸⁵ Con la Legge di Bilancio 2019 su richiesta della futura madre i mesi del congedo così definiti possono essere traslati tutti dopo il parto

⁸⁶ Recante titolo “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53”

In ambito europeo la Direttiva 2019/1158/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, abrogando la Direttiva precedente 2010/18/UE del Consiglio (dal quale deriva la prima introduzione in Italia del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151), determina l'introduzione di modificazioni rispetto all'attuale impianto normativo italiano in materia anche di conciliazione vita-lavoro. Entro infatti il 2 agosto 2022 gli Stati membri dovranno adottare la Direttiva e conformarsi ad essa modificando le disposizioni normative - così come declinate dalla stessa - per garantire la parità di genere, promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e ripartire equamente le responsabilità di assistenza familiare. La Direttiva muove dall'obiettivo di un miglioramento culturale a favore di una "ricalibratura" dei congedi per il lavoratore padre.

Per quanto riguarda infatti il congedo di paternità *ex art. 4, co. 1* della Direttiva suddetta, concesso al padre o ad un secondo genitore equivalente, si impone agli Stati un ulteriore aumento dei giorni di astensione obbligatoria a dieci giorni con la possibilità di stabilire se il congedo possa essere usufruito parzialmente prima della nascita o solo dopo e secondo modalità flessibili.

Per il congedo parentale invece si dispone che il lavoratore possa richiedere un diritto all'astensione di quattro mesi da sfruttare entro il raggiungimento degli otto anni del figlio (secondo l'art. 5). Diversamente da quanto stabilito al Capo V del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, la Direttiva prevede che si possano individuare le circostanze in cui il datore di lavoro è autorizzato a rinviare la concessione del congedo parentale qualora quest'ultimo possa compromettere il funzionamento dell'organizzazione e possa prevedere misure idonee alla richiesta di fruire del congedo anche grazie a modalità flessibili ricorrendo al lavoro agile, articolazioni flessibili del lavoro o riduzione dell'orario di lavoro.

Quindi come scritto nel Sole24ore in un articolo, a cura di D. Ghislandi e L. Barbiero, intitolato "La nuova direttiva europea sull'equilibrio tra l'attività lavorativa e vita familiare – Applicazioni sperimentali" (2019): «in un'ottica anticipatrice, una selezione dei diritti potrebbe essere recepita sin d'ora dai sistemi di *welfare* aziendali sia mediante la stipulazione di contratti collettivi del lavoro sia nel novero dei regolamenti aziendali. Si restituirebbe al sistema di *welfare* aziendale l'intrinseca natura sperimentale volta a coniugare "nuovi" diritti ed interessi con la necessità di equilibrio che inauguri soluzioni organizzative.»

2.3.2 *Flessibilità del mercato del lavoro*

Per “flessibilità del mercato del lavoro” si intende «un sistema che garantisca in qualche modo il lavoratore nei periodi di non lavoro, e la creazione di strumenti che permetta realmente di ricominciare a lavorare, per esempio dopo un'interruzione legata alla maternità⁸⁷.»

Nello sviluppo occupazionale si è dimostrato che la sola elargizione di prestazioni sociali a favore del soggetto non occupato non risulta propositiva alla sua ricerca di nuova occupazione, quindi si è puntato a promuovere la scelta di aggiungere un impegno concreto e attivo nella ricerca, evitandogli la possibilità di cadere nella “trappola della disoccupazione” che «scatta quando il reddito garantito da un sussidio rappresenta una quota rilevante del reddito che il beneficiario potrebbe ottenere sul mercato del lavoro⁸⁸.»

Basandosi su questa concezione gli Stati europei stanno cercando di attuare il progetto di rendere autonomi i cittadini riducendo la loro dipendenza di supporto economico prodotto dallo Stato, perseguendo tale obiettivo attraverso interventi sia in materia di politiche attive che passive del lavoro.

Il nuovo ruolo del sistema pubblico passa quindi dal *welfare* al lavoro (*from welfare to work*). Il neologismo che aggrega tali nozioni - *workfare* - mira a modificare le caratteristiche soggettive degli individui al fine da una parte di adattarli al mercato del lavoro e dall'altra renderli più “attraenti” nella loro condizione lavorativa, questo passaggio particolare proviene dall'attuazione di politiche attive del mercato del lavoro e, grazie al coordinamento fra l'ANPAL e i Centri per l'Impiego, l'individuo inoccupato viene profilato tramite un orientamento specialistico in base ai suoi fabbisogni e al suo potenziale occupazionale; da qui prosegue un accompagnamento del soggetto verso la realizzazione di un progetto di reinserimento (qualora non sia adeguato vi è la possibilità di attivare corsi di formazione) che termina con l'assunzione.

In merito alle politiche passive vi è stato recentemente un riordino, con il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22 (“Jobs Act”), dei cosiddetti ammortizzatori sociali. In particolare modo rileva ai nostri fini la struttura della prestazione della NASpI, avente la funzione

⁸⁷ F. BELLETTI, *Cfr. Op. Cit.* (83)

⁸⁸ T. BOERI, M. PELLIZZARI, “Ammortizzatori di terzo livello”, in G. DE CAPRARIIS (a cura di), “Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali”, Il Mulino, 2000

di sostegno al reddito nel caso di disoccupazione involontaria.

L'erogazione di tale prestazione è calcolata in base alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali (pari al 75%) degli ultimi quattro anni divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33 - secondo l'art. 4 del suddetto decreto - e va riducendosi del 3% ogni mese a decorrere dal quarto mese fino al massimale di 24 mesi (in questo modo tutela non chi ha più bisogno, ma chi ha versato più contributi). Questa prima condizionalità si aggiunge ad una seconda, dichiarata all'art. 7, per il quale il soggetto deve partecipare obbligatoriamente alle iniziative di riattivazione e reintegrazione nel mondo del lavoro, definite dalle politiche attive descritte poco sopra. Se non vi fosse però la concorrenza nelle competenze derivante dal dualismo dei servizi svolti da una parte dai Centri per l'Impiego - strutture decentrate e controllate dalle Regioni - e dall'altra le decisioni in merito ai sussidi di disoccupazione erogati dall'INPS, di matrice statale, le condizionalità non sarebbero difficili da implementare e le politiche sociali fungerebbero da ancora a tutto il sistema. A questo è doveroso aggiungere inoltre che le politiche sociali risulterebbero di conseguenza complementari sia alle politiche pubbliche economiche sia a quelle a favore dell'occupazione⁸⁹.

2.3.3 Servizi per la famiglia

Con la promozione di un *welfare* non solo aziendale, ma anche plurale o territoriale si può proporre una eterogeneità e differenziazione dell'offerta dei servizi per la famiglia non più solo a carico dello Stato, come ad esempio nei servizi di cura, nella creazione di asili nido, nella erogazione di *voucher*⁹⁰ come forma aggiunta di pagamento stipendiale⁹¹ o di assegni familiari allo scopo di usufruirne per i servizi (come ad esempio gli ANF, assegni per il nucleo familiare in base al valore dell'ISEE, erogati dallo Stato).

Nel corso degli ultimi anni la Commissione Europea ha cercato di dare una

⁸⁹ T. TREU, "Flexicurity e oltre", Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT - n. 135/2017

⁹⁰ Da una'analisi dell'INPS, la quale avrebbe comportato l'abolizione dei *voucher*, in Italia erano emerse parecchie discrasie in quanto non erano le famiglie a ricorrere ad essi ma le imprese, soprattutto nei settori della ristorazione e nelle strutture alberghiere o viste come modalità per retribuire i tirocini. In ogni caso il *voucher* se da una parte era stato introdotto come leva per l'emersione del lavoro nero, dall'altra lo aveva favorito.

⁹¹ Fino al 31 dicembre 2018 in alternativa al congedo parentale era possibile richiedere i *voucher* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* o un contributo per gli asili pubblici accreditati.

definizione ai servizi per la persona e la famiglia declinandoli in una vasta gamma di attività che contribuiscono al benessere a domicilio delle famiglie e delle persone come l'assistenza ai bambini, l'assistenza a lungo termine per gli anziani e per i disabili, la pulizia, il sostegno scolastico e tutte le riparazioni domestiche e che quindi abbraccia sia attività di natura assistenziale che non assistenziale.

Porre attenzione a questi servizi significherebbe migliorare le condizioni di vita e le posizioni professionali; contrastare il fenomeno dell'economia sommersa; rafforzare l'inclusione sociale e aumentare la crescita e la produttività delle imprese sia nella creazione di nuove aziende, che vedono il proprio fulcro nei servizi alla persona, che nella propensione di una riduzione dei tassi di assenteismo.

2.3.4 Cultura familiare e compito genitoriale

Attorno al tema della conciliazione vita-lavoro, la sola modifica dell'organizzazione, come nei punti precedenti, non è sufficiente in quanto si ritiene necessario un cambiamento anche nella "cultura familiare" soprattutto nella divisione dei compiti genitoriali. Cambiare la cultura familiare consiste nel far emergere un conflitto tra l'idea di maternità e di paternità a cui si è sempre sottostati. La visione che la paternità coincidesse con una pratica educativa pienamente rivolta all'autorità è stata abbandonata per far posto ad una posizione più empatica del padre tramite l'adozione astratta di un modello che contempli sia l'attenzione alla posizione professionale che quella di educatore all'interno della famiglia, quest'ultima vista sempre più come «comunità che educa e che si educa», nella scelta necessaria di far maturare al genitore «una chiara consapevolezza pedagogica del proprio ruolo⁹².»

Relativamente ai compiti di cura, ad esempio la nascita di un figlio, poiché in Italia si avverte l'esigenza di ridurre il *gap* fra uomini e donne - ove in percentuale quest'ultime hanno più doveri nei compiti di assistenza all'interno della famiglia - si è cercato di implementare strumenti a favore della parità di genere sostanziale e non solo formale; va in questa direzione ad esempio l'aumento dei giorni di astensione dal lavoro obbligatori con i congedi di paternità, analizzati con la Direttiva europea descritta nel paragrafo della flessibilità del modello organizzativo. Si andrebbe quindi a sancire un

⁹² P. PERILLO, "Memorie familiari e genitorialità in trasformazione: raccontare le pedagogie della famiglia", in *Rivista Italiana di Educazione Familiare*, n. 1/2017

nuovo patto sociale basato sulla sincronizzazione delle libertà personali assunte come autorealizzazione e responsabilità tra vita privata e vita professionale ai dettami derivanti dalla riorganizzazione ed evoluzione della società contemporanea.

Di conseguenza quindi la conciliazione assume sempre più il ruolo di armonizzazione in quanto agisce all'esterno, nella sua funzione di ridurre gli ostacoli e garantire gli strumenti adeguati, e all'interno, puntando alla rivalutazione dei ruoli del lavoratore padre e la lavoratrice madre e superando un differenziale che, come affermato, non ricade solo in un'area psicologica, ma molto spesso nelle strutture occupazionali per le donne e per la famiglia in generale⁹³.

2.3.5 Politiche fiscali

In Italia da anni si dibatte in cerca di una riforma del sistema fiscale, soprattutto riguardo alla tassazione rivolta alla famiglia.

I meccanismi di imposizione fiscale gravanti sul reddito familiare sono riconducibili a tre tipologie: il cumulo obbligatorio dei redditi, consistente nel sommare i redditi dei componenti del nucleo familiare; la tassazione individuale (o separata) dei redditi tramite la quale vengono tassati i redditi di ciascun individuo a prescindere dalla situazione familiare ed infine la tassazione per parti del reddito familiare complessivo.

Seguono tale ultima tipologia lo *splitting*⁹⁴ del modello tedesco e il “quoziente familiare”⁹⁵ del modello francese.

Nel nostro ordinamento vi è l'IRPEF, “Imposta diretta sul Reddito delle Persone Fisiche”, introdotto per la prima volta dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 e poi inserito nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR) con il d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 assieme all'intero *corpus* di disposizioni nel frattempo introdotte. Benché il testo originario prevedesse il cumulo obbligatorio dei redditi - che nella teoria tende ad evitare l'elusione dell'imposta progressiva sul reddito se ad esso viene sommato un

⁹³ L. ZANFRINI, S. GHENO, “Il superamento del *gender gap* nel mondo del lavoro che cambia: una prospettiva di *empowerment* sociale e psicologico”, in LavoroDirittiEuropa – Rivista nuova del diritto del lavoro, 2019

⁹⁴ Si sommano i redditi dei coniugi, si divide questo per 2, si applica a ciascuna parte le aliquote relative ed infine si raddoppia il debito d'imposta che ne deriva

⁹⁵ Si sommano i redditi di tutti i componenti familiari, si divide tale somma per il numero di parti risultante dall'attribuzione di un coefficiente a ciascun contribuente (anche il figlio senza reddito) e su questo si applica l'aliquota infine si moltiplica l'ammontare del debito per il numero totale delle parti sempre in base al coefficiente dato a ciascun componente

reddito più basso o addirittura nullo - la pronuncia della Corte Costituzionale (Sentenza del 15 luglio 1976, n. 179) definì tale metodo incostituzionale perché in contrasto con i principi di uguaglianza e capacità contributiva.

Solo nel 1990 vi fu un primo tentativo di introdurre un sistema analogo al quoziente familiare, ma questo non venne mai disciplinato; attualmente quindi il nostro sistema fiscale si basa sulla seconda tipologia, ossia la tassazione individuale dei redditi prescindendo dalla situazione familiare, ove i coniugi diventano soggetti autonomi di tributo e se vi sono beni oggetto del regime di comunione essi vengono imputati per metà a ciascun coniuge.

Dal 2007 il regime IRPEF ha diverse caratteristiche: gli scaglioni di reddito e le relative aliquote determinanti dei principi di progressività delle imposte e della capacità contributiva *ex art. 53 Cost.*, e le deduzioni⁹⁶ e le detrazioni⁹⁷ a favore dei principi di equità orizzontale - per la quale gli individui con uguale capacità contributiva pagano la stessa imposta - e verticale, per la quale gli individui con maggiore capacità contributiva pagano un'imposta più alta.

Il legislatore, troppo a lungo silente in merito a tale materia, dovrà cercare soluzioni idonee che non rispondano più - come detto più volte - solo a logiche di trasferimento⁹⁸ di somme di denaro alle tasche degli individui, specialmente se componenti o conducenti di una famiglia, ma che si orientino alla realizzazione di un modello che permetta ad essi, nel rispetto dei principi fondamentali, di mantenere un tenore di vita consono ai cambiamenti economici della società attuale poiché la percezione di un reddito è la prima fonte per contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

Concentrandosi sui prossimi interventi, si ritiene che la sola riduzione delle aliquote fiscali o la creazione di una *no-tax area* non consentirebbero una piena volontà politica di superare l'impostazione delle politiche fiscali a favore della famiglia, anzi andrebbero nella direzione di causare forti, nonché reiterate ripercussioni nel gettito dello Stato. A fronte di questo limite di non poco conto molti studiosi hanno suggerito la possibilità di convertire i premi in denaro derivanti dalle aziende in prestazioni di *welfare* aziendale che vengano escluse dall'imposizione IRPEF ed estendere l'offerta dei servizi reali

⁹⁶ Valori che vengono sottratti alla base imponibile

⁹⁷ Valori che abbattano l'incidenza dell'imposta da pagare

⁹⁸ Appesantisce ancora di più la situazione economica italiana condizionata anche da vincoli di bilancio

anche nella conciliazione dei tempi di vita e di lavoro⁹⁹, oppure l'adozione di una nozione di reddito familiare come base imponibile che permetta di perseguire le finalità di efficienza ed equità e che eviti di penalizzare le famiglie monoreddito¹⁰⁰, oppure ancora di favorire le famiglie meno abbienti calcolandole con i sistemi di *splitting* o del quoziente sotto certe soglie di reddito familiare¹⁰¹, risultato quest'ultimo del principio di "universalismo selettivo".

2.4 Nuovo ruolo del welfare aziendale

Come si è avuto modo di constatare da questa particolare ricostruzione in merito alla presa in carico dei nuovi fattori di rischio e bisogno nel nostro Paese, il dualismo dei "poteri" dello Stato e delle aziende si fonda su due approcci: da un lato sullo scambio di esperienze dall'azienda verso lo Stato – il quale può trasformarle in norme di legge oppure dar spunto ai contratti collettivi nazionali - di *welfare* aziendale, volto a liberare il prestatore di lavoro dai bisogni da parte dell'impresa; dall'altro sulla traslazione della risoluzione dei problemi, di competenza statale, direttamente sulla sfera giuridica delle imprese tramite il loro *welfare* aziendale. Ecco che dunque quest'ultimo – definito anche con il termine *welfare* privato – se nei Paesi scandinavi o quelli di origine bismarkiana non ha avuto una significativa introduzione semplicemente perché il *welfare* pubblico è ampio ed orientato anche alla *people care*, negli altri Paesi si è ormai molto sviluppato e attraverso la contrattazione collettiva nazionale e/o decentrata gioca un ruolo fondamentale nella creazione di molti schemi per il benessere degli individui e in chiave ontologica accresce il benessere organizzativo e lavorativo.

Ora è possibile affermare che, sebbene il carattere iniziale del *welfare* aziendale nel nostro sistema giuridico fosse orientato al solo ruolo di potenziale erogatore di *fringe benefits* (o benefici accessori) che non concorrevano alla formazione di reddito imponibile dei dipendenti secondo gli artt. 50, 51, 95 e 100 del TUIR e fosse concepito come risposta ad un *welfare* pubblico arretrato, esso diviene ora una *mission* o parte

⁹⁹ M. BALDINIA, P. BOSI, M. MATTEUZZI, "Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma – I" in Rivista delle Politiche Sociali, n. 2/2004

¹⁰⁰ G. PROTO, "Il sostegno monetario dei carichi familiari in Italia: alcuni fatti stilizzati", in C. DE VINCENTI, R. PALADINI (a cura di), Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie-Libro bianco, 2008, p. 385 e ss.

¹⁰¹ P. A. VAGLIASINDI, "Imposizione e famiglia: cumulo, detrazioni, *splitting* e quoziente familiare" in C. DE VINCENTI, R. PALADINI (a cura di), Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie-Libro bianco, 2008, p. 411 e ss.

integrante delle strategie di un'azienda, sia essa di piccole, medie o grandi dimensioni, non solo in termini fiscali, ma anche nella promozione del benessere psico-fisico dei lavoratori superando le idee produttive del periodo industriale, e a fronte anche di un indebolimento della contrattazione collettiva.

Come descritto dal “1° Rapporto Censis-Eudaimon sul *welfare* aziendale” e come esplicitato nei paragrafi precedenti grazie all'analisi approfondita delle cinque soluzioni proposte dal Belletti (2010), quest'ultimo è distinto in due aree di servizi: verso la persona, con l'attivazione di *benefits* per la previdenza complementare e le prestazioni di supporto al reddito, e verso la famiglia con la realizzazione di servizi rivolti al perseguimento di un'armonizzazione tra tempi di vita e lavoro; concentrarsi solo su queste due aree, anche se permette di aumentare il benessere delle persone, non permette di valutare la prossima sfida che dovrà affrontare l'azienda¹⁰².

In un mondo sempre più orientato alla tecnologia e al digitale della Quarta Rivoluzione Industriale, il *welfare* aziendale sarà nuovamente una soluzione se le aziende saranno capaci di mettere «a disposizione dei lavoratori le risorse, i servizi e le prestazioni per affrontare il disorientamento provocato dall'ondata tecnologica e digitale¹⁰³», in modo che i lavoratori non subiscano passivamente il cambiamento.

Nella Pubblica Amministrazione si evidenzia una divergenza tra quanto esiste nel settore pubblico e quanto invece viene dichiarato per la valorizzazione del personale. Sebbene alla base siano presenti norme che seguono l'impostazione del *welfare* aziendale, esso - come più volte affermato - deriva dalla traslazione acritica dei modelli privati; ma la Pubblica Amministrazione dovrebbe contribuire al rilancio delle politiche anche per il suo personale con l'obiettivo di osservare quest'ultimo non solo in termini negativi e come voce di spesa ma - anche in questo caso - come fondamento per la creazione di relazioni e nuove opportunità di generare valore¹⁰⁴.

¹⁰² Cfr. M. TIRABOSCHI, “Il *welfare* aziendale ed occupazionale in Italia”, pp. 86-103, in *Diritto delle Relazioni Industriali* n. 1/2020, ADAPT, nel quale l'Autore afferma: «Accezione questa che fa del *welfare* aziendale un tema non solo redistributivo, in termini di responsabilità sociale di impresa, ma anche e soprattutto di relazioni industriali, in termini contrattuali e partecipativi e anche di ripensamento del perimetro della rappresentanza, o comunque un tema di *human resource management*, in termini unilaterali e prescrittivi»

¹⁰³ Dal “3° Rapporto Censis-Eudaimon sul *welfare* aziendale”, 2020

¹⁰⁴ G. SCANSANI, R. RUFFINI, “Il *welfare* aziendale è possibile anche nel settore pubblico?”, in “Percorsi di secondo *welfare*”, 2017

Capitolo III

Benessere Organizzativo ed Individuale

3.1 Le origini del Benessere Organizzativo

Nei paragrafi precedenti si è avuto modo di comprendere come la società attuale sia in divenire e come per reagire ai nuovi rischi e ai nuovi bisogni si siano implementati strumenti affidati alle aziende o agli individui a favore della protezione sociale e quindi come si stia agendo per la generalità dei casi.

Si reputa però sia il caso di non sostenere solo tale impostazione, ma sia anche produttivo un approfondimento rispetto alle disposizioni di legge in materia di salute e sicurezza non solo nei posti di lavoro ma anche per il lavoratore stesso; il fatto cioè che i nuovi rischi e bisogni non siano presenti solo nel macro sistema societario ma essi siano il risultato di rischi e bisogni presenti nel micro e in particolare nell'individuo.

Il concetto di “protezione”, sviluppato da sempre tramite i canali tracciati dapprima dal concetto di “sicurezza” e poi dalla “salute”, deve la sua nascita all'interno dei luoghi di lavoro. Anche se all'inizio del ventesimo secolo l'organizzazione lavorativa, dettata da logiche tayloriste o fordiste, era indirizzata al conseguimento dei migliori risultati e la visione del lavoratore era limitata alla sua concezione di attore passivo che si doveva adattare agli stimoli di tipo economico, quindi “sottomesso”, grazie ai primi interventi di Elton Mayo (tra il 1930 e il 1945) si osservarono i lavoratori da un'altra prospettiva ossia si diede maggiore attenzione ai fattori connessi agli infortuni e alle malattie sviluppando le prime interrogazioni sulla salvaguardia della loro integrità fisica.

Tra il 1950 e il 1960, dove le condizioni lavorative erano improntate alla rinascita industriale e sociale del dopoguerra, si cominciò ad osservare il dipendente come un soggetto attivo. Grazie al contributo offerto dallo psicologo Abraham Maslow - il quale propose la “teoria dei bisogni”, con la quale analizzava i bisogni da quelli fisiologici alla sicurezza fino all'autorealizzazione, ponendoli in una piramide - si comprese l'esigenza sia di far interagire l'individuo con l'ambiente di lavoro (comunque non in maniera dinamica) sia di inserire il concetto di salute non solo fisica, ma anche mentale, considerando fattori o conseguenze non direttamente causate dall'uso improprio degli strumenti utilizzati, ma anche tutte le cause relative o derivanti dall'insoddisfazione

oppure dalla mansione protratta nel tempo ed usurante.

Successivamente negli anni Settanta grazie alle azioni dei sindacati si traslò l'idea da modelli incentrati sulle cure del lavoratore alla prevenzione di infortuni e malattie studiando nel dettaglio sia la qualità della sicurezza che il contesto lavorativo, nel quale opera il lavoratore, sostenuti da sempre non solo da fattori endogeni, ma anche esogeni (come ad esempio quelli sociali) e quindi conferendo il pieno riconoscimento alla sicurezza della salute; tale teoria prese il nome di “*health protection*”.

In un'ottica comparativa in cui la protezione e il dare sicurezza sono compiti basilari in una società in termini di effettività e congruità fra l'attuazione delle politiche, le risorse stanziare e gli strumenti utilizzati, negli anni Ottanta si teorizzò la necessità di rinnovare il sistema muovendo dalla sola prevenzione contro gli infortuni - in una struttura lavorativa idonea - alla fondamentale collaborazione anche del lavoratore grazie alle azioni di prevenzione dei suoi comportamenti (“*health promotion*”). Ecco che dunque, in tale panorama, la salute ricopre non solo il significato di assenza di malattie o di infortuni, ma identifica uno stato di benessere fisico e psicologico nello sviluppo delle capacità personali in linea con i grandi cambiamenti nella coscienza dei bisogni, degli standard di vita sia degli individui che nelle organizzazioni.

Anche negli anni Novanta si assiste ad un cambiamento dal quale deriva il concetto di “benessere organizzativo”. Esso trova il suo principio nell'applicazione della psicologia nei contesti lavorativi con l'obiettivo di migliorare ulteriormente la vita lavorativa, la protezione, la sicurezza e la promozione della salute sostenuta soprattutto dallo psicologo P. W. Raymond che nel 1990 introdusse l'*Occupational Health Psychology*, psicologia della salute occupazionale, come conglomerato della psicologia della salute (*health psychology*) e della salute pubblica negli ambienti di lavoro (*public health*).

Dunque il benessere organizzativo accompagna nel tempo una nuova prospettiva nella tutela della salute nei luoghi di lavoro incentrando il raggio d'azione in tre direzioni: nell'ambiente di lavoro; nel lavoratore e nella sua famiglia - quest'ultima come portatrice di elementi positivi o negativi della condizione iniziale dell'individuo - per superare ulteriormente la dicotomia fra individuo ed organizzazione in un sistema più dinamico. Ci si concentra innanzitutto sull'ambiente lavorativo perché la tutela si muove dalla salute del singolo alla salute della comunità lavorativa considerata nel suo insieme come espressione del funzionamento propositivo dell'intera organizzazione; quindi poi si ritiene di dover applicare una logica che dalla *safety* - sicurezza oggettiva -

passi alla *security* - sicurezza soggettiva – non approfondendo le tutele per l'emersione del danno ma esplicitando una valutazione dei rischi a monte. Il secondo *focus* riguarda l'ulteriore convergenza sulla figura del lavoratore in quanto le dinamiche dell'ambiente lavorativo possono e devono garantire il benessere dei lavoratori che ne fanno parte e viceversa, ampliando così la conoscenza dei rischi anche a quelli psico-sociali dell'individuo attraverso la quale si forma così una dinamica di interazione più funzionale tra il contenuto del lavoro - nella sua gestione ambientale ed organizzativa – e le competenze ed esigenze dei dipendenti, che se non soddisfatte potenzialmente potrebbero arrecare danni fisici e psicologici non solo a lui, ma anche ai colleghi.

3.2 Le declinazioni del benessere organizzativo

Nel tentativo di spiegare nel complesso la nozione di “benessere organizzativo”, poiché non vi è una chiara definizione legislativa, è fondamentale la conduzione di una doppia analisi distinguendo cosa si intenda per “benessere” e cosa si intenda con l'aggettivo “organizzativo”.

La prima parte della nozione, ossia il benessere, può essere distinta in tre declinazioni: come accezione di “salute”, ossia uno stato di benessere fisico, psicologico e sociale e non come mera assenza di malattie, così definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità; mentre se tale termine si accompagna all'aggettivo “organizzativo” sostiene il miglioramento della salute e sicurezza in modo universale e non solo come «estrinsecazione di una “capacità” dell'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto livello di benessere¹⁰⁵.»

La terza declinazione invece, se la si analizza come costrutto che include varie soddisfazioni individuali correlate da una parte alla professione e dall'altra parte alla salute in generale, offre una duplice azione: quella in contrapposizione e quella a sostegno della salute, quest'ultima studiata come sotto-componente della prima e definita nell'ordinamento italiano all'art. 2, co. 1, lett o) del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Si ricaverebbe così un'ulteriore suddivisione tra il “benessere organizzativo” come causa e il “benessere lavorativo” come effetto.

¹⁰⁵ S. BUOSO, “Definire e qualificare il benessere organizzativo”, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, Rivista dell'Osservatorio Olympus, n. 1/2019 in contrapposizione a S. LAFORGIA, “Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche”, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, Rivista dell'Osservatorio Olympus n. 1/2016, p.130

L'aggettivo "organizzativo" - significato anche di un benessere oggettivo che segnala la produttività o al contrario fattori negativi, come l'assenteismo, e che racchiude una *performance* operativa - si pone in antitesi con l'aggettivo "individuale" - che racchiude una sfera più soggettiva determinante delle conseguenze fisiche, psicologiche e comportamentali di un individuo - e sono entrambi dimensioni sulle quali influisce il benessere. Infatti come sottolineato nell'analisi del paragrafo precedente circa il secondo *focus* vi è uno scambio tra "interno" ed "esterno", tra il lavoratore e l'ambiente, per la promozione di un luogo di lavoro favorevole sia all'individuo sia nella realizzazione di un "clima organizzativo".

Per corredare tale digressione si può affiancare una definizione ulteriore che racchiuda le parti analizzate; il benessere organizzativo diventa quindi «l'insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la dinamica della convivenza nei contesti di lavoro promuovendo, mantenendo e migliorando la qualità della vita e il grado di benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative¹⁰⁶.»

3.3 Gli elementi di indagine del benessere organizzativo: "clima organizzativo"

Prendendo spunto dalla definizione di Avallone (2003) - sebbene con le leggi del nostro ordinamento, prima con il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 al quale è subentrato il Testo Unico in materia di salute e sicurezza con il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81¹⁰⁷, si sia risposto alle esigenze di prevenzione - vi è l'obbligo di puntare sempre più alla "cultura della sicurezza" nella scelta di orientare la materia verso la persona, e non solo il lavoratore, e verso la corretta visione dell'organizzazione, perché anche da questa discendono le patologie di salute e sicurezza. In sostanza come afferma anche Pascucci¹⁰⁸ (2016) puntare sulla valorizzazione dell'organizzazione, come ulteriore fulcro del sistema di prevenzione, appare comunque in linea con le logiche che hanno

¹⁰⁶ F. AVALLONE, M. BONARETTI, "Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche", Rubettino, Roma, 2003

¹⁰⁷ Modificato con il d.lgs. n. 106/2009

¹⁰⁸ P. PASCUCCI, "Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro", in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", Rivista dell'Osservatorio Olympus, n. 1/2016

ispirato il Testo Unico.

Tra i tre elementi di indagine – il clima organizzativo, i rischi psico-sociali e la gestione strategica delle risorse - ai quali si rivolge l'indagine del benessere, il primo rappresenta una caratteristica omogenea in ogni organizzazione; è un concetto astratto, ma dagli effetti concreti, composto dalla percezione e dalle rappresentazioni cognitive degli individui volte ad influenzare i comportamenti e le interazioni tra i membri.

Il “clima organizzativo” rappresenta lo stato di salute di un determinato ambiente lavorativo, così come percepito dalle persone che in esso operano, influenza le variabili soggettive – come la motivazione o la soddisfazione del personale - ed è determinante di circoli benefici o viziosi per la vita all'interno dell'organizzazione.

La puntuale valutazione del clima, all'interno dei contesti lavorativi, è il primo intervento atto a fornire al *management* un quadro aggiornato sulle percezioni del personale, utile per comprendere eventuali problematiche emergenti e per poter intervenire in maniera repentina laddove vi sia bisogno. Qualora gli standard di qualità organizzativi si depauperino vi è il rischio di emersione di fenomeni fisici e psicologici che ne complicano la struttura interna, quindi il tenore positivo del clima organizzativo deve risultare, per l'organizzazione, la principale strategia ancor prima della massimizzazione dei profitti¹⁰⁹.

3.3.1 Rischi psico-sociali

A partire dall'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 si registra l'obbligo per ogni organizzazione di rintracciare nel documento di valutazione dei rischi (DVR) tutte quelle situazioni di pericolo, fonte di possibili lesioni o danni alla salute secondo l'art. 2, lett r).

La valutazione del rischio, o *risk assessment*, consiste in un processo di identificazione, misurazione e ponderazione del rischio che nel corso degli anni ha presupposto la valutazione di eventi, come infortuni e malattie che sono risultati di qualche danno, e la valutazione dei fattori di contenuto come attrezzature, strumentazioni, ritmi ed orari di lavoro, ossia il mezzo di eventuali infortuni. Ciò a cui però non si è mai data attenzione è la valutazione degli elementi di contesto come ad esempio l'ambiente o i conflitti

¹⁰⁹ C. BUZZI, F. SARTORI, “KLIMA 2012: il benessere organizzativo un'indagine sul personale dell'Amministrazione comunale di Bolzano”, 2014

interpersonali che toccano la figura del lavoratore. A sostegno di tale tesi vi sono anche le indicazioni metodologiche della Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza del 17 novembre 2010 e un successivo *dossier* del Coordinamento Tecnico Interregionale Prevenzione Igiene e Sicurezza nei luoghi di lavoro¹¹⁰, che se non seguite, o mancanti di qualche elemento previsto, possono far ritenere le valutazioni irregolari con possibili conseguenze in capo al datore di lavoro. Si dichiara l'obbligatorietà di eseguire una valutazione preliminare basata su tre livelli: gli "eventi sentinella" (i dati delle situazioni più diffuse); gli indicatori di contenuto – ossia una classificazione dei fattori che facilitano l'insorgere di rischi relativi alla mansione specifica; e gli indicatori di contesto, ovvero tutte quelle condizioni particolarmente stressanti, ma non necessariamente connesse alla mansione. Seguono le azioni correttive del secondo *step* e, nell'eventualità che il rischio valutato superi una certa soglia o sia rilevante, si opererà il terzo *step*, con il quale si eseguirà una valutazione più approfondita con le "percezioni soggettive" del lavoratore¹¹¹.

Vivere in un ambiente non sano e salubre presuppone anche la possibilità del manifestarsi di eventi che non aggravano solo la sfera fisica, ma quella mentale o psicologica quindi non del tutto osservabile. Tra questi si trovano: lo stress lavoro-correlato, il *mobbing* e il *burn-out*, ai quali si aggiungono anche le malattie croniche.

Secondo la definizione data dall'art. 3 dell'Accordo quadro tra le parti sociali europee, siglato l'8 ottobre 2004, lo stress lavoro-correlato è una «situazione di prolungata tensione che può ridurre l'efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute»; per evitare di ricomprendere tutte le manifestazioni di malessere, esso è declinato in due tipologie: lo stress derivante dalla natura stessa del lavoro (il suo contenuto) oppure derivante dall'organizzazione nel suo complesso. Per ridurre tale fenomenologia le strutture possono dotarsi di misure preventive come il miglioramento della gestione e la comunicazione assicurando un degno sostegno ai dipendenti da parte della dirigenza e la formazione di quest'ultima per dar consapevolezza del ruolo che riveste¹¹².

Il *mobbing* viene definito dalla giurisprudenza come una condotta, protratta nel

¹¹⁰ Recante titolo "Decreto legislativo 81/2008 e s.m.i. Stress lavoro-correlato Indicazioni per la corretta gestione del rischio e per l'attività di vigilanza alla luce della lettera circolare del 18 novembre 2010 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali"

¹¹¹ D. DI NUNZIO, (a cura di) "Il rischio stress lavoro-correlato nel settore metalmeccanico. L'opinione dei rappresentanti sindacali", Ediesse, 2015

¹¹² A. ROSIELLO, T. SCALCO, "Dal *mobbing* al benessere organizzativo: l'intervento del sindacato nella prevenzione dello stress da lavoro", Note informative n. 45 (ottobre 2009)

tempo, tenuta nei confronti del lavoratore, che si traduce in una logica oggettiva – secondo la quale si configura un terrorismo psicologico determinato da reiterati abusi – e in una logica soggettiva per l'intenzione di arrecare un danno. Quindi il *mobbing* si definisce per la presenza di quattro elementi fondamentali ed è determinato quindi da una serie di comportamenti offensivi, vessatori, persecutori o immorali prolungati nel tempo che fanno insorgere un evento lesivo della salute o della personalità del soggetto offeso e un nesso causale tra le condotte negative e il pregiudizio subito derivanti dall'intento (o dolo) persecutorio. Distinguiamo inoltre un *mobbing* di tipo verticale ascendente, se tale comportamento proviene dal lavoratore o un gruppo verso un preposto o comunque un soggetto in posizione superiore per delegittimarlo, o discendente (il più diffuso e definito anche *bossing*), se le vessazioni sono realizzate dal datore di lavoro o da un soggetto di rango superiore ad un sottoposto, e orizzontale, se avviene fra colleghi.

Simile, ma non uguale, è il fenomeno dello *straining*, o emarginazione, che si configura come una sotto-categoria di *mobbing* trattandosi anche solo di un'azione lesiva isolata e non ricorrente, priva cioè del carattere della continuità, ma che rivela effetti prolungati nel tempo come ad esempio uno svuotamento delle mansioni¹¹³. Lo *straining* dunque è definito dallo psicologo Harald Ege come «una situazione di stress forzato sul posto di lavoro, in cui la vittima subisce almeno una azione che ha come conseguenza un effetto negativo nell'ambiente lavorativo, azione che oltre ad essere stressante è caratterizzata anche da una durata costante¹¹⁴.»

La sindrome di *burnout* si esplica in un forte esaurimento emotivo o come stato di fatica cronica, depressione e frustrazione dovuto ad una grande devozione alla professione che viene delusa; tale patologia è diffusa negli ambienti di lavoro in cui il soggetto è a contatto con il pubblico o esegue professioni di aiuto. La conseguenza principale di questo disturbo psicologico risulta essere un deterioramento delle emozioni fino al raggiungimento dell'apatia nello svolgimento della mansione.

L'ultima criticità risulta essere il contenitore delle “malattie croniche”¹¹⁵, tra le quali rientrano a titolo esemplificativo e non esaustivo l'obesità, il diabete, le malattie cardio-

¹¹³ Dalla Sentenza del Tribunale di Bergamo del 21 aprile 2005 che chiariva una causa di demansionamento fino alla totale inattività di un addetta al recupero crediti protrattasi per oltre due anni, con ulteriore emarginazione dei colleghi minacciati dal datore di lavoro di “fare la stessa fine”

¹¹⁴ Definizione derivante dalla relazione di Consulenza Tecnica d'Ufficio della Sentenza citata nella nota precedente

¹¹⁵ Per l'Organizzazione Mondiale del Lavoro è definita anche “epidemia invisibile”

respiratorie, la depressione e i disturbi mentali che si possono manifestare in due modi: come risultato estremo dei precedenti rischi psicologici – connessi a fattori di rischio professionale legato dunque all’ambiente di lavoro o a causa del lavoro - oppure riguardanti la sfera personale dell’individuo nella sua situazione medica familiare.

Molti studiosi affermano che tali malattie croniche stiano aumentando nella società odierna con un ritmo superiore a quello dell’aumento dell’invecchiamento della popolazione, in quanto «si manifestano già in età giovanile compromettendo ulteriormente il quadro fenomenologico e concettuale di riferimento e le relative risposte politiche e istituzionali¹¹⁶», poiché tali alterazioni patologiche non reversibili possono richiedere speciali riabilitazioni con lungaggini nelle terapie.

La malattia cronica, non sempre monitorata, incide sia sulle dinamiche complessive del mercato sia sull’organizzazione interna del lavoro in quanto l’individuo che è soggetto a tali disturbi, e lavora o rientra nella mansione, risulta essere più incline al rischio infortunio o a ricadervi anche dopo aver effettuato un percorso psicologico. Di conseguenza la malattia non riguarda solo la sfera personale e il benessere del lavoratore, ma diventa un problema che impatta sulle dinamiche dell’impresa, della sua produttività e quindi del benessere organizzativo.

Infatti la difficoltà di accesso al mercato del lavoro, ma più in particolare nell’ambiente lavorativo, non è causata sui blocchi generati dai soggetti disturbati quanto più sui pregiudizi dei colleghi o dei datori di lavoro sia per i metodi organizzativi rigidi e standardizzati, soprattutto nella concezione di dover essere sempre presenti ed idonei alla mansione, sia la probabilità che tali pregiudizi sfocino in ulteriori atteggiamenti vessatori e ne complichino l’inclusione sociale.

Il problema delle malattie croniche - assieme ai rischi di stress lavoro-correlato, *mobbing*, *straining* e *burnout* - meritano sempre più adeguata attenzione in ambito giuslavoristico nella cura all’affinamento di un *welfare* indirizzato alla prevenzione degli ambienti di lavoro, dell’occupabilità e dell’inclusione sociale e, nel caso delle malattie sopracitate, anche di inclusione familiare. Secondo Tiraboschi (2015) in questi casi i sistemi di protezione non sono ancora del tutto orientati ad una valutazione

¹¹⁶ Cfr. M. TIRABOSCHI, (a cura di) “Le nuove frontiere dei sistemi di *welfare*: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche”, pp. 1-44, in “Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche”, e-book ADAPT n. 36/2015, e M. TIRABOSCHI, “Le nuove frontiere dei sistemi di *welfare*: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche”, in “Malattie croniche e lavoro: una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento” a cura di S. VARVA, pp. 1-9, e-book ADAPT n. 27/2014

dinamica della persona, nella sua attitudine al lavoro, al perfezionamento e confezionamento di una sua occupazione - tenendo conto dei bisogni di un particolare ambiente di lavoro - anzi un sistema che non persegue tali obiettivi conduce all'esclusione di potenziali lavoratori che hanno anche solo una capacità di lavoro parziale (in alcuni Paesi infatti sebbene vengano corrisposti trattamenti di invalidità civile viene loro vietato lo svolgimento di una mansione pena la perdita del sussidio).

Quindi il problema è evitare che coloro che hanno una capacità lavorativa limitata, sia a titolo definitivo sia temporaneo, si trasformino in un ulteriore peso che ricade non solo nel campo medico ma anche assistenziale. Si ritiene pertanto che il reinserimento di malati cronici non avvenga con processi meccanici o mirati alla mera acquisizione in azienda degli stessi, ma debba evidenziarsi una propensione alla partecipazione di tutti gli attori con ben definite politiche che ne evitino il licenziamento seduta stante (qualora si presentino in corso d'opera tali patologie), e si permetta al lavoratore – qualora sia indispensabile o accertato – un periodo di sospensione dal lavoro in modo flessibile per conciliare le esigenze di cura con le esigenze produttive dell'azienda, evitando tassi di assenteismo ingiustificati.

Quest'ultima analisi permette una riflessione anche in merito alle politiche di *workfare* relativamente alle politiche di riqualificazione del lavoratore che potrebbero risultare efficaci anche nel caso di reinserimento di individui con patologie. Infatti il ri-orientamento dei sussidi¹¹⁷ (in alcuni Stati eliminati totalmente per le invalidità parziali) potrebbe far lievitare positivamente le azioni che vanno in tale senso superando le trappole di inattività.

Quindi alla luce di quanto affermato in questo paragrafo ci si può allineare anche ad un'ulteriore teoria di Tiraboschi (2015) secondo la quale bisognerebbe porre al centro delle prossime riforme del *welfare*, tenendo fermi i controlli economici sulla spesa pubblica, sia l'andamento demografico del Paese sia i cambiamenti nel mercato del lavoro dovuti al progresso e al processo tecnologico. Tutto ciò per alleviare il senso di incertezza e preoccupazione che la popolazione sta percependo.

¹¹⁷ Ad esempio i “*flex-job*” danesi ossia forme di lavoro sussidiate per coloro che abbiano una riduzione della capacità lavorativa di almeno il 50 per cento, contrariamente alle prestazioni di invalidità concesse solo a chi abbia una capacità lavorativa ridotta in modo permanente o che non consenta loro nessuna mansione

3.3.2 *Gestione strategica delle risorse umane*

L'ultimo elemento di indagine del benessere organizzativo riguarda la gestione strategica delle risorse umane. La "teoria del capitale umano", sebbene nata con il pensiero economico classico, si sviluppa negli anni Quaranta del Novecento, con la quale si identifica la conoscenza di tali risorse come fattore di miglioramento della produzione e di conseguenza non solo dello sviluppo economico, ma anche comunitario.

La teoria quindi cerca di sganciarsi dalle logiche taylorfordiste e dai modelli organizzativi rigidi, ove la persona era l'ingranaggio di una macchina, per abbracciare la visione del dipendente e favorirne le capacità riducendo ulteriormente le occasioni di stress.

Nel momento in cui il soggetto entra a far parte di un'organizzazione, sia essa pubblica o privata, e assume una posizione lavorativa, ci si aspetta che esso svolga una prestazione degna per l'intera organizzazione. Ecco dunque che è necessario che esso sviluppi le competenze utili per agire in modo soddisfacente, ma anche comprenda la realtà organizzativa che lo circonda per poter affinare *skills* professionali e comportamentali, utili per un progresso personale dal quale potrebbe beneficiare anche la stessa azienda¹¹⁸.

Il miglioramento nella produzione viene spiegato ricorrendo alla concettualizzazione di nuove competenze destinate a migliorare alcuni aspetti aziendali, come ad esempio la salute e la longevità dei lavoratori. Si è notato successivamente che l'acquisizione di esperienze, valori o nuove competenze diventa stimolo per l'instaurazione sia di un rinnovamento organizzativo, sostenuto soprattutto dai dirigenti o *manager*, che della cultura al suo interno (clima e cultura organizzativa).

La gestione delle risorse umane - con l'obiettivo di porre al centro la persona (intesa sempre più come collaboratore o portatore di conoscenza e valori) - è definita come insieme delle attività e delle decisioni relative ai propri dipendenti, pianificate allo scopo di sostenere l'organizzazione nel raggiungimento dei propri obiettivi, che valorizzano e comportano una crescita anche del benessere organizzativo.

L'approccio strategico della gestione delle risorse non mira solo alla valutazione delle relazioni fra le pratiche gestionali e i risultati d'impresa, ossia la capacità

¹¹⁸ Barry M. Staw nel 1986 nel suo libro "*Organizational Psychology and the Pursuit of the Happy/Productive Worker*" affermava: «Il problema è come gestire l'organizzazione in modo che i dipendenti possano essere sia felici che produttivi»

produttiva, ma individua e misura altresì l'impatto degli investimenti in risorse umane in alcuni ambiti: sia nel rafforzamento delle loro identità sia per elevare l'*empowerment*¹¹⁹.

L'*empowerment* si struttura in: a) psicologico, nello sviluppo del lavoratore delle capacità comportamentali soggettive, della capacità di comprendere il proprio ambiente e partecipare alle attività; b) organizzativo, che include il miglioramento di strutture, procedure e l'efficacia dell'organizzazione in sé e c) comunitario, visibile nella qualità della vita e delle connessioni tra organismi.

Un altro aspetto da rilevare della gestione delle risorse è il suo ruolo di sostegno e di mobilitazione¹²⁰ dei lavoratori, poiché si mettono in atto processi organizzativi mirati all'arricchimento e alla qualità delle attività lavorative, nonché della formazione e della gestione delle carriere, infatti diviene necessaria in ogni organismo una chiara e attenta analisi del "ciclo delle risorse umane".

Constatando empiricamente che il capitale intellettuale, contenitore del capitale umano e patrimonio delle risorse umane, viene canalizzato su tre diversi piani: a) l'intra-organizzativo, ai fini dell'integrazione e valorizzazione delle risorse; b) l'inter-amministrativo con l'obiettivo di aderire alla mobilità dei flussi di conoscenza tra strutture lavorative e c) il meta-amministrativo, per le relazioni e interazioni con *stakeholders* esterni, si giunge a comprendere che la gestione sarà efficace ai fini del benessere solo se si attivano i due principali *focus* di tali politiche ossia l'inquadramento organizzativo e le misurazioni finalizzate al "fabbisogno di conoscenza".

Da queste premesse nasce il "ciclo delle risorse umane" tramite il quale si prevedono quattro diversi gradi di analisi: la prima si basa sulla "definizione" di una strategia di conoscenza a partire dal chiarimento del ruolo che potranno assumere le nuove reclute; vi è poi la "ricognizione" del capitale umano nella descrizione dell'organizzazione nella sua interezza con l'insieme della dotazione organica e le specifiche collocazioni e competenze (non è un mero censimento, ma è la cosiddetta *job description*); successivamente vi è *job evaluation* se si rende necessaria l'attribuzione di un punteggio o la stima dei costi per ciascuna risorsa; quest'ultima permette la definizione di decisioni future di investimento o la cessazione di rapporti contrattuali o di incremento

¹¹⁹ Letteralmente "aumento di potere", l'*empowerment* definisce la conquista di consapevolezza di se stessi e di controllo delle proprie scelte

¹²⁰ Secondo anche l'art. 46 Cost. per il quale: «ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.»

dell'efficienza del lavoro o dei lavoratori.

Solo a partire da questo ciclo di analisi ogni organizzazione prende consapevolezza e attiva la promozione di un'azione strategica intesa come complesso di iniziative ed interventi di sostegno o mobilitazione in merito a:

- “processi di selezione o reclutamento”, provando a costruire la responsabilità e i compiti che la persona assunta ricoprirà nonché le relazioni che instaurerà e le competenze che dovrà esprimere;
- “processi di sviluppo”, analizzando i possibili percorsi di carriera e di crescita professionale, attualmente sempre più richiesti;
- “processi di formazione e apprendimento”, identificando le eventuali mancanze del futuro dipendente nell'ottica che le conoscenze potrebbero decadere o essere obsolete, e si costruiscono le bozze degli eventuali percorsi formativi;
- “valutazione finale” - collegata ai processi di sviluppo e formazione – essa propone un sistema di ricompense.

Il livello delle prestazioni dei dipendenti e dell'organizzazione dipende dal successo o insuccesso di tale analisi, che proseguirà con la selezione dei candidati più in linea a svolgere i compiti prefissati, si guarderà la loro motivazione, si dedicheranno loro in maniera puntuale la formazione e lo sviluppo in vista delle prestazioni future e si giustificheranno eventuali ricompense che verranno loro attribuite se svolgeranno la mansione in modo onorevole.

Se una qualsiasi organizzazione si orienta a tali meccanismi (*human capital-based*) e si trasforma in una comunità che apprende che il futuro si realizza anche con l'ascolto dei propri dipendenti, agevolandoli e sostenendoli, potrà solo giovare di un miglioramento continuo basato anche, e soprattutto, sulla loro valorizzazione. La presa d'atto di tale meccanismo, assieme al benessere organizzativo e l'apprendimento, richiede ulteriormente la costruzione di strutture organizzative non più “routinarie”, ma intelligenti basate per esempio sulla rotazione delle mansioni, lo sviluppo di carriere in diagonale e non solo verticale, la costituzione di gruppi di lavoro, la raccolta di *feedback* dal basso (*bottom-up*), la valutazione costante delle *performance* con la creazione di incentivi economici mirati alla premiazione dei dipendenti¹²¹.

¹²¹ Cfr. Op. L. TRONTI, “Accumulare e gestire il capitale umano nelle pubbliche amministrazioni. Spunti analitici e questioni aperte” (pp. 13-20), in Rivista quadrimestrale

La formula “investire nel capitale umano” però non assume solo il valore teorizzato dal carattere aziendalistico per il quale il lavoratore assunto deve essere considerato come un apporto al benessere organizzativo e tramite le sue potenzialità può condurre ad un aumento della competitività delle organizzazioni, ma significa dare avvio ad una nuova concezione dei sistemi educativi e formativi, non più intesi in modo autoreferenziale o come strumenti dai quali devono affiorare le nuove generazioni di classi sociali (nella distinzione rigida fra dirigenti e operai), ma vuol dire rifondarli sulla base delle nuove dinamiche e logiche di funzionamento del mercato del lavoro oppure anticipandole, in modo tale da eliminare i deficit¹²² del Paese¹²³.

Secondo Delsen¹²⁴ (2007) vi sono due modelli di approccio alla promozione dell’istruzione, a seconda di come la avverte uno Stato: uno determinato da una bassa propensione alle politiche dell’istruzione e un elevato tasso di mobilità nel mercato del lavoro – nel quale si notano notevoli inefficienze e malcontento da parte sia datoriale che nel lavoratore - e l’altro con minore mobilità professionale equilibrata da molteplici canali di formazione.

Da questi approcci quindi si riescono a delineare anche le posizioni competitive e il benessere dei Paesi; infatti nel porre attenzione alle finanze pubbliche in alcuni di questi, anche e soprattutto in Italia, si è sacrificato l’investimento in capitale umano allo scopo di ridurre il deficit del bilancio pubblico e continuando ad operare con logiche di breve periodo, ma la sicurezza o meglio la *flexicurity* segna un cambio di rotta non solo nelle tematiche che si è avuto modo di analizzare, ma può essere perseguita anche attraverso l’investimento nel capitale umano, sia nell’affrontare la conservazione del lavoro (*job retention*) sia per l’inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

“Funzione Pubblica” n. 1/2010; S. ANGELETTI, “La definizione del capitale intellettuale” (pp. 15-26) e “Il *management* del capitale intellettuale” (pp. 31- 62) in “Capitale Intellettuale e Amministrazioni Pubbliche”, 2006; T. MICOLITTI, “*Empowerment* organizzativo” (pp. 73-80) in “Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura”, 2012; C. GHIRINGHELLI, “Formazione, processi di apprendimento e sviluppo” (pp. 60-80) e F. LIUZZI, “Formalizzazione organizzativa e processi di selezione e sviluppo” (pp. 136-150) e il forum “La gestione delle risorse umane dal punto di vista dei protagonisti” (pp. 173-190) in “Impresa sociale”, gen-mar 2008; C. CILONA, “Il valore delle relazioni umane per il benessere organizzativo” in rivista Sviluppo&Organizzazioni, (pp. 78-85), mag-giu 2018

¹²² Ad esempio i NEET, “*Neither in Employment or in Education or Training*”, o anche “*Not (engaged) in Education, Employment or Training*”, il quale termine indica le persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione

¹²³ I. SENATORI, M. TIRABOSCHI, “Occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività e capitale umano”, in Diritto delle Relazioni Industriali, n. 3/2008

¹²⁴ L. DELSEN, “Istruzione e formazione: da beni di consumo a capitali di investimento”, in Diritto delle Relazioni Industriali, n. 1/2007

Sebbene come afferma Treu¹²⁵ (2017) «gli investimenti in formazione sono essenziali per la qualità dello sviluppo dell'occupazione e dell'eguaglianza, perché [...] se scuola e formazione non tengono il passo con le conoscenze e con le modifiche tecnologiche, il “risultato è l'ineguaglianza”», è vero anche che le difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro non dipendono solo dalla carenza di formazione, istruzione e orientamento, ma anche dalla mancata corrispondenza - o *mismatch* - fra l'offerta formativa e le richieste del mercato del lavoro. Infatti, da un parte, molto spesso i giovani che escono da percorsi scolastici di qualsiasi natura, mediamente o sono privi di esperienze lavorative o vengono ritenuti inadatti o addirittura troppo formati per fornire benessere al processo produttivo, mentre dall'altra parte molti progetti di *job creation*, come ad esempio “Garanzia Giovani”, sono stati usufruiti dalle imprese solo per garantirsi forza-lavoro a basso costo con notevoli sgravi fiscali o contributivi, dichiarati poi appunto dall'Unione Europea come “aiuti di stato” occulti¹²⁶. Ecco che quindi come affermano Treu (2017) e Tiraboschi (2012) è necessario investire sempre più spesso negli strumenti di alternanza, o meglio di «transizione scuola-lavoro», sapendo che devono essere attivati canali sempre aggiornati ed efficienti di *placement* allo scopo di connettere sinergicamente i due attori (scuola e impresa) «attraverso lo scambio continuo di informazioni e sulla intermediazione tra domanda e offerta di lavoro¹²⁷.»

È proprio da qui che si esplica, a supporto delle politiche di *workfare*, l'assunto del *learnfare* (di origine danese) secondo il quale vi è la «convincione che l'inclusione sociale e l'attivazione [dell'individuo nel mercato del lavoro] passino anche attraverso una partecipazione elevata al sistema formativo¹²⁸.»

¹²⁵ T. TREU, “*Flexicurity* e oltre”, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, n. 135/2017

¹²⁶ In quanto l'incentivo superava le previsioni di cui al Regolamento (UE) n. 1407 del 18 dicembre 2013 (aiuti “*de minimis*”)

¹²⁷ M. TIRABOSCHI, “La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?”, *anticipazione di Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2/2012

¹²⁸ R. LODIGIANI, “Il *learnfare* danese tra mito e realtà”, in M. COLASANTO, R. LODIGIANI (a cura di) “Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo”, pp. 57-76, 2007

3.4 I piani di *welfare* aziendale

Come affermato in conclusione del primo capitolo, le aziende stanno orientando il cambiamento sociale. Infatti nell'implementare politiche aziendali al loro interno seguono le logiche sottese alla responsabilità sociale d'impresa (RSI o CSR), secondo le quali l'azienda manifesta la volontà di intervenire per gestire efficacemente le problematiche di impatto etico e sociale.

Essere "socialmente responsabili" non significa solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche investire nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate. Da qui discende il benessere individuale dei lavoratori, il quale diventa una voce importante nella creazione di valori sociali ed etici che spingono al miglioramento anche dell'intera azienda e di conseguenza aumenta il benessere organizzativo.

Da questa premessa, i "piani di *welfare* aziendale" si caratterizzano come ulteriore soluzione alla crisi del *welfare* pubblico, ma non sostituiscono le azioni che provengono dallo Stato, anzi cercano di creare un forte legame fra le istituzioni di ogni natura, secondo i criteri offerti dalla sussidiarietà circolare.

Secondo la definizione, i piani di *welfare* aziendale sono complessi di azioni strutturate, progettate ed attivate da un'azienda - o in maniera unilaterale, da parte del datore di lavoro, oppure in esecuzione di accordi o contratti collettivi già in essere - per l'erogazione di beni e servizi allo scopo di soddisfare le esigenze, nonché favorire i dipendenti o i loro familiari nella conduzione della loro vita quotidiana¹²⁹.

A differenza del semplice pacchetto di beni e servizi, dettati dalla famosa nozione di *welfare* aziendale, i piani di *welfare* si caratterizzano soprattutto per la loro vera e propria pianificazione strategica attraverso le diverse fasi del processo di implementazione.

Affinché un piano di *welfare* sia efficace, esso deve innanzitutto prevedere un'attenta analisi dei bisogni dei dipendenti che avviene attraverso la fase definita come "analisi della popolazione aziendale e i loro fabbisogni". Tale primo *step* presuppone dunque una ricerca, sia qualitativa che quantitativa, delle esigenze dei lavoratori rapportate agli obiettivi che devono essere perseguiti dall'azienda, nella prospettiva che tale indagine possa essere utilizzata, come caposaldo, sia per la risoluzione di problematiche

¹²⁹ A. MAURO, "14. Piano di welfare" in "Welfare aziendale: dizionario breve a cura di ADAPT e AIWA", 2014

all'interno dell'azienda, ma anche per gestire le risorse umane nel favorire la coesione sociale e responsabilizzare il personale, nonché incrementare la produttività.

La seconda fase, declinata con il nome di “progettazione”, ricopre un ruolo fondamentale in quanto l'azienda instaura un dialogo con i prestatori di lavoro per capire se le analisi svolte dall'azienda, nella prima fase, siano in linea con le loro preferenze e necessità; successivamente si vaglia se il piano di *welfare* risulta fattibile inserendo anche i *flexible benefits*, tenendo conto della normativa vigente in merito.

Seguono poi le fasi di “implementazione”, per comprendere se le politiche hanno avuto successo o come rivisitarle, e il “monitoraggio”, allo scopo di rilevare la soddisfazione generale dei dipendenti.

Alla luce di tutto ciò, il piano di *welfare* diviene leva per attrarre, trattenere e motivare le risorse umane dell'azienda; infatti possono essere declinati diversi vantaggi: a) per l'impresa, in quanto aumenta il livello di fidelizzazione, *engagement* e *retention* dei dipendenti e mantiene il *knowhow* aziendale; b) migliora di conseguenza il clima aziendale con l'aumento della produttività e della motivazione dei collaboratori, mentre diminuiscono i tassi di assenteismo e *turnover*; c) per i dipendenti perché vengono supportati nell'affrontare i nuovi rischi sociali e psico-sociali e ottengono un notevole potere d'acquisto, inoltre ottimizzano la gestione del tempo (attraverso la *work-life balance*) e di conseguenza aumentano il benessere individuale e familiare. Per concludere, il piano di *welfare* – se collocato all'interno del processo di ricalibratura del *welfare* pubblico e più in particolare nel “secondo *welfare*” – favorirebbe anche il territorio in quanto l'azienda, creando esternalità positive, contribuirebbe al miglioramento di questo costruendo relazioni o progetti di cooperazione (*network*) fra organismi di diversa natura per generare servizi laddove lo Stato non è in grado di intervenire. Afferma sul punto Tiraboschi: «l'auspicio è che dietro ogni politica di *welfare* aziendale ci sia una forte tensione a costruire nuove reti di protezione per le persone che lavorano che è un'altra cosa da inseguire semplici vantaggi fiscali¹³⁰.»

Nell'implementare i piani di *welfare*, l'azienda accetta di rispondere agli artt. 2 e 41 della Costituzione in quanto da una parte adempie, assieme allo Stato, i doveri di solidarietà sociale e dall'altra concorre, grazie a tale iniziativa economica libera, a non

¹³⁰ R. GRAUSO, “*Welfare* aziendale, *gig economy* ed il giuslavorista del futuro: i nuovi orizzonti del diritto del lavoro – Intervista al prof. Michele Tiraboschi”, intervista del 28 giugno 2018

recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana comprendendo di essere un *partner* sociale attento ai bisogni e alle problematiche dei giorni nostri.

I piani di *welfare* quindi divengono un'opportunità di conciliazione e sicurezza per i lavoratori in quanto possono creare: servizi "salva-tempo" come ad esempio asili nido, *temporary shop*, servizi di lavanderia, mensa aziendale o servizi di *sharing*, ossia attività per minimizzare gli spostamenti ed ottimizzare così il tempo; servizi per i figli dei dipendenti come *babysitting*, borse di studio, rimborso per i libri di testo, abbonamenti per il trasporto pubblico; servizi per aiutare i dipendenti nella prevenzione di patologie favorendo stili di vita sani ed evitandogli il sovraccarico di stress; polizze assicurative per la copertura di eventuali spese sanitarie. Nel periodo di astensione per maternità, alcune aziende hanno proposto alle lavoratrici di poter comunque rimanere aggiornate rispetto al lavoro sia tramite mail che *report*; invece per agevolare ed incoraggiare le donne al rientro nel posto di lavoro, dopo il periodo di maternità, altre aziende hanno proposto loro corsi di aggiornamento o momenti di "terapia" psicologica per aiutarle nella conciliazione vita-lavoro.

Di conseguenza si può comprendere come i piani di *welfare* non dovranno più essere osservati in termini di integrazione reddituale, ma come opportunità di sostegno alla conciliazione e alla sicurezza del lavoratore¹³¹.

3.5 L'impianto giuridico a favore del miglioramento del Benessere Organizzativo nella Pubblica Amministrazione

Anche la Pubblica Amministrazione nel corso di questi ultimi trent'anni ha modificato il *corpus* di leggi per sottendere al nuovo cambiamento della protezione costituita non solo, come abbiamo visto, dalle tutele date dalla mano pubblica al cittadino contro i rischi sociali e/o professionali, ma anche nella relazione che intercorre tra il benessere dei lavoratori e l'organizzazione del lavoro.

A fronte dell'indebolimento del sistema di *welfare state*, gli operatori economici in ogni ambiente imprenditoriale sono stati spinti ad orientarsi verso il sostegno personale attraverso un altro istituto di natura privatistica: il *welfare aziendale*. Sebbene nel nostro panorama giuridico manchi una definizione puntuale del concetto, ormai abbiamo

¹³¹ Elaborato dalla tesi di dottorato di D. GRANDI, "Welfare aziendale e reti: prospettive di sviluppo e analisi di due *best practice* italiane", Bergamo, 2015

constatato come esso venga inteso come insieme di iniziative, pacchetti di beni e servizi erogati gratuitamente da parte del datore di lavoro ai suoi dipendenti per il soddisfacimento di bisogni di natura privata, sociale, previdenziale e assistenziale, volti al miglioramento dell'ambiente aziendale in termini di benessere lavorativo ed aumento della produttività.

Una esperienza questa che fa fatica ad avere successo nel lavoro pubblico sia a causa della frammentazione delle fonti normative - che non permette la strutturazione organica della materia in quanto molto spesso ai dipendenti pubblici vengono affiancate tutele normate dal legislatore per i dipendenti privati - sia perché, se nel settore privato la produttività si sta sempre più omologando a logiche di benessere individuale e quindi organizzativo, nel pubblico il benessere individuale sembra cedere il passo a quello solo organizzativo. Infatti il perseguimento del benessere organizzativo sembra poggiare le sue basi solo su logiche di stampo sanzionatorio soprattutto in quelle amministrazioni nelle quali si rilevano problemi disciplinari per la presenza di lavoratori "fannulloni" o "furbetti del cartellino"¹³².

3.5.1 La prima introduzione: il benessere organizzativo agli art. 7 e 57 del Testo Unico sul Pubblico Impiego

Poiché all'inizio degli anni Novanta, avendo iniziato il percorso di razionalizzazione delle organizzazioni, la previdenza complementare risultava essere il secondo canale aggiuntivo posto a sostegno della previdenza pubblica – che nel settore privato si era sviluppato grazie alle rappresentanze sindacali che si inserivano nello schema tra datore e prestatore di lavoro – il legislatore provò ad ampliare lo spettro delle tutele anche per la parte pubblica e rispondere alle prime lacune. Proprio per questo motivo e per far fronte ai primi cambiamenti della struttura organizzativa, dei processi di lavoro e della composizione del proprio personale per migliorarne la qualità e i luoghi di lavoro, si rese necessaria l'introduzione di norme generali sull'ordinamento alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche attraverso la pubblicazione del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico sul Pubblico Impiego), che meglio sapessero affiancarsi alle norme di

¹³² B. CARUSO, "Le riforme e il lavoro pubblico: la "legge Madia" e oltre Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno" allo statuto speciale del lavoratore pubblico", in "Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona", Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes, n. 8/2019

tutela di salute e sicurezza dettate dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.

Il legislatore pose come obiettivi: il potenziamento dell'efficienza delle amministrazioni, la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale entro i vincoli di finanza pubblica; il monitoraggio delle risorse umane, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori, nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica (art. 1, co. 1).

In questa occasione provò anche a dare una definizione di “benessere organizzativo”, sia all'art. 7, co. 1 dove si legge: «Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno», che all'art. 57 con la creazione del “Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” (CUG).

Sebbene con questi articoli il legislatore volesse promuovere, mantenere e migliorare la qualità della vita lavorativa dei dipendenti pubblici e di conseguenza il loro grado di benessere fisico, psicologico e sociale, non comportarono un benessere organizzativo fine a se stesso, ma venne orientato alla sola connotazione di maggiore produttività.

3.5.2 Lo sviluppo della formazione come valorizzazione del dipendente pubblico

Un secondo passaggio fu quello di conferire un ruolo rilevante alla “formazione”, come beneficio sia per il singolo soggetto sia per il cittadino che usufruisce dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche. Fu infatti con la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica 13 dicembre 2001, recante titolo “Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni”, che cercò di rispondere alle prime domande di nuove competenze per la modernizzazione, di informatizzazione della PA e del continuo processo di questa verso la comparazione ai modelli manageriali di altri settori della società, promuovendo la fidelizzazione e gli stimoli dei dipendenti pubblici

attraverso la crescita individuale degli stessi.

Formazione intesa non più solo come una voce di spesa, ma come investimento nel capitale umano.

Ma «la resistenza al cambiamento, quando quest'ultimo investe le procedure o i meccanismi operativi, è spesso accentuata dal fatto che l'operatore non coglie, o non ha la possibilità di proporre, significative connessioni tra il cambiamento richiesto e l'attesa di miglioramento del "clima" del proprio ufficio o del proprio ente e, quindi, guarda l'opportunità del cambiamento solo come un elemento esterno, di per sé "disturbante" e minaccioso. Una seria analisi del clima interno all'ente, se condiviso e professionalmente ben condotto, permette di tornare sulle ipotesi di miglioramento operativo aumentando significativamente le probabilità di successo¹³³.»

È proprio da questa resistenza al cambiamento e dal momentaneo scetticismo che inizia un terzo passaggio.

3.5.3 La valutazione del benessere rivolto alla sola produttività e alla riduzione dei tassi di assenteismo

Nel 2004 una seconda Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica intese sostenere, si legge, non solo «la capacità delle amministrazioni pubbliche di attivarsi per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività» che già era stata analizzata, ma anche intervenire in quei punti che erano rimasti in sospeso o non realizzati dal decreto legislativo precedente, sottolineando come fossero proprio quegli elementi a concorrere in maniera proficua allo sviluppo costante della motivazione all'interno dei locali di lavoro, spesso trascurata nella gestione del personale.

È così che tra le motivazioni per l'adozione di misure finalizzate ad accrescere il benessere organizzativo vi furono: quello di valutare l'impatto e l'implementazione delle riforme legislative poste in campo negli anni precedenti; come stesse procedendo l'utilizzo delle tecnologie e – dal momento che si era scissa la politica dall'amministrazione - analizzare ed affidare sempre maggiori responsabilità alla dirigenza per efficientare la gestione delle risorse umane.

Attraverso le forme di rappresentanza sindacale, furono invitate le amministrazioni a rilevare le opinioni dei dipendenti sulle dimensioni e le relazioni nei luoghi di lavoro,

¹³³ F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Op. Cit.* (105), p. 21, 2003

così da poter realizzare delle vie *ad hoc* che spingessero tanto alla valorizzazione, alla motivazione che allo sviluppo di relazioni interpersonali (dirigenza-operatori), e permettessero inoltre di “allentare” quel tanto odiato e pesante sistema gerarchico-burocratico, con l’introduzione nell’intero processo “aziendale” della cultura della partecipazione come *outcome* (in risposta ai bisogni) allo scopo di non orientare più la Pubblica Amministrazione alla sola cultura dell’adempimento.

Ci fu in questo modo un passaggio dalla metafora di “macchina amministrativa” alla “creazione di valore pubblico” con l’obiettivo di migliorare i servizi e qualificare il mercato interno del lavoro, rendendolo più attraente in futuro, ed esercitando una critica costruttiva al passaggio precedente della “formazione”, sostenendo come tale modello fosse totalmente oggettivo e puntasse alla sola produttività, ma fosse mancante di quei fattori soggettivi che ricadono nella sfera dell’”emotività”.

Dagli obiettivi della Direttiva cui sopra, assieme al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 declinato come “Riforma Brunetta”¹³⁴, si fonda un’ulteriore riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche intervenendo nuovamente in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare, attraverso anche la creazione di un sistema di incentivi volti alla trasparenza, alla responsabilizzazione verso i risultati nonché a rendere la dirigenza più forte e più indipendente dalle pressioni politiche (*ex art. 1 del suddetto decreto*).

Soffermandosi ancora nel rapporto consequenziale che lega la produttività al benessere organizzativo, la riforma tentò di insinuarsi nelle questioni legate al contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo, garantendo la misurazione interna degli standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi ai cittadini, rafforzando il lento approccio all’autonomia gestionale e affidandosi alla trasparenza sull’operato, sulle procedure concorsuali e sulle progressioni di carriera. Nel traslare *in toto* la gestione aziendale alle pubbliche amministrazioni la riforma introdusse così la “cultura dell’organizzazione”.

¹³⁴ Considerata dai giuristi la “terza riforma” del settore pubblico

3.5.3.1 Il ciclo della performance

Tramite il documento di “Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance”, ossia attraverso il “Ciclo di Gestione della Performance” (ex art. 4 del d.lgs. n. 150/2009), articolato in sei fasi:

- definizione/assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere;
- collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse;
- monitoraggio di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della *performance* sia organizzativa/istituzionale che individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti;
- rendicontazione dei risultati degli organi;

ogni amministrazione pubblica imposta il processo individuando obiettivi concreti da perseguire entro un periodo di tempo determinato (solitamente programmati su base triennale), alloca le risorse in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, monitora gli elementi valutando l’inserimento di interventi correttivi ed effettua una valutazione circa la partecipazione del personale e la sua capacità di *problem solving* al processo, il che comporta un’immediata misurazione della *performance* individuale¹³⁵ connettendola alla *performance* organizzativa¹³⁶. Alla fine della misurazione e valutazione delle *performances* – valutate annualmente - si attribuiscono incentivi e premi (economici e non) oppure anche sanzioni, secondo una logica di merito. Per quanto riguarda l’ultima fase del ciclo, l’art. 14 del d.lgs. n. 150/2009 dispone che ogni amministrazione al suo interno deve costituire, singolarmente o in forma associata (monocratico o composto da tre membri), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), nominato dall’organo di indirizzo politico-amministrativo per un triennio. L’Organismo rendiconta il miglioramento qualitativo dell’organizzazione, gli sviluppi qualitativi e quantitativi fra le relazioni dei dipendenti

¹³⁵ Doppia misurazione: la prima svolta sui dirigenti e sul personale responsabile dell’unità organizzativa; la seconda svolta dai dirigenti sul personale

¹³⁶ Valutazione dell’attuazione delle politiche e dei piani o programmi come risposta ai bisogni sociali

pubblici e la *customer satisfaction*, valida la “Relazione sulla *performance*”¹³⁷ di cui all'art. 10, nonché l'impiego efficiente delle risorse. Annualmente poi lo stesso organo realizza indagini sul personale dipendente volte a rilevare il benessere organizzativo ed il grado di condivisione dei sistemi di valutazione delle *performances* individuali e quelle del proprio superiore gerarchico sulla base dell'art. 7.

A ben vedere purtroppo questo processo non va a favore dei dipendenti pubblici né è stato istituito per aumentare il loro benessere, infatti non è un sistema di valutazione che si basa su quest'ultimo, ma come afferma anche D'Alterio (2019) «la valutazione della *performance* serve, primariamente, a controllare se l'uso delle risorse pubbliche (ampiamente intese) sia avvenuto in modo efficiente ed efficace»¹³⁸, divenendo quindi solo un controllo gestionale il cui unico e sotteso oggetto è la “*performance* amministrativa”, ossia il contributo che tutti i dipendenti pubblici apportano alla soddisfazione dei bisogni dell'organizzazione.

3.5.3.2 Il Questionario ANAC

Per uniformare quest'ultima tipologia di indagine, ossia la “*performance* amministrativa”, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha proposto poi alle amministrazioni pubbliche uno strumento integrato capace di soddisfare le loro esigenze dando l'opportunità di comprendere le relazioni fra gli indicatori di “benessere” e “malessere” lavorativo, le risorse allocate e le richieste lavorative e che fossero quindi identificate sulla base sia di una cornice teorica di riferimento sia sui punteggi attribuiti alle risultanze delle varie domande del questionario.

Il “Questionario ANAC” comprende tre rilevazioni: il benessere organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione e l'opinione del proprio superiore gerarchico. Iniziando dalla prima rilevazione, ogni dipendente pubblico che voglia partecipare all'indagine – avendo cura di rispettare il suo anonimato - declina lo stato di salute dell'organizzazione presa ad esame attraverso la qualità della vita, il grado di benessere

¹³⁷ Si adotta entro il 30 giugno ed evidenzia, a consuntivo, i risultati raggiunti - con riferimento all'anno precedente – rispetto agli obiettivi programmati, alle risorse, al bilancio di genere e gli eventuali scostamenti. Quest'ultimi devono essere tempestivamente inserite nel Piano delle *performance* (documento programmatico triennale redatto entro il 31 gennaio)

¹³⁸ E. D'ALTERIO, “La valutazione della *performance* nelle Pubbliche Amministrazioni”, in (a cura di) B. CARUSO, “Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona”, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes, n. 8/2019

fisico, psicologico e sociale della comunità lavorativa mirando alla rilevazione degli scostamenti dagli standard normativi, organizzativi e sociali dell'ente nonché la percezione della comunità di dipendenti; passa poi al settore di approvazione ed implementazione nella propria organizzazione del sistema di misurazione della *performance* ed infine rileva i punti di forza o di debolezza della gestione delle risorse umane da parte dei superiori gerarchici.

Al termine dell'indagine individuale, l'OIV aggrega i dati e pubblica i risultati nella sezione "Amministrazione Trasparente" e li inserisce nella "Relazione sulle *performance*", assicurando trasparenza e pubblicità. In caso di mancata approvazione del Piano della *performance*, risultante dall'intero ciclo di gestione, è fatto divieto di erogazione della retribuzione premiante.

È sottinteso, ma lecito esplicitare che - sebbene queste rilevazioni non si discostino dal carattere burocratico tipico di ogni amministrazione pubblica e siano molte volte viste dai dipendenti come un fattore pedissequo mancante di ogni ragionevolezza, dato che sul piano oggettivo è possibile ottenere incentivi o premi assegnando *target* più bassi ed essere quindi favoriti verso il loro raggiungimento, nonché viste come perdita di tempo - tramite le *performances* individuali ed organizzative si declinano rispettivamente sia i contributi che ogni individuo (responsabile di posizione organizzativa o altro dipendente) sia quelli di ciascuna unità di massima dimensione (comunque denominata) apportano al raggiungimento degli scopi, delle finalità e alla soddisfazione dei bisogni degli utenti e degli altri gruppi di interesse; voci queste della "salute" del dipendente e dell'ambiente di lavoro disposte dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i., che di conseguenza favoriscono il cosiddetto "clima organizzativo".

3.5.3.3 I caratteri premiali

Per quanto riguarda gli incentivi ed i premi per promuovere il merito, all'art. 20 vengono individuati diversi strumenti monetari e organizzativi: il bonus annuale delle eccellenze; il premio annuale per l'innovazione; le progressioni economiche e di carriera; l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale.

Il bonus annuale delle eccellenze (art. 21 del d.lgs. n. 150/2009) è un ammontare -

determinato annualmente dalla contrattazione collettiva nazionale (nei limiti delle risorse disponibili) – al quale concorre il personale, dirigenziale e non, che ha ottenuto la valutazione complessiva più alta e viene assegnato entro il mese di aprile di ogni anno; il premio annuale per l'innovazione (art. 22), di valore pari all'ammontare del bonus annuale di eccellenza, viene assegnato al miglior progetto in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla *performance* dell'organizzazione.

Selettivamente sono attribuite progressioni economiche e di carriera (artt. 23 e 24) - rispettivamente per lo sviluppo di competenze professionali derivanti dai risultati delle rilevazioni del sistema e per la riserva (non superiore al 50 per cento) nei concorsi pubblici di posti a favore del personale interno – sono attribuiti incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici (art. 25) e l'accesso a percorsi di alta formazione (art. 26).

Per concludere il premio di efficienza (art. 27), destinato al personale in misura fino a due terzi, è una quota inferiore o pari al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni.

3.5.3.4 Il Piano triennale di azioni positive

Oltre alla produttività, nei primi anni duemila, si cercò di approfondire anche l'aspetto della connotazione di genere introducendo organismi di promozione, strumenti di lotta alle discriminazioni, misure di promozione al benessere organizzativo nonché i “Piani di azioni positive” (PAP di durata triennale) volti a superare i problemi attraverso il legame tra pari opportunità e politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro a favore delle donne.

Il testo originario dettato dall'art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001 già imponeva alle pubbliche amministrazioni di garantire parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al mercato del lavoro e nel trattamento economico, ma la disposizione è stata modificata successivamente dall'art. 21 della legge 4 novembre 2010, n. 183, dov'è previsto un ampliamento delle garanzie non solo contro le discriminazioni di genere, ma anche verso tutte quelle forme, dirette ed indirette, dalle quali discendono fattori di rischio come l'età, l'orientamento sessuale, la razza, l'origine etnica, la disabilità, la

lingua e l'orientamento religioso.

È per questo motivo che, anche in questa sede, si è razionalizzata la pluralità dei servizi costituiti contro le discriminazioni e sempre all'art. 21 suddetto, si è previsto l'obbligo di istituire un unico comitato senza nuovi oneri – CUG – che sostituisse le competenze dei comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*, eliminando la loro proliferazione per ottenere maggior apporto ai lavoratori e alle lavoratrici sia in termini di appartenenza sia di produttività, a garanzia quindi delle pari opportunità e della valorizzazione del benessere organizzativo.

Il CUG – a cui sono assegnati compiti propositivi¹³⁹, consultivi e di verifica¹⁴⁰ – è un comitato paritetico che predispose i piani triennali delle azioni positive, secondo gli artt. 42 e 48 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (“Codice delle pari opportunità”), diretti a favorire l'occupazione femminile e la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale tra donne e uomini nell'ambiente lavorativo, a sostegno del diritto antidiscriminatorio; qualora manchi l'adozione dei piani, la sanzione comporta il divieto di assunzione di nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

Questi piani sono contenuti all'interno di una relazione che deve essere redatta e presentata entro il 30 marzo di ogni anno agli organi di indirizzo politico-amministrativo e successivamente anche all'OIV che valuta le *performances* individuali e organizzative, nonché individua i fattori di incidenza negativa sul benessere organizzativo.

Da sottolineare che per essere in regola, ogni amministrazione deve aggiornare annualmente anche la sezione dei piani triennali delle azioni positive entro il 31 gennaio in un'ottica anche di legalità, costitutiva anch'essa di una buona organizzazione.

3.5.3.5 Il Piano Anticorruzione

Se il “Piano delle *performance*” puntava nella direzione di superare gli indicatori di “malessere” all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, come ad esempio l'inefficienza o il dover tener sotto controllo strategico l'uso delle risorse pubbliche, e aveva l'obiettivo di aumentare il benessere organizzativo solo nella stretta relazione alla produttività e nella ricerca di diminuire i tassi di assenteismo di alcune amministrazioni

¹³⁹ Si tratta di azioni atte a favorire le condizioni di benessere lavorativo

¹⁴⁰ Si tratta di azioni di prevenzione del disagio lavorativo

– grazie anche ai principi sanzionatori o al contrario i caratteri premiali – la legge 6 novembre 2012, n. 190 recante titolo “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, diede inizio ad un percorso diverso, o meglio dimostrò di voler rimettere al centro il dipendente e responsabilizzarlo rispetto ai suoi comportamenti che devono essere in linea con i “codici di comportamento” interni alle organizzazioni pubbliche, nonché alla stessa legge¹⁴¹.

Si riacquistarono così i contenuti etici, come ad esempio l’obbligo di non accettare regali, compensi ed altre utilità, oppure l’obbligo di astensione in caso di conflitti d’interesse o nel tenere un comportamento adeguato all’interno e all’esterno del luogo di lavoro, in quanto un funzionario pubblico è a servizio sia dell’amministrazione sia dei cittadini e devono discendere dal dipendente pubblico sempre più obblighi etici e morali, ritornando così alle origini con i principi connessi all’art. 97 Cost. che erano già presenti in una proposta dell’allora Ministro della Funzione Pubblica, Sabino Cassese, nel 1993.

Il “Piano Anticorruzione”, attuato con la legge n. 190/2012, e di durata triennale è adottato in primo luogo dall’ANAC e costituisce l’atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell’adozione di un loro proprio piano triennale di prevenzione della corruzione che verrà poi trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il Piano, adottato dalle pubbliche amministrazioni, ha l’obbligo di fornire la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e deve indicare gli interventi organizzativi volti a trattare e prevenire il rischio e in particolare risponde alle esigenze di: a) individuare le attività a rischio corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti; b) prevedere gli obblighi di informazione nei confronti del responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento; c) monitorare il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti; d) monitorare i rapporti fra le pubbliche amministrazioni e i soggetti esterni con i quali stipula i contratti; infine e) individuare gli obblighi di trasparenza.

Il “Processo di gestione del rischio corruttivo” deve essere attuato favorendo il buon andamento e imparzialità delle decisioni e delle attività amministrative.

¹⁴¹ Secondo il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 pubblicato in Gazzetta Ufficiale 4 giugno 2013, n. 129 recante titolo “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”

Il processo si articola e sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento. Le fasi sono cinque e sono definite in tale modo:

1. l'“analisi del contesto” che permette di analizzare il territorio, ossia il contesto esterno dal quale emergono le caratteristiche culturali, sociali ed economiche, assieme alla struttura organizzativa, ossia il contesto interno come ad esempio gli organi e i ruoli affidati;
2. la “valutazione del rischio” che si compone di ulteriori tre fasi ossia: a) l'individuazione del rischio che ha l'obiettivo di far emergere i comportamenti o i fatti in relazione ai processi dell'amministrazione e dai quali può scaturire il fenomeno corruttivo; b) l'analisi del rischio attraverso la quale si stima l'esposizione al rischio di un'unità organizzativa; c) la ponderazione del rischio con la quale si determinano le priorità di trattamento e le azioni necessarie per evitare il rischio;
3. il “trattamento del rischio”, è fase che permette di individuare i correttivi e le modalità idonee a prevenire i rischi sulla base delle priorità emerse nella seconda fase, che sono di due tipologie: quelle che si adattano a tutta l'amministrazione (dette generali o trasversali) e quelle che si attuano a specifici rischi evidenziati (dette specifiche o puntuali);
4. il “monitoraggio” avviene dapprima sull'attuazione delle misure e poi sull'idoneità od efficacia delle stesse adottate nella terza fase;
5. la “consultazione” conclude il ciclo e ha una doppia valenza in quanto vi è la comunicazione di ciò che si è effettuato e si coinvolgono i soggetti per raccogliere ulteriori segnalazioni o informazioni per le future azioni da intraprendere.

Ecco che dunque «la valorizzazione e l'investimento in termini di formazione, *leadership* e benessere organizzativo [nonché individuale] possono contribuire concretamente alla diminuzione sia del fenomeno corruttivo sia della percezione di essa all'interno ed all'esterno delle pubbliche amministrazioni¹⁴²». La corruzione può essere debellata soprattutto con gli strumenti di gestione delle risorse umane, nonché nel riconoscimento anche al dipendente pubblico di un ruolo fondamentale che lo sproni ad essere sempre attivo nel segnalare anche eventuali illeciti di altra natura

¹⁴² A. FIONDA, “Riflessioni attuali su corruzione e gestione delle risorse umane nel pubblico impiego”, in Bollettino ADAPT del 20 aprile 2015

(*whistleblowing*). Quindi è necessario un cambio di paradigma anche nel settore pubblico passando da logiche repressive e sanzionatorie a visioni più preventive e collaborative¹⁴³.

3.6 Conclusioni

Sebbene le politiche sul benessere organizzativo siano state inserite nel contesto pubblico con l'intento di favorire i dipendenti, queste sono stati macigni su quel piano che fin dall'inizio si voleva semplificare.

Le mancanze e le erronee valutazioni, volte a ridurre l'assenteismo e tutti gli altri fattori di "malessere", e a migliorare lo stato di salute delle organizzazioni, in riferimento alla qualità della vita e i gradi di benessere di ogni dipendente e degli ambienti di lavoro, hanno prodotto solo più eterogeneità e più frammentazione, dovute anche alle inutili digressioni e sottolineature di articoli di legge sempre citati e mai concretamente attuati o modificati.

Cercando di aumentare la produttività, nell'intento di armonizzare i due settori pubblico e privato, il legislatore – anche se si apprezza lo sforzo - si è discostato dalla sua missione istituzionale che resta quella di curare l'interesse pubblico.

In questo intento è necessario che anche la Pubblica Amministrazione, per i propri dipendenti, si concentri maggiormente sui tre cardini del benessere organizzativo esposti precedentemente.

Per intervenire prontamente si è reso opportuno un nuovo piano normativo che - anche in questo caso si è solo posto come base – rendesse la Pubblica Amministrazione sempre più moderna, dinamica e digitale, e che permettesse da una parte di instaurare un rapporto sempre più agevole e diretto con i cittadini e dall'altra di razionalizzare e ridurre la spesa pubblica.

Considerato e dimostrato da numerosi studi che i tassi di assenza nelle pubbliche amministrazioni per motivi familiari sono ormai contenuti, è divenuto sempre più reale affrontare la promozione della cultura del bilanciamento dei tempi di vita e di lavoro anche nel settore pubblico; con il termine *work-life balance* infatti si intende proprio

¹⁴³ A. CARUSO, G. VIALE, "Il ruolo dei lavoratori nella diffusione dell'integrità nella P.A., focus sul *whistleblower* che effettua segnalazioni di illecito presso il Ministero del lavoro", in Bollettino ADAPT del 3 giugno 2015

tale conciliazione, legata molto spesso alla mobilità casa-lavoro.

In questo contesto si inseriscono tutte le azioni di supporto alla flessibilità lavorativa, come il lavoro agile (fino al d.lgs. n. 81/2017 “telelavoro”) e la possibilità di richiedere un contratto *part-time* e altre forme di *time-saving*, necessarie per dare plusvalore organizzativo ed economico alle organizzazioni che convalidino di conseguenza il coinvolgimento lavorativo, la produttività e le politiche di promozione delle pari opportunità.

Anche se questa non è mai stata citata, la legge delega 7 agosto 2015, n. 124 sin dai primi articoli declina l’obiettivo di individuare idonei strumenti per fruire dei servizi *online* delle amministrazioni pubbliche riducendo gli accessi fisici agli uffici pubblici (da parte sia di cittadini che dei dipendenti) attraverso alcuni criteri di digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione delle *performances* permettendo il “coordinamento a livello nazionale” e quindi l’interoperabilità dei servizi, ed in merito alla promozione della *work-life balance* l’art. 14, co. 1 dispone che all’interno delle amministrazioni pubbliche debbano essere adottate nuove misure organizzative volte allo *smartworking* e alla sperimentazione di nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano ad almeno il 10 per cento dei dipendenti di avvalersi di tali modalità, senza subire penalizzazioni sulla loro professionalità e sulla progressione della carriera¹⁴⁴.

Tutto questo «rappresenta una delle sfide al cambiamento della cultura organizzativa¹⁴⁵» all’interno della Pubblica Amministrazione in quanto si consente ai dipendenti pubblici di poter svolgere la propria mansione con nuove modalità spazio-temporali ed orari differenziati.

Con l’avvento della informatizzazione e l’attuazione di politiche dirette alla trasformazione digitale delle amministrazioni, anche il ruolo del settore pubblico ha cambiato il suo paradigma, non limitandosi più alla sola erogazione di beni e servizi tradizionali, ma estendendosi ad essere braccio operativo per l’innovazione nel contesto del principio di sussidiarietà richiamato nel primo capitolo.

¹⁴⁴ Direttiva n. 3/2017, questa ha dato avvio alle norme in merito allo *smart working* per i dipendenti pubblici durante l’emergenza sanitaria contro il Coronavirus

¹⁴⁵ M. TIRABOSCHI, *Cfr. Op. Cit* (102)

Capitolo IV

La digitalizzazione ed il Cloudify NoiPA

4.1 Il contesto e la rivoluzione digitale

A seguito della crisi economico-finanziaria del 2007-2008, che nel nostro Paese si è manifestata con qualche anno di ritardo fra il 2011 e il 2012, l'Unione Europea ha provveduto ad attuare una serie di riforme nell'ottica di favorire l'economia e aumentare la crescita economica dei paesi europei.

Infatti se da una parte lo scopo della “Strategia Europa 2020” fu quello di affrontare le debolezze strutturali su questioni economiche e sociali, essa teneva conto anche delle probabili sfide del lungo periodo come la globalizzazione, l'invecchiamento della popolazione europea nonché la sfida più importante al *digital divide*, con il quale termine si indica «il divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso, in modo parziale o totale¹⁴².»

La Strategia, approvata dalla Commissione Europea nel 2010, aveva lo scopo di consentire uno sviluppo intelligente, sostenibile ed inclusivo attraverso la simultanea opera dei “sette pilastri”, uno dei quali l'Agenda Digitale Europea.

La concomitanza della crisi finanziaria e l'entrata nella cosiddetta “Quarta Rivoluzione Industriale” o “Industria 4.0” ha fatto sì che l'avvento delle nuove tecnologie amplificasse gli ormai noti pericoli sottesi come: la polarizzazione dei benefici professionali e reddituali; l'aumento della disoccupazione derivata sia dall'obsolescenza di professionalità e di competenze sia dall'aggravamento del *gap* fra domanda ed offerta di lavoro, nonché l'ampliamento del *gap* di genere¹⁴³.

L'accentuazione di tali problemi ha condotto la società sia a ricercare sicurezza nella flessibilità del lavoro sia a ripensare ad un nuovo impianto educativo e formativo in stretta connessione con l'impianto produttivo.

La Rivoluzione digitale, o meglio l'innovazione digitale, quindi ha inciso sul modo di vivere, di lavorare e di gestire le strutture e le caratteristiche dei principali settori di un Paese, tra i quali anche il *welfare*.

¹⁴² Fonte Wikipedia

¹⁴³ A. VALERIANI, *Op. Cit.* (68)

L'innovazione digitale, la quale ha inciso all'esterno – nell'interazione fra utenti – tra l'esterno e l'interno, ossia fra utente e le organizzazioni, e all'interno, cioè sulle relazioni fra persone che lavorano in una organizzazione, ha diverse caratteristiche: la dematerializzazione; il salto delle mediazioni e la semplificazione.

Con il termine dematerializzazione non ci si riferisce letteralmente solo al processo di riduzione o eliminazione dei supporti cartacei, ma da un lato all'esigenza di "convertire" quest'ultimi in documenti informatici o elettronici - che ne preservino il relativo valore giuridico e probatorio (quindi un passaggio dall'analogico al digitale) - e dall'altro si aggiunge il ripensamento e la riorganizzazione dell'efficienza dei modelli organizzativi e dei servizi che possono essere resi *online* agli utenti. Nasce da qui l'idea del "salto delle mediazioni" in quanto non vi è più un attore centrale che media fra una struttura e l'altra, ma si mette in relazione diretta domanda ed offerta, in quanto è l'utente stesso ad essere fondamentale nel definire gli *output*¹⁴⁴.

Sulla spinta di queste due connotazioni si instaura la prima fase del processo di digitalizzazione, detta "Internet delle cose", rappresentata dalla creazione di spazi *cyber*-fisici, ossia le piattaforme.

Se da una parte vi sono alcuni studiosi che riconoscono l'innovazione digitale come un fattore positivo in grado di semplificare i caratteri della società - in quanto credono che la tecnologia, fra i tanti problemi, abbia abbattuto l'asimmetria informativa, vista come costo di transazione, sia nella circolazione di conoscenza che nella direzione di favorire l'utenza - vi sono altri che affermano che, soprattutto nel mercato del lavoro, la tecnologia abbia frantumato «la dimensione spazio-temporale dell'ambiente di lavoro, un tempo ben delimitato e presidiato dalla normativa di salute e sicurezza» e abbia intensificato «situazioni caratterizzate da una mancanza di separazione tra vita e lavoro con una reperibilità costante, l'aumento di stress lavoro-correlato e un generale accrescimento del vincolo di subordinazione indiretto che si manifesta nella disponibilità perpetua¹⁴⁵.»

Se si procede dunque in maniera celere a legiferare in merito alla tecnologia e simultaneamente a riportare gli strumenti ormai in uso alla garanzia di diritti dei cittadini, da un'iniziale incertezza e temporeggiamento, la digitalizzazione potrebbe

¹⁴⁴ E. PEROBELLI, A. ROTOLO, "L'innovazione digitale nei servizi di *welfare*. Stato dell'arte e prospettive", White Paper n. 1/2019, OCAP (Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche), EGEA

¹⁴⁵ M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI, "Il piano nazionale industriale 4.0: una lettura lavoristica", in *Law and Labour Issue*, vol. 2, n. 2/2016

apportare una considerevole crescita del benessere individuale, per esempio proprio nei termini di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, e facilitare modalità di organizzazione dello stesso - e quindi il benessere organizzativo - in termini di aumento sia della produttività che di competitività delle imprese.

Per innovare quindi si dovranno tenere in considerazione i cittadini, il ruolo strategico ed organizzativo delle aziende, i dipendenti delle stesse che digitalizzano, lo spazio di movimento delle normative istituzionali e l'ambiente di riferimento esterno, come il perimetro istituzionale dove si intercettano anche le opportunità di includere attori terzi del processo.

Anche se il legislatore italiano, nell'ambito della prima fase di "Internet delle cose", con il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82¹⁴⁶ aveva emanato già il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) - con la finalità di assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e di organizzare tutti gli organi di governo nonché di agire utilizzando nel modo più appropriato le tecnologie dell'informazione e della comunicazione al soddisfacimento degli interessi dei singoli - il pilastro dettato dall'Agenzia Digitale Europea del 2010 è stato recepito ed è stato sviluppato in diverse direzioni quali: il Piano nazionale Banda ultra-larga, con l'obiettivo di incrementare le connessioni veloci ad internet e di conseguenza la possibilità di usufruire dei servizi della Pubblica Amministrazione disponibili; la Strategia per la crescita digitale 2014-2020; il primo Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019, nel quale si declinarono le definizioni di ecosistemi (i settori o aree di intervento assieme alle principali amministrazioni coinvolte) e piattaforme (infrastrutture immateriali); l'istituzione dell'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) nel 2012 e si è concluso con la Legge n. 124/2015 ("Riforma Madia").

Sulla base del valore esortativo che ha dato il "Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino"¹⁴⁷ - presentato dall'AgID il 21 marzo 2018, nel quale si richiamava la Pubblica Amministrazione ad intervenire ed implementare nuove soluzioni all'innovazione - nel marzo 2019, ad un anno esatto, il legislatore ha

¹⁴⁶ Successivamente modificato ed integrato con il d.lgs. 22 agosto 2016, n. 179 e poi con il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale

¹⁴⁷ M. TRESKA, "I primi passi verso l'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia Digitale", in Rivista di diritto dei media, n. 3/2018, pp. 240-252

introdotto il nuovo Piano Triennale per l'informatica (2019-2021), con il quale per la prima volta ha tentato di declinare un modello operativo per lo sviluppo e l'evoluzione del sistema informativo, definendo anche i principi fondamentali che regolamentano l'interoperabilità delle infrastrutture nazionali in un modello di cooperazione fra le piattaforme già poste in essere.

L'incoraggiante passaggio dello Stato alla consapevolezza di dover ricorrere anch'esso agli strumenti di intelligenza artificiale per un'azione amministrativa ancora più efficiente, secondo Tresca¹⁴⁸ (2018) non è sufficiente a sopperire le ulteriori sfide che si avvertiranno nei prossimi decenni; infatti molto si potrebbe fare per esempio per la sicurezza informatica o ancora nelle soluzioni alternative o innovative di *welfare* alla luce anche delle nuove forme occupazionali.

La digitalizzazione potrebbe inoltre essere la chiave di volta e far originare effetti positivi anche nella legislazione di alcuni settori spinosi in quanto, mentre alcuni di essi potrebbero essere integrati o modificati, in altri si potrebbe ridurre l'eccesso di regolamentazione.

Qualora ciò avvenga, e in parte sta già avvenendo dalle riforme di riorganizzazione degli anni Novanta, lo Stato acquisirà il nuovo termine di *E-Government*. Sebbene tale cambiamento molti lo accostino solo all'informatizzazione e alla digitalizzazione generale della Pubblica Amministrazione, si giungerà a declinare la corretta terminologia quando l'utilizzo delle tecnologie innovative comporterà chiaramente un valido contributo al miglioramento dei servizi pubblici erogati ai cittadini (traslando all'ottica di cittadino-cliente-utente) e diminuendo i costi per la collettività. In questo modo il fondamento si avvertirà nel rispetto per il principio della trasparenza seguito dalla responsabilità giuridica (*ex art. 43 e ss del Codice dell'Amministrazione Digitale*) e dalla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti telematici.

4.2 Il divario digitale: come arginarlo?

Oltre a stimolare i paesi europei a favorire la digitalizzazione in un'ottica di crescita economica, l'Agenda Digitale Europea proponeva un nesso fra il mercato e le politiche sociali in quanto si affermava che l'innovazione tecnologica e l'uso stesso della

¹⁴⁸ M. TRESCA, "I primi passi verso l'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia Digitale", in *Rivista di diritto dei media*, n. 3/2018

tecnologia avrebbero potuto sì offrire migliori opportunità in quei settori, ma avrebbero potuto avere come conseguenza il *digital divide* e quindi l'aumento dell'esclusione sociale.

Infatti il *digital divide*, definito dall'Enciclopedia Treccani come «sperequazione determinata dalla possibilità e dalla capacità di accedere alle nuove tecnologie» e causa di esclusione sociale, è un ulteriore ostacolo al pieno sviluppo della persona. Principalmente il divario digitale è distinto in due tipologie: cognitivo, se dipende dalle competenze personali ed è frutto molto spesso del carattere generazionale, o infrastrutturale/tecnologico, se il divario dipende dalla copertura della rete internet e quindi dalla connessione oppure dalla possibilità materiale di avere le strumentazioni idonee¹⁴⁹.

Ecco che per cercare di arginare questa correlazione negativa fra inclusione digitale ed esclusione sociale, la Commissione Europea ha proposto tra gli ulteriori obiettivi anche: l'alfabetizzazione digitale; la diffusione del diritto d'accesso ed infine l'interoperabilità delle piattaforme.

4.2.1 L'inclusione sociale

Il primo diritto sociale digitale è il diritto all'inclusione digitale che si traduce nella creazione ed implementazione di «livelli minimi di prestazioni e servizi, idonei a garantire la dignità, l'integrità e l'uguaglianza dell'individuo¹⁵⁰.»

Si richiede pertanto agli Stati di “rilasciare” i servizi nella rete mediante gli strumenti tecnologici per sviluppare sia il mercato e la società sia un bisogno individuale in quanto il diritto all'inclusione digitale, che segna l'eguaglianza digitale, diventa ampliamento degli artt. 2 e 3, co. 2, nonché degli artt. 9 e 33 Cost. fondanti l'eguaglianza sostanziale.

Se si paragona il divario digitale al divario educativo e quindi al tasso di analfabetismo che si registrò nel nostro Paese nel Dopoguerra, si può giungere a declinare che una delle sfide del *welfare*, ovviamente in ambito digitale, è il bisogno di riequilibrare tale divario come colmato durante gli anni Cinquanta e Sessanta attraverso

¹⁴⁹ Elaborato dalla tesi di dottorato di L. NANNIPIERI, “Profili costituzionali dell'accesso ad Internet”, Pisa, 2013

¹⁵⁰ L. CASSETTI, S. RICCI, “L'Agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di *welfare* nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella *knowledge based society*”, in *federalismi.it* - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n. 20/2011

l'istruzione; in questo caso attraverso l'educazione digitale o meglio l'alfabetizzazione digitale secondo gli artt. 8 e 8-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Quest'ultima quindi si configura sempre più come componente del diritto all'istruzione e come altro principio fondamentale dello Stato.

Afferma De Marco¹⁵¹ (2008) che si dovrà porre attenzione a quegli individui che, seppur con minime competenze informatiche, potrebbero non essere al passo con i tempi poiché le trasformazioni potrebbero renderle obsolete. Si potrebbe incorrere in tale rischio anche nelle semplici azioni di reperimento di fonti in internet per eventuali attività lavorative o nello scambio di pratiche burocratiche con le pubbliche amministrazioni o nell'affrontare le frodi informatiche.

Ancora una volta, quindi, deve essere lo Stato a farsi carico di rimuovere gli ostacoli di ordine economico-sociale non solo attraverso la promozione dell'alfabetizzazione, ma anche della "cultura digitale", indirizzando i cittadini sia nel riconoscimento di informazioni di qualità - per non addentrarsi nel fenomeno attuale delle "fake news" - sia per aiutarli a comprendere e a scindere i benefici e i rischi che si insinuano nell'uso delle intelligenze artificiali.

Il fenomeno del *digital divide* è sicuramente incrementato durante la pandemia in quanto chi era già "attrezzato" ha affrontato l'emergenza con minori disagi rispetto ad altri che sono stati colpiti soprattutto nella prima fase del *lockdown* quando vi è stata l'incentivazione dei supporti tecnologici sia nell'ambito lavorativo sia sanitario che didattico.

Attualmente dunque per contrastare l'esclusione sociale, e mettere al centro il valore umano, vi sono due battaglie parallele, una nel "digitale" e l'altra nel "reale-sociale" (l'una non può surclassare l'altra), e se non vengono intraprese simultaneamente vi è il pericolo di «recessione sociale delle categorie meno preparate ad affrontare le future trasformazioni della società digitale¹⁵²», come ad esempio gli anziani, i minori, le donne non occupate, gli immigrati, i detenuti e i disabili, ritenute tutte categorie a maggior rischio.

¹⁵¹ E. DE MARCO, "Introduzione alla eguaglianza digitale", in *federalismi.it* - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n. 12/2008

¹⁵² P. ZUDDAS, "Covid-19 e *digital divide*: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria", in *Rivista AIC* (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), n. 3/2020

4.2.2 Sicurezza digitale e diritto alla protezione dei dati personali

Dal momento che la società si trova all'interno della fase più recente del processo di digitalizzazione, caratterizzata dalla costruzione di spazi *cyber*-fisici - o piattaforme - composti per la raccolta e l'elaborazione di massa dei dati, ossia la cosiddetta “*Internet of Things*”, e poiché tali strumenti non sono mai chiari e trasparenti al 100 per cento ai suoi utenti, nasce l'esigenza di tutelare anche tali informazioni.

La sicurezza digitale e la protezione dei dati personali sono diritti complementari, infatti la sicurezza digitale è declinata come valore collettivo determinato dall'ordinamento, mentre la protezione dei dati personali è un bene individuale.

Sul fronte del concetto di “sicurezza” non si può dire di più rispetto a quanto affermato nei capitoli precedenti, mentre per quanto riguarda la sicurezza affiancata all'aggettivo digitale si rinvia molto spesso all'esigenza di proteggere i dati - che secondo la Commissione Europea «sono il fulcro dell'economia e della società della conoscenza del futuro» - nonché tutelare la riservatezza intesa come verifica dell'utilizzazione di tali dati da parte dei terzi, poiché il dato è disponibile e accessibile, riutilizzabile e ridistribuito e può essere utilizzato da chiunque senza alcun tipo di discriminazione.

La *privacy* quindi, nel suo duplice ruolo, diviene sia presidio della libertà della persona, nel microsistema, sia interesse della società, nel macrosistema, e di conseguenza attraverso l'attuazione del Regolamento 2016/679/UE, detto anche GDPR acronimo di “*General Data Protection Regulation*”, si contemperano entrambe le esigenze di tutela e sicurezza della collettività e del singolo, e si dimostra così che deve esistere un interesse generale fondamentale per gli Stati sia al trattamento dei dati personali che al diritto alla protezione delle informazioni di carattere generale, considerati non tanto come prerogativa assoluta della persona, ma soprattutto per la sua funzione sociale¹⁵³.

Se la *privacy* assume tale carattere, ossia la funzione sociale, la sicurezza digitale collettiva diventa *cybersecurity*, definita all'art. 2, co. 2 del Regolamento 2019/881/UE come «l'insieme di attività necessarie per proteggere la rete e i sistemi informativi, gli utenti di tali sistemi e altre persone interessate dalle minacce informatiche»; essa non viene attivata dallo Stato solo nei confronti delle azioni aggressive che potrebbero provenire dall'esterno, ma anche per le iniziative che potrebbero sorgere dai soggetti

¹⁵³ G. DE VERGOTTINI, “Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata”, in *Rivista AIC* (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), n. 4/2019

interni allo stesso ordinamento oppure nei casi di abuso di potere dello Stato verso i cittadini.

Identificato all'art. 4, co. 1 del GDPR il dato personale è una «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile»; nella prospettiva di sfruttamento di tali dati da parte dei terzi, la *privacy* assume il ruolo di “diritto all'autodeterminazione informativa”. Viene riconosciuta cioè la facoltà ai soggetti passivi di scegliere che cosa fare dei dati che li riguardano – e di cui essi sono proprietari - tramite l'esercizio del “consenso al trattamento dei dati” che secondo l'art. 4, co. 11 del GDPR è una «qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato, con la quale lo stesso manifesta il proprio assenso, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento.»

4.2.3 I rischi digitali del lavoro

La ricostruzione dei principali rischi che stanno emergendo non si arresta al solo tessuto epidermico della società, ma la digitalizzazione - secondo un'analisi condotta da Manfred Weiss¹⁵⁴ (2018) – non avrà difficoltà a penetrare nei già porosi scenari dell'impianto giuslavoristico.

Le sfide che dovranno essere condotte ed affrontate riguardano non solo i processi lavorativi - come ad esempio il cambiamento nella presenza fisica del lavoratore nel posto di lavoro - ma anche la stessa azienda che assume ad oggi il nome di “impresa 4.0” all'interno della quale si giungerà ad utilizzare (sia nell'ambito industriale che dei servizi) macchine intelligenti, o *smart*, con il ricorso a sistemi *cyber*-fisici che coinvolgeranno la produzione, la logistica e la gestione degli uffici con possibili conseguenze nella perdita dei posti di lavoro sostituiti dall'automazione.

In questi casi vi deve essere la consapevolezza che tale progresso apporterà negativamente la crescita di rischi psicosociali ai quali si dovrà rispondere con nuove forme di tutela di salute e sicurezza, e con politiche attive non solo in termini di riqualificazione professionale, ma di ascolto attivo del territorio per mappare e prevedere i fabbisogni professionali futuri in modo da costruire e sostenere nel tempo

¹⁵⁴ M. WEISS, “Digitalizzazione, *smart working* e politiche di conciliazione”, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2018, Giuffrè ADAPT University Press

bacini locali di competenze professionali e capitale umano¹⁵⁵, nonché lo sviluppo di analisi di competenze individuali.

Tutto questa elaborazione è indispensabile perché nella seconda fase della digitalizzazione, ossia l'“economia della conoscenza”, nascerà la necessità – per i lavoratori – di acquisire nuove competenze da adattare continuamente ai processi. I due canali principali della seconda fase sono infatti uno lo specchio dell'altro, in quanto se lo Stato riuscirà a puntare sulla centralità della persona nel percorso dell'apprendimento continuo (*lifelong learning*), per orientarsi a modelli diversi di organizzazione e migliori condizioni lavorative, questo permetterà alla conoscenza e al capitale umano di essere fattori chiave per assicurare la sostenibilità di aziende, occupazione e benessere.

Quindi concependo la conoscenza (*knowledge management*) come una *disruptive innovation*, ossia un'innovazione che crea un nuovo mercato e in maniera dirompente rompe gli spazi già creati - sia perché non è più una risorsa scarsa, ma è infinitamente condivisibile, ha una carattere cumulativo perché produce esternalità positive ed è un bene non escludibile in quanto la sua diffusione rende più agevole la fruizione – è responsabilità dello Stato assicurare che il benessere nell'economia della conoscenza si sviluppi attraverso la “partecipazione cognitiva” dei lavoratori, ovvero «la volontà e la capacità di acquisire, condividere ed utilizzare la conoscenza (propria e dell'organizzazione) per migliorare i luoghi di lavoro, i prodotti e i processi produttivi ed organizzativi¹⁵⁶.»

Il terzo scenario, individuato nell'analisi di Weiss, è lo sviluppo della *platform economy*, l'economia delle piattaforme.

Come già scritto all'inizio del capitolo, la prima fase della digitalizzazione, nella quale ci troviamo ancora, ruota attorno alla creazione di tali spazi *cyber*-fisici e nel mondo del lavoro le piattaforme possono essere distinte in due categorie: le interne, a cui hanno accesso solo i lavoratori di una particolare azienda e fungono da supporto, e le esterne, aperte a qualunque persona abbia determinati requisiti.

Il problema non nasce tanto nelle prime, anche se si devono tener comunque in considerazione i dati personali che viaggiano all'interno, ma nelle piattaforme esterne che sono create sia per realizzare le prestazioni attraverso la rete (si veda ad esempio il

¹⁵⁵ Secondo l'OCSE è «l'insieme delle conoscenze, abilità, competenze e attributi degli individui che facilitano la creazione di benessere personale, sociale ed economico»

¹⁵⁶ L. TRONTI, “Economia della Conoscenza, innovazione organizzativa e partecipazione cognitiva: un nuovo modo di lavorare”, in *Economia&Lavoro*, n. 3/2015, pp. 7-20

ruolo della telemedicina¹⁵⁷ durante la pandemia) sia per la ricerca di offerte di lavoro, nelle quali attraverso il costante monitoraggio dell'applicazione il lavoratore risponderà alla richiesta del consumatore eseguendo una prestazione lavorativa fisica (tipici esempi sono le *app* per le consegne a domicilio di generi alimentari o quelle di *sharing*).

Nasce proprio da quest'ultima tipologia la difficoltà di scindere se tali lavoratori debbano essere ricondotti alla fattispecie di lavoro autonomo o a quella di lavoro subordinato e di conseguenza - anche solo questo - comporta incertezza sia sulle tutele sia sul regime previdenziale da applicare. Sempre più spesso ci saranno lavoratori ibridi con caratteristiche tipiche sia dell'una sia dell'altra fattispecie.

In questo caso Weiss propone quattro soluzioni tra le quali: il ripensamento della nozione di subordinazione, cercando di ampliare l'ambito oggettivo di applicazione; la definizione di una categoria intermedia o solo per tali lavoratori (ipotesi aporistiche) e l'eventuale estensione delle tutele ai lavoratori autonomi. Secondo però le visioni illuministiche di Marco Biagi (1950-2002), il vantaggio nell'affrontare tale cambiamento avrebbe dovuto prevedere la costruzione di una dimensione sussidiaria sempre meno indotta dall'attore pubblico, in quanto lo Stato avrebbe dovuto porre solo le basi in maniera permissiva e non definitiva, lasciando alle parti sociali la possibilità di gestire il tutto comunque all'interno di quella cornice.

Partendo da queste previsioni, in Italia si è giunti così a ripensare alla nozione di adempimento dell'obbligazione lavorativa e a determinare che se la prestazione presenta i caratteri dell'autonomia si applica la legge 22 maggio 2017, n. 81, invece se la prestazione è continuativa e coordinata ci si riconduce all'art. 2, co. 1 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81¹⁵⁸.

Quel che è certo adesso è che anche le piattaforme sfidano il diritto del lavoro e rappresentano un altro elemento di destrutturazione innovativa esogena che attenua, come visto, i confini fra lavoro autonomo e lavoro subordinato e relativizza i concetti di

¹⁵⁷ In questa fase è cambiato il paradigma anche nell'ambito della sanità, infatti la “*digital health*” prevede la sempre più completa digitalizzazione dei processi sanitari, sia dei documenti medici sia nella creazione di cartelle cliniche e di dossier elettronici sostenuto anche dal sistema delle ricette elettroniche. La telemedicina ha lo scopo di fornire consulenze mediche a distanza equamente a tutti i cittadini con forme di domiciliarità attraverso l'offerta di servizi che migliorano la fruibilità delle cure, dei servizi di diagnosi, oltre al costante monitoraggio di parametri vitali del paziente che soffre di malattie croniche.

¹⁵⁸ *Cfr. Op.* E. RAIMONDI, “Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema di qualificazione della fattispecie”, in *Labour&Law Issue*, vol. 5, n. 2/2019 e P. TULLINI, “Economia digitale e lavoro non standard”, in *Labour&Law Issue*, vol. 2, n. 2/2016

luogo e tempo di lavoro incidendo sul sinallagma funzionale della subordinazione.

Ancora, esse comportano una intensificazione dei tempi e dei ritmi lavorativi perché possono provocare serie ripercussioni negative sulla salute e sicurezza in quanto le tecnologie comprimono la sfera privata ed extra-professionale anche nel rafforzamento dei controlli a distanza sull'attività del lavoratore.

Per altri aspetti le piattaforme cambiano anche l'impianto imprenditoriale: mentre le imprese tradizionali saranno sempre più indotte a modificare la struttura, gli stili di *management* ed il *knowhow* aziendale, non è detto che le imprese cosiddette “*digital native*”, come le famose *startup*, riescano a mantenere il passo dell'innovazione. In alcuni settori¹⁵⁹ infatti si registrano già riduzioni nella loro vita media derivate – e accentuate durante la pandemia – da cali di investimento e di domanda.

4.3 Iperconnessione e diritto alla disconnessione

Benché l'innovazione digitale abbia condotto la società nel futuro e per alcuni tratti abbia promosso un diverso impianto culturale indirizzato a favorire il benessere dei cittadini, nonché abbia cambiato gli impianti organizzativi e gestionali delle aziende puntando al benessere organizzativo ed individuale e abbia tuttora il potenziale per rispondere alle prossime grandi sfide, vi sono lati nascosti che devono essere portati alla luce.

Per quanto dapprima la contrattazione collettiva abbia gettato le basi, e poi il legislatore abbia introdotto con la legge 22 maggio 2017, n. 81 il lavoro agile - declinato all'art. 19, co. 1 come modalità di lavoro che può essere eseguita in parte all'interno e in parte all'esterno senza postazione fissa dei locali aziendali, volta ad agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – non ha inserito la valutazione di tutele per i rischi emergenti derivanti da questa nuova fattispecie di lavoro. Molto spesso infatti l'introduzione di nuove tecnologie avviene prima che vi sia uno studio approfondito sugli effetti sulla salute e sulla sicurezza.

In questo caso è fondamentale ridurre i rischi connessi all'uso e tanto più all'abuso di tali strumenti tecnologici. Oltre ai già citati rischi psicosociali derivanti dallo stress lavoro-correlato, *mobbing*, *straining* e *burnout*, si devono segnalare anche altri rischi

¹⁵⁹ Non è così per le vendite *e-commerce*, nel *delivery*, nelle aziende che puntano sullo *smartworking*, sulla *consultech*, o che erogano servizi di *fintech* o di tipo sanitario.

emergenti per la salute e sicurezza dei nuovi lavoratori digitali.

Tra questi si elencano sul piano psicologico: l'*overload*; la sindrome di *workaholism* e il *tecno stress*; mentre sul piano fisico le lesioni o i disturbi muscolo-scheletrici a causa della scarsa ergonomia delle strumentazioni¹⁶⁰.

L'*overload*, la cui traduzione letterale è il sovraccarico, può derivare sia dall'eccessivo carico di lavoro e dalla difficoltà di svolgere attività su più fronti (*multitasking*) sia dalla sovraffazione delle informazioni che conduce il lavoratore ad una paralisi della sua produttività.

Il termine "*workaholism*" è una parola composta da "lavoro" e "alcolismo"; è noto che l'abuso di alcol inibisce le funzioni cognitive e compromette il comportamento psico-sociale dell'individuo, il quale manifesta la totale dipendenza da tale sostanza. Ecco dunque che una parte dei lavoratori, sovraffatti dalla quantità di lavoro e dal piacere indiretto prodotto dallo svolgimento senza sosta della mansione, diventano "schiavi" della stessa e non riescono ad uscire da tale circolo vizioso in quanto l'adrenalina che scaturisce dal carico di lavoro li fa vivere. In un prima fase la dedizione al lavoro si instaura con l'eccesso di ore di straordinario, per poi proseguire con decisi segni di stress tali da comportare disturbi di carattere fisico e mentale come vuoti di memoria, o ansia o disturbi alimentari. Infine esso diventa - nei casi più gravi - un disturbo ossessivo-compulsivo il cui principale effetto è quello di porre il lavoro al primo posto sacrificando totalmente la vita privata e sociale.

Il *tecnostress*, particolare forma di stress lavoro-correlato riconosciuta come malattia professionale dal 2007¹⁶¹ per il quale diviene obbligatoria l'inclusione nel documento della valutazione del rischio, è l'affaticamento prodotto dalla continua utilizzazione degli strumenti tecnologici che comporta effetti collaterali quali per citarne qualcuno mal di testa, ansia e depressione.

Per la presenza sempre più pressante di questi nuovi rischi digitali il legislatore ha inserito una clausola nell'art. 19 del d.lgs. n. 81/2017 in quanto il contratto di lavoro agile deve indicare «le misure tecniche ed organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro.»

¹⁶⁰ E. PIETRAFESA, R. DI LEO, M. CASTRIOTTA, "ICT e mercato del lavoro tra nuove professioni e rischi emergenti", in Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, INAIL, n. 2/2014, pp. 405-420

¹⁶¹ Dopo una Sentenza del Tribunale di Torino a seguito di un'inchiesta sui *call center* guidata dal procuratore Guariniello

Secondo Zucaro¹⁶² (2019) però il testo è mancante della nozione di “diritto” alla disconnessione, che era attesa all’art. 3 del disegno di Legge n. 2229/2016, probabilmente perché il diritto alla disconnessione non è fine a se stesso, ma componente del diritto più ampio alla salute, nonché alla vita privata e al riposo.

Negli ultimi anni dalla promulgazione della legge sul lavoro agile si è intervenuti per capire come affrontare tale soluzione proponendo la definizione di un orario di riposo di undici ore consecutive entro il quale il lavoratore non doveva svolgere alcuna mansione. Poiché però non vi è chiarezza sul tempo di lavoro agile, perché rimandata alla contrattazione collettiva, sono state individuate soluzioni nel regime contrario quindi non nel tempo di riposo, ma nel tempo di lavoro tramite l’adozione della cosiddetta “fascia di reperibilità”: istituto di ordine contrattuale mediante il quale il prestatore di lavoro si obbliga ad essere rintracciabile dal datore di lavoro al di fuori del proprio normale orario, al fine di intervenire in caso di necessità.

4.4 Controllo a distanza

Ovviamente nel condurre la tesi sulla tutela degli individui è doverosa una digressione sul potere disciplinare del contratto del lavoro anche nell’era digitale, tenendo comunque distinti gli interessi della parte datoriale - di accertare l’esatto adempimento della prestazione - e dall’altra gli interessi del dipendente nel diritto alla sua libertà e dignità in un ambiente sereno e libero da qualsiasi forma occulta di controllo.

Pare che il legislatore, in merito a tale tema, abbia deciso di eliminare l’esplicitazione del divieto di compiere controlli¹⁶³ e abbia prevalso l’idea che gli strumenti tecnologici ormai non producano più la sensazione di invasione nella sfera personale. Tutto ciò si è tradotto in un approccio diverso alla materia del potere di controllo datoriale e assieme all’introduzione del lavoro agile il legislatore ha modificato l’art. 4 dello Statuto dei Lavoratori che rischiava di essere anacronistico.

Vi è scaturita così la “metamorfosi” del controllo. Principalmente perché possa essere condotto, il controllo deve essere eventuale e accidentale, ovvero giustificato, e

¹⁶² R. ZUCARO, “Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili profili di tutela”, in *Labour&Law Issue*, vol. 5, n. 2/2019

¹⁶³ L’impostazione iniziale dell’art. 4 dello Statuto dei Lavoratori del 1970 vietava l’uso degli impianti audiovisivi per finalità di controllo a distanza dei lavoratori

strumentale, ossia deve riguardare le esigenze organizzative, produttive e volte alla sicurezza del lavoro nonché del patrimonio aziendale. A corollario di queste caratteristiche - e tenendo conto del limite alle forme di controllo occulte, imprevedute e imprevedibili che potrebbero arrecare danni all'autonomia e alla riservatezza del prestatore di lavoro - il "controllo a distanza" (quest'ultima interpretata sia nello spazio che in senso temporale) può essere gestito da remoto attraverso strumenti di sorveglianza digitale che consentono anche la memorizzazione sia per il semplice monitoraggio spazio-temporale sia per un eventuale monitoraggio definito "non in diretta".

Nel caso in cui il dipendente faccia uso di strumentazione offerta dall'azienda è possibile ovviamente che esso si trasformi in uno strumento di controllo senza che ne sia consapevole; per la sua sicurezza si dovrà valutare caso per caso la correlazione tra questo e la mansione, tenendo presente che i controlli devono riguardare direttamente o indirettamente l'attività lavorativa e non devono essere indirizzati ad accertare condotte illecite del lavoratore (controlli difensivi) se non l'esatto adempimento delle obbligazioni che discendono dal rapporto di lavoro.

Il comma 3 risulta più ostico perché dichiara che è consentito l'utilizzo di tutte le informazioni raccolte dai controlli a tutti i fini connessi – in sede di procedimento disciplinare o processo giudiziale - al rapporto di lavoro purché si rispettino comunque i primi due commi e solo se il datore dà adeguata informazione al dipendente nel rispetto della normativa del Codice della *Privacy*, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (qui il datore di lavoro può anche limitarsi a darne comunicazione a voce)¹⁶⁴.

4.5 Modello di interoperabilità

Oltre agli obiettivi della Strategia Europa 2020 rivolti all'alfabetizzazione digitale e alla diffusione del diritto d'accesso, gioca un ruolo fondamentale anche l'interoperabilità delle piattaforme.

Infatti il modello di interoperabilità, su cui si dovranno fondare le piattaforme per uno sviluppo pieno della prima fase, rende possibile la collaborazione tra pubbliche

¹⁶⁴ Cfr. Op. I. ALVINO, "I nuovi limiti al controllo a distanza dell'attività dei lavoratori nell'intersezione fra le regole dello Statuto dei lavoratori e quelle del Codice della privacy", in *Labour&Law Issue*, vol. 2, n. 1/2016 e A. SITZIA, "Il controllo (del datore di lavoro) sull'attività dei lavoratori: il nuovo articolo 4 st. Lav. e il consenso (del lavoratore)", in *Labour&Law Issue*, vol. 2, n. 1/2016

amministrazioni e tra quest'ultime e i soggetti esterni/terzi per mezzo delle soluzioni tecnologiche che ne assicurano l'interazione e lo scambio di informazioni, senza vincoli sulla creazione di integrazioni *ad hoc*.

Nel Piano triennale per l'informatica 2019-2021 si sono definiti i meccanismi che dovrebbero facilitare e garantire la corretta integrazione tra gli attori del sistema, ossia i cittadini, le imprese e la Pubblica Amministrazione, favorendo un clima di condivisione e trasparenza dei dati, delle informazioni, delle piattaforme e dei servizi.

L'interoperabilità diviene dunque un'asse importante per la Pubblica Amministrazione perché con essa: a) si individuano gli standard per sostenere le scelte tecnologiche su cui costruire una "API economy"¹⁶⁵; b) si abilita lo sviluppo di nuove applicazioni per gli utenti; c) si garantisce il dialogo fra gli ecosistemi e le piattaforme e d) si assicura il rispetto del diritto alla *privacy* nell'accesso ai dati anche a soggetti terzi. All'art. 1, lett. dd) del Codice dell'Amministrazione Digitale, l'interoperabilità viene definita come «caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione dei servizi.» Viene quindi a configurarsi una doppia visione della definizione: quella più propriamente tecnica, nell'impiego e agevolazione dei *software*, e quella più concettuale che fa riferimento al modo razionale con cui i sistemi tecnologici cooperano sinergicamente fra di loro.

Nell'implementare le logiche di interoperabilità si producono quattro livelli: a) l'interoperabilità giuridica, che dichiara l'allineamento e il mantenimento della validità giuridica delle informazioni che potrebbero essere scambiate fra Stati membri; b) l'interoperabilità organizzativa, che riguarda sia il modo in cui le organizzazioni collaborano per raggiungere obiettivi comuni sia la trasformazione ed integrazione dei processi lavorativi al fine di fornire servizi efficienti all'utenza; c) l'interoperabilità semantica, che consente di non perdere il significato semantico e la struttura sintattica nell'elaborazione di eventuali fonti esterne; infine d) l'interoperabilità tecnica è l'omogeneità vera e propria fra gli strumenti immateriali informatici¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Acronimo di "Application programming interface", con il quale termine si identificano le tipologie di "interfaccia di servizio" per la programmazione di applicazioni, ovvero convenzioni adottate dagli sviluppatori di *software* per definire il modo con il quale si declinano al meglio le funzioni o operazioni di quelle applicazioni

¹⁶⁶ Nel "Quadro europeo di interoperabilità (QEI) dei servizi pubblici europei" disponibile nel sito <http://eur-lex.europa.eu>

4.5.1 Cloudify NoiPA: la base dati del personale della Pubblica Amministrazione

Avendo potuto constatare che attualmente la Quarta Rivoluzione Industriale è “ferma” alla fase di costruzione di piattaforme e alla raccolta di dati, queste sono sempre più viste come soluzioni che offrono funzionalità fondamentali trasversali e riutilizzabili nella digitalizzazione e può aumentare il benessere digitale individuale, nonché organizzativo.

Attualmente per tutti i dipendenti pubblici, tenendo conto delle varie distinzioni di amministrazione pubblica, è in corso di implementazione la piattaforma *Cloudify NoiPA*¹⁶⁷, sulla base di quanto inizialmente concepito per la piattaforma NoiPA e sostenuta dall'azione simultanea di AgID, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il NoiPA, concepito inizialmente come un semplice centro di elaborazione dei dati, attualmente è una piattaforma di efficienza di servizio per tutte le pubbliche amministrazioni con la funzione di gestione integrata dei servizi stipendiali del personale della Pubblica Amministrazione, appartenente ai vari comparti della contrattazione pubblica tra cui i Ministeri, il comparto scuola, alcuni Enti Locali, il comparto della sanità, le Forze di Polizia e le Forze Armate, e di gestione dell'elaborazione dei dati giuridico-economici, dell'elaborazione e nella quadratura della rilevazione delle presenze o assenze, nonché della gestione di produzione e distribuzione del cedolino mensile.

Se finora il NoiPA è stato utilizzato solo come piattaforma interna di supporto, ad oggi si candida a trasformarsi in un servizio gestionale in *cloud*¹⁶⁸ - servendosi del nuovo paradigma dei *big data* - per tutto il personale pubblico a partire dal suo trattamento economico ed estendendosi anche ad altri supporti in relazione al modello di interoperabilità declinato poco sopra.

In linea con gli obiettivi dettati dal processo di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione e con l'art. 12, co. 1 del Codice dell'Amministrazione Digitale - ove si legge che le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente le proprie

¹⁶⁷ Sostenuto con i fondi europei PON Governance e FSE/FESR

¹⁶⁸ In termini di componenti infrastrutturali e *software*, abilitando l'*onboarding* delle amministrazioni

attività utilizzando le tecnologie dell'informazione nelle logiche delle riforme degli anni Novanta sul tema di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza – la piattaforma NoiPA, che si trasformerà in Cloudify NoiPA, risulterà essere un *process service*, ossia una piattaforma che realizzerà digitalmente un processo completo di cui la Pubblica Amministrazione diventerà utilizzatrice.

Il Cloudify NoiPA¹⁶⁹ quindi sarà uno strumento di modernizzazione e trasparenza che potrà mettere in raccordo Enti Locali e Amministrazione Centrale secondo le linee guida di una migliorata capacità amministrativa in tutti i livelli di governo attraverso, come detto, valutazioni di efficacia ed efficienza nonché del buon andamento della Pubblica Amministrazione secondo l'art. 97 della Costituzione.

Attraverso l'articolazione in due distinti, ma simultanei, progetti definiti "asse 1" – per lo sviluppo delle capacità amministrativa ed istituzionale e quindi per efficientare l'azione amministrativa interna - e "asse 2" – il quale progetto sostiene lo sviluppo dell'*E-government*, dell'interoperabilità e il supporto all'attuazione dell'agenda digitale di AgID – la piattaforma consentirà anche di tener sotto controllo il costo complessivo del personale del pubblico impiego e la verifica della corretta applicazione degli istituti contrattuali nel rispetto delle normative vigenti sul pubblico impiego, nonché l'aderenza delle politiche sul personale alle previsioni stesse, per esempio nel piano delle assunzioni.

Se da una visione più ampia tutto ciò contribuirà significativamente alla modernizzazione dello Stato - che diventerà capace di creare servizi digitali innovativi volti a semplificare la vita ai dipendenti pubblici e di conseguenza alle amministrazioni servite, attraverso la creazione di un sistema omogeneo e centralizzato (superando l'attuale frammentazione) e raggiungendo rilevanti economie di scala - dall'altra parte, conducendo le prime analisi nella popolazione campione, vi potranno essere vantaggi che deriveranno dall'armonizzazione dei sistemi che presiederanno la gestione delle risorse umane (processi amministrativi come servizi anagrafici, servizi integrati stipendiali, servizi di rilevazione delle presenze/assenze e servizi giuridici) sia nel risparmio in tempi di elaborazione sia nella riduzione degli errori nei processi organizzativi sia nella scelta di competenze derivanti dalle politiche sul personale sia un risparmio delle risorse economiche per la Ragioneria di Stato. Quest'ultimo istituto avrà quindi la capacità di "tracciare" meglio le voci di bilancio, estremamente importanti per

¹⁶⁹ Le fasi di avanzamento sono rintracciabili sul sito <https://www.cloudifynoipa.it/>

non aumentare il deficit pubblico.

Ulteriori vantaggi deriveranno dall'incremento di utenti. Quest'ultimi infatti passeranno da due a circa quattro milioni di dipendenti pubblici, estendendosi a tutte quelle Regioni ed Enti Locali che ancora non sono stati serviti con un allargamento anche della gamma di servizi, trasladando da un impianto standardizzato ad uno più flessibile in cui spicca la centralità dell'utente/dipendente pubblico.

4.5.2 Trattamenti giuridici ed economici e servizi self service nella piattaforma

I trattamenti giuridico ed economico del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni derivano dalla disciplina dei diritti e dei doveri connessi allo svolgimento del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione.

Con il termine "trattamento giuridico" si intende il complesso di norme che regolano il rapporto di lavoro disciplinate dalle disposizioni del Capo I, Titolo II del Libro V del Codice Civile, dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dai contratti individuali sottoscritti dal lavoratore al momento dell'assunzione, nonché dalla contrattazione collettiva e dallo Statuto dei Lavoratori.

Per "trattamento economico" invece si intende la retribuzione che viene corrisposta in ragione della prestazione lavorativa (stipendio tabellare, indennità di amministrazione, trattamento economico accessorio).

Grazie alla previsione di costruzione di servizi *self service* nella piattaforma Cloudify NoiPA, ciascun dipendente avrà la possibilità di operare in autonomia nello svolgimento di numerose attività quotidiane, non solo nella visualizzazione dei cedolini, alleggerendo il carico di lavoro di altri operatori ed intermediari e semplificandone i processi.

La sfida sarà quella di aggregare i due trattamenti, citati poc'anzi, permettendo un controllo simultaneo e a trecentosessanta gradi di: a) gestione giuridica, che si traduce nei procedimenti amministrativi di gestione del personale come ad esempio l'inserimento, la variazione dell'inquadramento, degli incarichi e la gestione della mobilità; b) presenze/assenze, ossia la gestione delle attività (quotidiane e non) legate alla rilevazione di presenze o assenze o la gestione delle richieste, denunce (come ad esempio *whistleblowing* nei casi di corruzione) e comunicazioni di ogni tipologia; e c) gestione economica che concerne i processi finalizzati all'elaborazione stipendiale, alla

gestione del TFR privatistico e alla previdenza complementare, alla compilazione dei modelli telematici del 730 e la consultazione del CUD (certificato unico dipendente).

A fianco di tali funzionalità poi si aggiungeranno i cosiddetti “processi trasversali”. Ripresi dalle teorie aziendali quest’ultimi sono definibili come attività in grado di sostenere l’efficienza e il coordinamento totale dell’offerta dei servizi già posti in essere, come ad esempio la gestione dei buoni pasto, la formazione nello sviluppo di ulteriori competenze e altri servizi che favoriscono ampiamente il benessere sia del singolo dipendente sia dell’intero apparato organizzativo.

Conclusione

L'elaborato - con il quale si è cercato di ripercorrere in maniera organica la trattazione del sistema di *welfare* dalla sua costituzione, alle prime crisi fino alle attuali sfide in ambito digitale – ha permesso di comprendere come il nuovo contesto sociale - determinato dalle flessibilità del mercato del lavoro, da vecchi ma sempre attuali rischi e dall'innovazione tecnologica – abbia reso inadeguate le tutele del *welfare* storico.

I cambiamenti, che hanno origine economica e finanziaria, decidono di stravolgere non solo tali tutele, ma anche l'impianto sociale e culturale degli individui trasformando e moltiplicando le situazioni di incertezza e bisogno e plasmando, di conseguenza, una società basata sul rischio, dove ovviamente le funzioni tradizionali del *welfare* sono insufficienti.

Tutto ciò provoca quindi impatti negativi anche sul benessere dei cittadini. Il crescere di queste situazioni avverse infatti amplifica anche le disuguaglianze e implica variazioni nelle dinamiche di costituzione di rapporti personali e sociali (più propriamente le condizioni esistenziali) e accresce la sfiducia verso la politica dei governi.

Non solo, ma anche il mercato del lavoro ha ovviamente subito tali effetti in quanto si è frammentato ed è sempre più sotteso a logiche di flessibilità, a danno dell'idea di un lavoro stabile e a tempo indeterminato sempre più utopica.

Se negli ultimi anni, si è cercato di modificare tale situazione attraverso l'introduzione di riforme, queste sono state implementate con politiche che hanno solo apportato aggiustamenti marginali oppure si sono concentrate sugli effetti – positivi o negativi – calcolati nel breve periodo.

Inoltre tali riforme – siano esse state implementate per il mercato del lavoro, per favorire i lavoratori, oppure siano state poste come possibile soluzione all'insostenibilità del sistema pensionistico – sono state introdotte in maniera parziale e continuano ad essere terreno fertile per ulteriori modifiche e per scopi molto spesso solo di natura consensuale.

L'idea di fondo è quella di non abbandonare del tutto l'impianto, ma di riorientare il

welfare alle persone in modo tale che esse non migliorino solo il proprio benessere economico, grazie ai trasferimenti monetari, ma acquisiscano gli strumenti per fronteggiare questo tipo di società e li accompagnino durante tutto il ciclo di vita (dall'infanzia, alla vita adulta fino alla vecchiaia) anche attraverso le sue trasformazioni.

Il nuovo *welfare* quindi dovrà unificare le azioni di tutti gli attori – lo Stato, i cittadini e le aziende – perché tale approccio non sarà solo dispendioso, ma comporterà la coordinazione di interventi sia statali che decentrati per promuovere la sicurezza e l'uguaglianza, in una logica di *empowerment*, e darà molto più spazio ai servizi verso i cittadini/lavoratori.

Come si è potuto rilevare il nuovo *welfare* si allargherà al benessere individuale e a quello organizzativo.

Benessere individuale che diviene correlato al benessere organizzativo, soprattutto se osservato in una veste di benessere psicofisico, il quale presuppone il benessere personale all'interno del posto di lavoro. Diventerà sempre più preponderante il ruolo delle aziende per far sì che all'interno delle proprie strutture si crei un clima favorevole che influenzi le variabili soggettive dei lavoratori – come la motivazione e la soddisfazione – determinanti positive per la gestione aziendale e per la salute e sicurezza del personale interno.

Non solo, il benessere organizzativo richiede anche una gestione strategica delle risorse in quanto l'azienda dovrà aver sempre più cura dello sviluppo professionale e comportamentale del suo capitale umano per elevare, come detto, l'*empowerment* e le *performances*.

Se il lavoro privato si sta ormai avvicinando a proporre tali sviluppi, il pubblico impiego ha proposto il benessere organizzativo come obiettivo per ridurre gli indicatori di “malessere” interni come ad esempio i tassi di assenteismo e le lungaggini dell'iter amministrativo o ancora per contrastare i fenomeni corruttivi.

Le prossime sfide - che derivano dalla rivoluzione tecnologica, declinate come *disruptive innovation* – dovranno continuare ad essere affrontate e solcate mantenendo fede all'impegno assunto per migliorare ancora di più la situazione dei cittadini e dei lavoratori, sia del settore pubblico che privato.

La speranza è che il nostro Paese superi indecisioni e difficoltà e non rimanga a pensare agli errori del passato, perché ad oggi si ritiene di vitale importanza cominciare ad investire osservando il lungo periodo.

Bibliografia

- I. ALVINO, “I nuovi limiti al controllo a distanza dell’attività dei lavoratori nell’intersezione fra le regole dello Statuto dei lavoratori e quelle del Codice della privacy”, in *Labour&Law Issue*, vol. 2, n. 1/2016
- S. ANGELETTI, “La definizione del capitale intellettuale”, in “Capitale Intellettuale e Amministrazioni Pubbliche”, MIPA, Roma, 2006
- S. ANGELETTI, *Il management del capitale intellettuale*, in “Capitale Intellettuale e Amministrazioni Pubbliche”, MIPA, Roma, 2006
- F. AVALLONE, M. BONARETTI, “Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche”, Rubbettino, Roma, 2003
- M. BALDINIA, P. BOSI, M. MATTEUZZI, “Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma – I” in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2/2004
- F. BELLETTI, “Prospettiva familiare della conciliazione vita/lavoro”, in “Conciliare vita e lavoro: verso un welfare plurale”, WorkingPaper della Fondazione G. Brodolini, 2010
- T. BOERI, M. PELLIZZANI, “Ammortizzatori di terzo livello”, in G. DE CAPRARIIS (a cura di), “Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali”, Il Mulino, 2000
- G. BONAZZI, “Storia del pensiero organizzativo – vol.2 La questione burocratica”, FrancoAngeli, Milano, 2007
- S. BORELLI, “Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche”, in “Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” diretto da L. FIORILLO, A. PERULLI, Giappichelli Editore, 2013
- C. BORZAGA, L. FAZZI, “Manuale di politica sociale”, FrancoAngeli, Milano, 2005
- P. BOSI, “L’irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari” in “La riforma del welfare: dieci anni dopo la «Commissione Onofri»”, Il Mulino, Bologna, 2008 (a cura di L. GUERZONI)
- S. BUOSO, “Definire e qualificare il benessere organizzativo”, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, *Rivista dell’Osservatorio Olympus*, n. 1/2019
- C. BUZZI, F. SARTORI, “KLIMA 2012: il benessere organizzativo un’indagine sul personale dell’Amministrazione comunale di Bolzano”, 2014
- S. CANTISANI, “Evoluzione della normativa sul pubblico impiego dalle origini alla “Riforma Madia””, *Rivista giuridica “Il diritto amministrativo”*, 2018

- I. CANTÙ, “Uno per tutti e tutti per uno: mutualità e cooperazione. Libro del popolo”, 1871
- P. CARDUCCI, “L’investimento in formazione nella Pubblica Amministrazione. La Direttiva Frattini” in “Contributi e Saggi” della Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno
- S. CARRUBBA, in “Terzo rapporto sul secondo welfare”(a cura di F. MAINO, M. FERRERA), 2017
- A. CARUSO, G. VIALE, “Il ruolo dei lavoratori nella diffusione dell’integrità nella P.A., focus sul *whistleblower* che effettua segnalazioni di illecito presso il Ministero del lavoro”, in Bollettino ADAPT del 3 giugno 2015
- B. CARUSO, “Le riforme e il lavoro pubblico: la “legge Madia” e oltre Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell’“eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoratore pubblico”, in (a cura di) “Il lavoro pubblico a vent’anni dalla scomparsa di Massimo D’Antona”, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes, n. 8/2019
- L. CASSETTI, S. RICCI, “L’Agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di *welfare* nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella *knowledge based society*”, in *federalismi.it* - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n. 20/2011
- G. CAZZOLA, M. SACCAGGI “Previdenza complementare: una grande illusione o una scelta strategica incompiuta?”, Bollettino ADAPT, Working paper n. 3/2016
- R. CERAOLO, “Il welfare state in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie” in Quaderni di Intercultura, 2011
- M. CERUTI, T. TREU, “Organizzare l’altruismo: globalizzazione e *welfare*”, Editori Laterza, Bari, 2010
- C. CILONA, “Il valore delle relazioni umane per il benessere organizzativo” in Rivista Sviluppo&Organizzazioni, mag-giu 2018
- M. CINELLI, “«Pubblico», «privato» e Costituzione nelle dinamiche della previdenza” in “Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?”, EUM, 2019 (a cura di G. CANAVESI)
- F. CITTADINI, “Welfare State oggi: la crisi dei modelli di solidarietà nel dibattito contemporaneo”, in “Quaderni di *Ludovicianum*”, Milano, 2007
- E. D’ALTERIO, “La valutazione della *performance* nelle Pubbliche Amministrazioni”, in (a cura di) B. CARUSO, “Il lavoro pubblico a vent’anni dalla scomparsa di Massimo D’Antona”, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes, n. 8/2019
- C. DE BONI, “Lo Stato Sociale nel pensiero politico contemporaneo: il Novecento”, Firenze University Press, 2009

- E. DE MARCO, “Introduzione alla eguaglianza digitale”, in *federalismi.it it* - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n. 12/2008
- G. DE VERGOTTINI, “Una rilettura del concetto di sicurezza nell’era digitale e della emergenza normalizzata”, in Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), n. 4/2019
- E. DEIDDA GAGLIARDO, “La creazione di Valore pubblico come nuovo paradigma per valutare le performance delle PA”, sito ForumPA online
- L. DELSEN, “Istruzione e formazione: da beni di consumo a capitali di investimento”, in Diritto delle Relazioni Industriali, n. 1/2007
- D. DI NUNZIO, (a cura di) “Il rischio stress lavoro-correlato nel settore metalmeccanico. L’opinione dei rappresentanti sindacali”, Ediesse, 2015
- M. FERRERA, “Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata”, Il Mulino, Bologna, 2006
- M. FERRERA, A. HEMERIJCK, “Come ricalibrare i regimi di protezione sociale”, in Profilo Europa, 2002
- A. FIONDA, “Riflessioni attuali su corruzione e gestione delle risorse umane nel pubblico impiego”, in Bollettino ADAPT del 20 aprile 2015
- P. FLORA, A. HEIDENHEIMER, “Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America”, Il Mulino, Bologna, 1981
- C. GHIRINGHELLI, “Formazione, processi di apprendimento e sviluppo” in “Impresa sociale”, gen-mar 2008
- F. GIACOMANTONIO, Nota su Habermas “La crisi della razionalità nel capitalismo maturo” (Bari, 1975) in “Dialettica e Filosofia”online, 2012
- G. GIARDINIERI, “Prospettive di welfare aziendale e contrattuale nel pubblico impiego”, in “Amministrazione in cammino”, 2018
- L. GIOVANNELLI, “La valutazione delle performance in ambito sanitario: Profili teorici ed evidenze empiriche”, Giappichelli Editore, Torino, 2013
- S. GIUBBONI, “Individuale e collettivo nella nuova previdenza complementare”, WorkingPaper Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”, Catania, 2006
- F. GIUFFRÈ, “Alle radici dell’ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione” in Rivista AIC (n. 3/2019)
- D. GRANDI, “Le origini del welfare aziendale: dalle colonie operaie ai *fringe benefits*”, BollettinoAdapt, 2014

- D. GRANDI, “*Welfare* aziendale e reti: prospettive di sviluppo e analisi di due *best practice* italiane”, Bergamo, 2015
- R. GRAUSO, “*Welfare* aziendale, *gig economy* ed il giuslavorista del futuro: i nuovi orizzonti del diritto del lavoro – Intervista al prof. Michele Tiraboschi”, intervista del 28 giugno 2018
- S. LAFORGIA, “Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, Rivista dell’Osservatorio Olympus, n. 1/2016
- R. LODIGIANI, “Il *learnfare* danese tra mito e realtà”, in M. COLASANTO, R. LODIGIANI (a cura di) “Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo”, 2007
- F. LIUZZI, “Formalizzazione organizzativa e processi di selezione e sviluppo” in “Impresa sociale”, gen-mar 2008
- F. MAINO, M. FERRERA, “Primo rapporto sul secondo welfare in Italia”, 2013
- G. MALLONE, “Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale” in “Primo rapporto sul secondo welfare”, 2013
- G. MARTINI, “Sussidiarietà e... spesa pubblica. Rapporto sulla sussidiarietà 2014/2015”, Fondazione sussidiarietà, 2015
- L. MEZZETTI, “Diritti e doveri”, Giappichelli Editore, Torino, 2013
- T. MICOLITTI, “*Empowerment* organizzativo” in “Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura”, 2012
- M. NALDINI, “Le politiche sociali in Europa: Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy”, CarocciEditore, Roma, 2006
- L. NANNIPIERI, “Profili costituzionali dell’accesso ad Internet”, Pisa, 2013
- P. PASCUCCI, “Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro”, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, Rivista dell’Osservatorio Olympus, n. 1/2016
- P. PERILLO, “Memorie familiari e genitorialità in trasformazione: raccontare le pedagogie della famiglia”, in Rivista Italiana di Educazione Familiare, n. 1/2017
- E. PEROBELLI, A. ROTOLO, “L’innovazione digitale nei servizi di *welfare*. Stato dell’arte e prospettive”, White Paper n. 1/2019, OCAP (Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche), EGEA
- M. PERSIANI, “L’evoluzione del sistema pensionistico” in “Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?”, EUM, 2019 (a cura di G. CANAVESI)

- M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, "Fondamenti di diritto della previdenza sociale", Giappichelli Editore, Torino, 2016
- E. PIETRAFESA, R. DI LEO, M. CASTRIOTTA, "ICT e mercato del lavoro tra nuove professioni e rischi emergenti", in Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, INAIL, n. 2/2014
- G. PROTO, "Il sostegno monetario dei carichi familiari in Italia: alcuni fatti stilizzati", in C. DE VINCENTI, R. PALADINI (a cura di), Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie-Libro bianco, 2008
- E. RAIMONDI, "Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema di qualificazione della fattispecie", in Labour&Law Issue, vol. 5, n. 2/2019
- A. ROSIELLO, T. SCALCO, "Dal *mobbing* al benessere organizzativo: l'intervento del sindacato nella prevenzione dello stress da lavoro", Note informative n. 45 (ottobre 2009)
- G. SCANSANI, R. RUFFINI, "Il *welfare* aziendale è possibile anche nel settore pubblico?", in "Percorsi di secondo *welfare*", 2017
- I. SENATORI, M. TIRABOSCHI, "Occupazione giovanile nel mercato globale tra produttività e capitale umano", in Diritto delle Relazioni Industriali, n. 3/2008
- V. SORRENTINO, "Il potere invisibile. il segreto e la menzogna nella politica contemporanea", Dedalo, Bari, 2011
- A. SITZIA, "Il controllo (del datore di lavoro) sull'attività dei lavoratori: il nuovo articolo 4 st. Lav. e il consenso (del lavoratore)", in Labour&Law Issue, vol. 2, n. 1/2016
- A. TANESE, "Rendere conto ai cittadini: il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche", Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004
- A. TANESE, G. NEGRO, A. GRAMIGLIO, "La *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini", Rubbettino, Roma, 2003
- M. TIRABOSCHI, "La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?", anticipazione di Diritto delle Relazioni Industriali, n. 2/2012
- M. TIRABOSCHI, (a cura di) "Le nuove frontiere dei sistemi di *welfare*: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche", in "Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche", e-book ADAPT n. 36/2015
- M. TIRABOSCHI, "Le nuove frontiere dei sistemi di *welfare*: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche", in "Malattie croniche e lavoro: una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento" a cura di S. VARVA, e-book ADAPT n. 27/2014

- M. TIRABOSCHI, “Il *welfare* aziendale ed occupazionale in Italia”, in *Diritto delle Relazioni Industriali* n. 1/2020, ADAPT
- M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI, “Il piano nazionale industriale 4.0: una lettura lavoristica”, in *Law and Labour Issue*, vol. 2, n. 2/2016
- M. TRESKA, “I primi passi verso l’Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell’Agenzia per l’Italia Digitale”, in *Rivista di diritto dei media*, n. 3/2018
- T. TREU, “*Flexicurity* e oltre”, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT, n. 135/2017
- O. TROISI, “Governance e co-creazione di valore nella P.A”, Giappichelli Editore, 2015
- L. TRONTI, “Accumulare e gestire il capitale umano nelle pubbliche amministrazioni. Spunti analitici e questioni aperte”, in *Rivista quadrimestrale “Funzione Pubblica”* n. 1/2010
- L. TRONTI, “Economia della Conoscenza, innovazione organizzativa e partecipazione cognitiva: un nuovo modo di lavorare”, in *Economia&Lavoro*, n. 3/2015
- P. TULLINI, “Economia digitale e lavoro non standard”, in *Labour & Law Issue*, vol. 2, n. 2/2016
- P. A. VAGLIASINDI, “Imposizione e famiglia: cumulo, detrazioni, *splitting* e quoziente familiare” in C. DE VINCENTI, R. PALADINI (a cura di), Commissione di studio sull’imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie-Libro bianco, 2008
- V. VALENTI, “Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche”, Giappichelli Editore, Torino, 2013
- A. VALERIANI, “Le prospettive evolutive della previdenza complementare. Un’opportunità per superare anche il *gap* previdenziale di genere”, WorkingPaper ADAPT n. 5/2017
- M. WEISS, “Digitalizzazione, *smart working* e politiche di conciliazione”, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2018, Giuffrè ADAPT University Press
- L. ZANFRINI, S. GHENO, “Il superamento del *gender gap* nel mondo del lavoro che cambia: una prospettiva di *empowerment* sociale e psicologico”, in *LavoroDirittiEuropa – Rivista nuova del diritto del lavoro*, 2019
- R. ZUCARO, “Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili profili di tutela”, in *Labour&Law Issue*, vol. 5, n. 2/2019

P. ZUDDAS, “Covid-19 e *digital divide*: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria”, in Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), n. 3/2020

Sitografia

Accesso al diritto dell'UE, <http://eur-lex.europa.eu>

AgID, <https://www.agid.gov.it/>

ARAN, <https://www.aranagenzia.it/>

CLOUDIFY NoiPA, <https://www.cloudifynoipa.it/>

COVIP, <https://www.covip.it/>

FORUM PA, <https://www.forumpa.it/>

PENSIONI&LAVORO, <https://www.pensionielavoro.it/site/home.html>

PIANO TRIENNALE, <https://pianotriennale-ict.italia.it/>

TRECCANI, <http://treccani.it>

Ringraziamenti

Ringrazio tutti coloro che mi hanno sostenuto in questi anni.

Tutta la mia famiglia, e soprattutto mia cugina Noemi, sempre attenta a spronarmi anche nei momenti di difficoltà.

Ringrazio tutti i miei amici, in particolar modo Michele, Noris e Federico ormai divenuti miei fratelli maggiori.

Ringrazio infine Roberta, Rita, Giorgio e Paolo compagni della mia avventura da stagista nell'ambiente pubblico e ai quali non finirò mai di dire "grazie".