

Il protocollo su pensioni, lavoro e competitività: il ruolo della concertazione

Salvatore Pirrone¹

Il Protocollo su pensioni, lavoro e competitività del 23 luglio 2007 si colloca certamente nel novero dei più rilevanti accordi tra governo e parti sociali degli ultimi anni, per ampiezza delle tematiche trattate e per l'ampio dibattito che ha suscitato nell'opinione pubblica. A conferire a tale accordo un'importanza particolare è anche l'ampia partecipazione dei lavoratori al referendum indetto sul testo, nonché l'alta percentuale di approvazione delle soluzioni in esso contenute. Per il metodo seguito e per le soluzioni adottate, esso può costituire lo spunto

da una parte per analizzare come la concertazione si è evoluta e come si attegga in un panorama politico sostanzialmente bipolare, e dall'altra per verificare lo stato di salute del nostro sistema di welfare, in un'epoca caratterizzata da sfide di importanza epocale, quali la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione. L'articolo ripercorre la struttura del protocollo, focalizzandosi rispettivamente sugli interventi relativi al sistema pensionistico, su quelli inerenti alla regolazione dei rapporti di lavoro e del mercato del lavoro e, infine, su quelli riguardanti la competitività del sistema.

1. Il metodo: la concertazione

Si fa solitamente risalire la nascita della concertazione al cosiddetto lodo Scotti, del 22 gennaio 1983; si trattò infatti del primo caso in cui le decisioni riguardanti particolari questioni di carattere economico e sociale venivano concordate mediante un accordo tripartito, tra governo e parti sociali². È anche opinione comune quella secondo cui la

¹ Le opinioni espresse sono esclusivamente attribuibili all'autore e non riflettono necessariamente quelle dell'istituzione di appartenenza.

² In tal senso Giugni, 2003 e Carrieri, 2007. Secondo alcuni commentatori (Bellardi, 1999 e Carinci, 2005), germi di concertazione erano già rinvenibili nell'accordo interconfederale del 1977 sul costo del lavoro, che aveva ad oggetto gli stessi temi che hanno successivamente caratterizzato la prima stagione della concertazione.

lunga stagione della concertazione può in qualche maniera suddividersi in due principali fasi, tra le quali l'elemento di separazione è proprio l'accordo di concertazione per antonomasia, ossia il Protocollo Giugni del 1993. In tutta la prima fase prevale l'attenzione alle questioni riguardanti il controllo dell'inflazione e l'incremento della produttività; nella seconda fase, ormai ridimensionato il problema dell'inflazione e appena superato il momento di grave difficoltà legato alla crisi finanziaria e valutaria del 1992, ci si concentra maggiormente su altre questioni: il problema del debito pubblico e le prospettive degli anni a venire, legate in particolare alla spesa pensionistica; la flessibilità da introdurre, specie in fase di costituzione del rapporto di lavoro; i correttivi da apportare, in termini di tutele nel mercato, alla flessibilità introdotta.

Secondo l'opinione di alcuni commentatori, il primo periodo è maggiormente caratterizzato da una logica di scambio politico: uno scambio tra moderazione salariale e allargamento del benessere collettivo, in termini di maggiori diritti e/o maggiore occupazione (Carrieri, 2007). Nella seconda fase prevalgono invece gli aspetti di codecisione riguardo alla riforma o, meglio, all'adeguamento, (di pezzi) del sistema di welfare. Questo, più che il contenuto, è in effetti il vero aspetto di distinzione tra le due fasi.

Dal punto di vista del contenuto, infatti, in entrambi i periodi si trovano accordi che abbracciano molti ambiti (come ad esempio l'Accordo Scotti del 1983 o il Patto di Natale del 1998) e altri più limitati ad un unico tema. Si trovano poi accordi – in particolare quelli aventi come unico contenuto le pensioni – di cui sono ritenute parti necessarie le sole organizzazioni sindacali e non quelle datoriali (ad esempio l'accordo del 1995 in materia di pensioni). Si distinguono inoltre, rispetto agli altri, il protocollo del 23 luglio 1993 e il «patto di Natale» del 1998, per il tentativo di dare alla concertazione un sistema di regole.

Non si può non ricordare inoltre che, dal 1993 ad oggi, la concertazione ha vissuto fasi e andamenti oscillanti, che hanno visto momenti di affannosa ricerca del consenso delle parti sociali alternarsi ad altri in cui il rapporto con il sindacato era più distaccato, quando non direttamente teso a procurare una spaccatura nell'ambito dello stesso. Questo andamento è stato letto come il prodotto di un sistema bipolare, che porta di volta in volta al governo forze più o meno vicine alle

posizioni sindacali³. Vi ha inciso, tuttavia, non solo il colore politico, ma anche la maggiore o minore stabilità e forza numerica delle maggioranze che sostenevano i governi. Difficile dire quanto peso abbia avuto l'una o l'altra componente, vista la coincidenza di governi di centro-destra piuttosto stabili (con l'eccezione, significativa, del primo Governo Berlusconi) e di governi di centro-sinistra con maggioranze fragili o numericamente deboli.

In questo panorama, il protocollo del 23 luglio 2007 presenta alcune peculiarità. La prima riguarda le modalità con le quali si è pervenuti alla stesura del testo, in relazione alle quali esso si presenta al tempo stesso come tripartito e bipartito: sebbene l'accordo tra governo e parti sociali sia stato infatti raggiunto sul testo complessivo, non si può trascurare il fatto che al testo si sia pervenuti passando per il lavoro di tre diversi tavoli, rispettivamente relativi a pensioni, mercato del lavoro e competitività, e che soltanto agli ultimi due hanno partecipato le associazioni datoriali.

Una seconda qualità che caratterizza il protocollo è l'estrema ampiezza delle materie trattate, che costituisce di fatto un *unicum* nel panorama degli accordi di concertazione: sul fronte delle pensioni si spazia infatti dagli interventi di carattere puramente sociale, come quelli destinati ad incrementare le pensioni (contributive e non) più basse, al ritocco dei requisiti per il pensionamento di anzianità e alla modifica dei coefficienti di trasformazione previsti per il calcolo della pensione contributiva, fino al tentativo di trovare una soluzione al problema dei lavori usuranti, senza trascurare interventi volti a dare una maggiore copertura previdenziale ai giovani, caratterizzati da una maggiore probabilità di cambiare lavoro, tipologia contrattuale, tipo di copertura previdenziale e di incorrere in episodi di disoccupazione; sul fronte delle politiche del lavoro si interviene in materia di ammortizzatori sociali (identificando gli interventi immediati e prefigurando una riforma a regime), si prefigurano interventi di riforma in materia di incentivi all'occupazione, apprendistato e servizi per l'impiego, si delineano interventi in favore delle donne e dei giovani; si interviene inoltre nella regolazione del rapporto di lavoro, per abrogare le tipologie contrattuali ritenute più «precarizzanti» e limitare la reiterazione dei contratti a tempo determinato; sul fronte della competitività, infine, si interviene per rafforzare gli incentivi alla retribuzione legata alla produttività. Solo la politica industriale e il sistema fiscale risultano es-

³ Si veda, ad esempio, Treu, 2005.

sere escluse da questo ampissimo novero di materie sottoposte al confronto con le parti: entrambe erano state d'altra parte già oggetto di importanti provvedimenti governativi (il varo del programma Industria 2015 per la prima materia, la riforma Visco contenuta nella legge 296/2006 per la seconda).

Una terza e importante peculiarità è data dal forte vincolo che l'accordo ha avuto nei confronti della sua attuazione legislativa. Un vincolo talmente robusto da portare il governo a ritornare sul testo inizialmente predisposto e instaurare un secondo processo di concertazione, sul testo medesimo, del quale sono stati infine concordati anche i più piccoli dettagli. Un caso che ha portato molti commentatori ad interrogarsi sulla legittimità sostanziale di un processo decisionale che vedeva imporsi i contenuti di un accordo tra le parti sociali nei confronti delle prerogative del Parlamento, riproponendo il dibattito riguardante i rapporti tra concertazione e democrazia parlamentare⁴.

La straordinaria forza dell'accordo è stata per lo più collegata al grande consenso che l'accordo medesimo aveva guadagnato nel referendum svolto tra i lavoratori: l'ampia partecipazione al voto (cinque milioni i lavoratori votanti) e la grande percentuale di consensi (oltre l'80% dei votanti) davano infatti all'accordo una straordinaria valenza sociale e politica (Carrieri, 2007). Pur senza sottovalutare tale componente, riteniamo che essa abbia avuto una influenza secondaria e derivata rispetto alla questione centrale, ossia la difficoltà di comporre, nell'ambito della maggioranza parlamentare e di governo, impostazioni estremamente diverse tra la componente più radicale e quella più moderata. Una diversità evidente sin dall'articolazione del programma di governo, la cui composizione, che aveva richiesto equilibrismi non indifferenti, e la cui concreta attuazione avrebbero portato all'emergere di notevoli tensioni; per questi motivi il percorso di concertazione poteva servire a rendere esogene alcune scelte, facendole rientrare nella maggioranza di governo con una forza che le sottraesse alle più difficili mediazioni interne. Analoghe ragioni di tattica politica spiegano, ad avviso di chi scrive, anche l'estrema ampiezza delle materie

⁴ Tra i commenti di quei giorni si segnala un fondo di Piero Ostellino sul «Corriere della sera» del 1° dicembre 2007, dal significativo titolo *Welfare: esautorato il Parlamento*; tra le risposte, quella di De Luca Tamajo sulle colonne de «il Sole 24 Ore» (*Parlamento, la sovranità non è messa a rischio*), 7 dicembre 2007).

Sui rapporti tra concertazione e democrazia parlamentare si veda, più diffusamente, Maresca, 2000.

trattate: solo allargando il campo di azione era infatti possibile trovare materia per concretizzare quello scambio politico che avrebbe potuto rendere digeribili alcuni contenuti essenziali (il «superamento dello scalone», in primo luogo) anche alle parti datoriali (o ad alcune di esse).

2. Alcune valutazioni riguardanti il merito

Al di là delle considerazioni sul metodo svolte nel paragrafo precedente, vale la pena di passare ad analizzare, nei limiti di spazio e approfondimento che questo contributo si pone, il merito delle questioni affrontate dal Protocollo del 23 luglio 2007 e poi in larga misura incorporate nel decreto-legge n. 81/2007 e nella legge n. 247 dello stesso anno.

Nel fare ciò i paragrafi che seguono, ripercorrendo la struttura del protocollo, si focalizzeranno rispettivamente sugli interventi relativi al sistema pensionistico, su quelli riguardanti la regolazione dei rapporti di lavoro e del mercato del lavoro, dando conto, infine, della parte riguardante la competitività del sistema.

2.1 Previdenza

Gli interventi sul sistema pensionistico si articolano fondamentalmente intorno a tre tematiche fondamentali: l'inadeguatezza di alcune pensioni, anche di quelle basate su contributi, principalmente come conseguenza della imperfetta indicizzazione; il «superamento dello scalone», pur nel rispetto delle compatibilità finanziarie di lungo periodo (anche con riferimento al sistema contributivo); la previsione (ovviamente collegata all'innalzamento dell'età pensionabile) di età di pensionamento più favorevoli per i lavoratori che abbiano svolto lavori particolarmente usuranti.

L'intervento di redistribuzione – la cui attuazione era stata anticipata, subito dopo la stipula del protocollo, dal decreto legge n. 81 – si articola principalmente su due elementi: una indicizzazione completa ai prezzi (per un triennio) per gli scaglioni di pensione fino a cinque volte il trattamento minimo; un incremento dei trattamenti inferiori a determinate soglie. In quest'ultimo caso, all'intervento sulle pensioni assistenziali, che ricalca quello già operato con la Legge finanziaria per il 2001, se ne aggiunge un secondo più direttamente mirato al sostegno delle pensioni basate su contributi e articolato in base agli anni di

contribuzione. Quest'ultima è proprio la parte più rilevante dell'intervento, sia dal punto di vista delle risorse impegnate (oltre il 90% delle maggiori uscite stimate nel quadriennio 2007-2010), che da quello dell'innovatività dello strumento rispetto al quadro preesistente.

Si tratta di un intervento ibrido, che ha in sé una componente di assistenza pura, ma anche una di redistribuzione interna al sistema. Dal primo punto di vista potrebbe essere giudicato un intervento scarsamente mirato: come è stato dimostrato (Baldini e Mazzaferro, 2008) parte del beneficio finisce per essere indirizzato a famiglie non disagiate (un quarto delle famiglie beneficiarie sono sopra il terzo decile di reddito), onde la riduzione della povertà ad esso riconducibile è di soli 0,4 punti percentuali nel totale delle famiglie e dello 0,9% rispetto alle famiglie che hanno al proprio interno individui pensionati. Tuttavia l'intervento si giustifica anche da un altro punto di vista, ossia quello di premiare in qualche maniera la contribuzione versata rispetto ai trattamenti puramente assistenziali: resta il fatto che si tratta di un premio *ex post*, laddove un vero incentivo al lavoro e alla contribuzione (rispetto al non lavoro o al lavoro non regolare) richiederebbe che un tale meccanismo sia noto *ex ante*.

Più difficile da valutare è la questione del «superamento dello scalone», che su un piano prettamente economico risulta difficilmente giustificabile e che può essere compresa unicamente alla luce del suo significato politico, legato alla rimozione di quello che da taluni veniva considerato un *vulnus*, sia in termini di equità tra generazioni che da quello della correttezza di rapporti tra potere legislativo e prerogative delle parti sociali. Nell'affrontare l'irrinunciabile nodo dell'innalzamento graduale dell'età minima di pensionamento, il decreto legislativo n. 243/2004 aveva infatti previsto il brusco innalzamento del requisito anagrafico minimo per il pensionamento di anzianità da 57 a 60 anni a partire dal 2008; ma nel fare ciò aveva da una parte creato una netta differenza tra lavoratori nati in anni contigui (in particolare tra i nati nel 1950 e nel 1951⁵) e dall'altro era intervenuto in materia di

⁵ Per i nati nel 1951 l'uscita sarebbe stata ritardata di ben quattro anni rispetto alla coorte immediatamente precedente: a parità di contributi (almeno 35 anni), mentre un lavoratore nato il 31 dicembre 1950 sarebbe potuto andare in pensione al 1° gennaio 2008 (la prima finestra utile), un individuo nato il giorno dopo (il 1° gennaio 1951) avrebbe dovuto attendere il 1° gennaio 2012 (nel 2011, infatti, raggiunti i 60 anni, l'età pensionabile sarebbe ormai salita ulteriormente fino a 61).

pensioni senza un preventivo accordo con le parti sociali. Il protocollo interviene a diluire tale brusco innalzamento, pervenendo ad una situazione a regime più o meno analoga a quella delineata dalla Legge Maroni, pur con alcune peculiarità (prima tra tutte la considerazione della «quota», ovvero della somma tra anzianità anagrafica e quella contributiva). Per quanto riguarda le pensioni retributive ciò mantiene, al prezzo di un rilevante sacrificio nel breve periodo (quasi 7,5 miliardi di euro in dieci anni), la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema.

Tra gli elementi positivi spicca la messa in sicurezza del sistema contributivo, con una semplificazione della procedura di revisione dei coefficienti di trasformazione (che elimina la necessità di acquisire i pareri del nucleo di valutazione della spesa previdenziale, delle competenti commissioni parlamentari e delle parti sociali), l'accorciamento da dieci a tre anni della periodicità degli aggiornamenti e l'adozione, con effetto dal 1° gennaio 2010, di una nuova tavola dei coefficienti (che avrebbe dovuto essere introdotta già nel 2005, alla scadenza del primo decennio di applicazione della Riforma Dini).

Va tuttavia osservato che l'intervento sull'età di pensionamento e sui requisiti contributivi, pensato guardando evidentemente al sistema retributivo, è stato esteso anche al sistema contributivo, perpetuando così l'errore già commesso dalla Legge Maroni. Ne risulta stravolta una delle caratteristiche tipiche dei sistemi Ndc (*Notional defined contribution*). Tali sistemi postulano una corrispondenza fra contributi versati e spettanze previdenziali, *n.d.r.*, ossia la flessibilità dell'età di pensionamento, che rendeva di fatto superata la vecchia distinzione tra pensione di anzianità e pensione di vecchiaia. Da una parte il ventaglio di possibilità si restringe drasticamente (a regime gli uomini potranno scegliere di andare soltanto tra i 61 e i 65 anni se dipendenti e tra i 62 e i 65 se autonomi); dall'altra si introduce anche per i pensionandi contributivi un requisito di anzianità contributiva (35 secondo la Legge Maroni, 35 o 36, a seconda dell'età anagrafica, per la legge 247) per le uscite di anzianità, che (oltre ad eliminare per una parte rilevante dei contribuenti ogni possibilità di scelta in ordine all'età di pensionamento) appare piuttosto scollegato dalla logica del sistema Ndc. Sicuramente più coerente sarebbe stato mantenere l'impostazione originaria del sistema contributivo spostando in avanti il range di età (portandolo ad esempio da 57-65 a 60-67)⁶.

Ultimo tra gli interventi sul sistema pensionistico è quello relativo alla

⁶ Si veda, a tal proposito, Gronchi, 2008.

riduzione dell'età di pensionamento per i lavoratori che abbiano svolto lavori particolarmente usuranti. Non si tratta di una questione nuova nel panorama legislativo italiano⁷, ma non sembra che le esperienze del passato abbiano stimolato una adeguata riflessione in ordine ai criteri con cui identificare tali lavoratori. In mancanza di un'adeguata riflessione scientifica, il protocollo ha adottato soluzioni basate sul senso comune e sulle esigenze poste in maniera più pressante dalle organizzazioni sindacali, aggiungendo alla lista delle attività già identificate dal cosiddetto Decreto Salvi del 2000, i lavori svolti nell'ambito di organizzazioni a linea catena, quelli di conduzione di mezzi pubblici pesanti e i lavori notturni. Si è trattato tuttavia di uno dei punti più controversi, soprattutto per il fatto che, data la difficoltà di individuare in maniera univoca i lavori più usuranti, ci si era limitati, in sede di stesura del protocollo, all'identificazione di criteri di massima (in particolare per quanto riguarda il lavoro notturno), aggiungendo però una indicazione puntuale delle risorse finanziarie impiegabili (280 milioni di euro annui per il primo decennio di applicazione); con la conseguenza che in fase di stesura del testo legislativo ci si dovette confrontare con la difficoltà di circoscrivere il campo dei possibili beneficiari a partire da un onere totale già fissato (invertendo quindi l'ordine temporale delle operazioni). La difficoltà di trovare un accordo si è quindi riflessa nella necessità di lasciare aperta la questione, inserendo nella legge 247 una delega al governo (rimasta peraltro ancora inattuata) invece che un testo precettivo. Quanto al beneficio, si prospetta un'anticipazione dell'età di pensionamento di tre anni rispetto al requisito previsto per la generalità dei lavoratori. Si tratta di un beneficio che darà un effettivo vantaggio in termini di rendimento dell'investimento previdenziale soltanto ai lavoratori la cui pensione sarà calcolata con il sistema retributivo; per coloro che vedranno invece il proprio trattamento calcolato con il sistema contributivo, l'anticipazione dell'età di pensionamento (che pure sarà possibile) avrà la conseguenza di provocare una decurtazione della pensione, per effetto dei coefficienti di trasformazione⁸. Per tali

⁷ Le disposizioni che in passato hanno riconosciuto benefici di tal genere hanno tuttavia avuto un effetto estremamente limitato, interessando soltanto 600 persone nel periodo 2001-2002.

⁸ È questa la ragione per cui si stima che tali benefici abbiano effetti rilevanti sui conti della previdenza soltanto nei primi dieci anni: dopo il 2013, infatti, le uscite inizieranno a riguardare trattamenti liquidati con il metodo del pro-rata e incorporanti un contenuto sempre più elevato di pensione «contributiva».

soggetti si dovrà dunque prevedere un meccanismo differente, basato sull'utilizzo di coefficienti di trasformazione opportunamente modificati per tener conto della diversa speranza di vita al momento del pensionamento.

2.2 Lavoro

I molteplici interventi che hanno inciso sulla politica e la regolazione del mercato del lavoro si sono per lo più focalizzati su tre ambiti principali: le politiche attive, gli ammortizzatori sociali e la regolazione dei contratti di lavoro flessibili. Il criterio di intervento è del tutto diverso nei tre argomenti, dato che per alcune questioni le soluzioni sono appena delineate e lasciate all'attuazione da parte del legislatore delegato, mentre per altre il livello di maturazione delle soluzioni abbozzate nel protocollo ha reso possibile un intervento immediatamente precettivo ad opera della legge 247.

Tra tutti gli argomenti quello che si presentava al tavolo di concertazione con un più ampio livello di approfondimento da parte del dibattito scientifico e politico era certamente la riforma degli ammortizzatori sociali: sin dalla pubblicazione della relazione finale della Commissione Onofri si è fatta sempre più diffusa la consapevolezza – tra gli addetti ai lavori, ma in una certa misura anche nell'opinione pubblica – della necessità di intervenire non solo per innalzare il livello di tutela, ma anche per eliminare le disparità tra settori e classi di ampiezza dell'impresa e per legare strettamente i benefici ad uno stato di disoccupazione inteso non solo come assenza di lavoro, ma anche come ricerca attiva dello stesso.

Non si possono quindi che apprezzare le principali linee verso cui il protocollo dichiara di muoversi nel medio periodo e che la legge 247 riprende nei criteri della delega; ci si riferisce in particolare alla pulsione verso un sistema unitario di assicurazione contro la disoccupazione che accorpi – ponendosi a metà strada in termini di generosità del trattamento – le odierne indennità di mobilità e di disoccupazione ordinaria, rafforzandone peraltro il criterio di condizionalità rispetto alla ricerca attiva di una nuova occupazione⁹.

⁹ Con questo criterio di razionalizzazione del sistema stride però la conferma delle indennità «a consuntivo» (l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti e i trattamenti per gli operai agricoli), pagate non sulla base di uno stato di disoccupazione, ma come integrazione per i lavoratori discontinui. Si tratta infatti

Quanto al disegno a regime, pur nel giudizio complessivamente positivo, resta tuttavia la diffidenza verso l'approvazione di una ennesima delega in materia di ammortizzatori sociali, data la mancata attuazione di quelle già approvate in precedenza. Deve inoltre esservi la consapevolezza che una vera modifica degli ammortizzatori sociali non può prescindere da una vera e propria rivoluzione copernicana del sistema di servizi per l'impiego che dia vita ad efficienti sportelli dove l'erogazione del sussidio sia spunto per l'attivazione, l'eventuale riqualificazione e la ricollocazione del disoccupato. Per far ciò è però necessario ripensare completamente – in termini fattuali più che in quelli normativi – il ruolo dei servizi per l'impiego come vero centro di snodo delle politiche (attive e passive) verso chi cerca lavoro.

Venendo alle forme di lavoro flessibile, va in primo luogo sottolineato che – rispetto al dibattito spesso semplicistico pro o contro la Legge Biagi – il Protocollo ha risposto con misura, cercando di conservare l'impianto generale della normativa, ma al contempo tentando di porre un limite agli eccessi di flessibilità e agli abusi dei relativi istituti.

Sul piano della eliminazione degli eccessi di flessibilità si collocano l'abrogazione dello *staff leasing* e del lavoro a chiamata (ora ripristinato dalla legge n. 133/2008), considerate le tipologie contrattuali potenzialmente più precarizzanti. Non si è trattato di un intervento traumatico, dato che entrambe costituivano categorie del tutto residuali dal punto di vista del numero dei contratti stipulati. Più rilevante, almeno dal punto di vista politico, è stato invece l'intervento sul lavoro a termine, volto ad aggiungere, al termine massimo già previsto dalla normativa in caso di proroga del primo contratto, un termine ultimo complessivo di 36 mesi in caso di successione di contratti posti in essere tra il medesimo datore di lavoro e lo stesso lavoratore.

2.3 Competitività

Un capitolo a parte ha meritato, nell'ambito del protocollo, la compe-

di indennità il cui funzionamento induce comportamenti opportunistici, disincentivando in taluni casi il lavoro (quanto meno quello regolare). Per questi trattamenti le modifiche apportate dalla legge 247 non incidono sulle problematiche sopra accennate e meglio sarebbe stato, ad avviso di chi scrive, includere la tutela dei lavoratori discontinui nell'ambito del disegno di costruzione del trattamento di disoccupazione unico (a tal proposito si veda, più diffusamente, Pirrone e Sestito, 2006 e 2008).

titività del sistema e delle imprese, sebbene gli interventi previsti siano pochi e anche questi siano stati del tutto depotenziati in fase di attuazione legislativa.

Per capire la logica degli interventi va in primo luogo ricordato che la performance del nostro paese in termini di produttività è stata, negli ultimi anni decisamente deludente: nell'ultimo decennio si è registrata una crescita media di appena mezzo punto percentuale annuo, mentre nello stesso periodo la produttività è cresciuta in media dell'1,6% in Germania, dell'1,9% in Francia, il 2,1% negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

A detta di molti osservatori uno dei mezzi per favorire un recupero di produttività consiste nel legare maggiormente la retribuzione ai risultati, verificati in sede aziendale¹⁰. Si tratta quindi di recuperare uno dei punti inattuati della riforma del modello contrattuale contenuta nel Protocollo Giugni del 1993, cercando finalmente di dare impulso alla contrattazione di secondo livello (territoriale o aziendale): ad oggi la percentuale di aziende ove un secondo livello di contrattazione è operativo è particolarmente esigua e, anche laddove tale livello è operativo, spesso i premi sono variabili soltanto nominalmente, essendo nei fatti spesso legati a risultati valutati *ex ante*¹¹.

Gli incentivi previsti dal Protocollo andavano senza dubbio nella corretta direzione, prevedendo: un incremento di risorse per i benefici contributivi connessi a tale tipo di retribuzione; la considerazione di tali tipologie di retribuzione ai fini pensionistici (da decontribuzione il beneficio si traduceva quindi in sgravio); l'eventuale incremento del tetto massimo di retribuzione incentivabile (dal 3% fino al 5%); la diversa ripartizione del beneficio, a vantaggio del lavoratore (che avrebbe fruito di uno sgravio totale per la parte a suo carico); la detassazione delle medesime retribuzioni. Tale intervento – al cui completamento concorreva l'eliminazione della contribuzione aggiuntiva sugli straordinari – doveva fare da impulso, nelle intenzioni dei soggetti stipulanti, ad una riforma del sistema di contrattazione, lasciata alle parti, ma anch'essa diretta a rafforzare gli elementi di stimolo della produttività.

Questo in linea di principio, giacché in fase di traduzione di tali intendimenti in norma, a causa di un mero errore tecnico, le risorse previ-

¹⁰ Sul punto si può vedere, tra gli altri, Kruse, Freeman e Blasi (a cura di), di prossima pubblicazione.

¹¹ Dell'Aringa, 2008.

ste per lo sgravio contributivo finivano per non crescere affatto, restando ancorate a 650 milioni di euro annui (che, per l'appunto, era pressappoco quello che si spendeva fino all'anno precedente). Per di più il sistema di attribuzione dei relativi benefici ne usciva decisamente più complesso, perdendo l'automaticità prevista dalla norma abrogata a vantaggio di un ben più complesso sistema a domanda¹².

Nel complesso, tale componente, determinante (insieme alla limitazione degli interventi di correzione sul contratto di lavoro a tempo determinato e sugli altri contratti «flessibili») per l'acquisizione del consenso di Confindustria al testo del Protocollo, ha alla fine prodotto risultati del tutto deludenti, così come deludente è stato, fino ad oggi, il risultato sul fronte della modifica del sistema di contrattazione.

3. Conclusioni

In conclusione si può dire che il Protocollo del 23 luglio 2007 presenta indubbiamente luci e ombre, sia per quanto riguarda il metodo che nel merito.

Sul metodo non si può negare che l'esigenza stessa del confronto, nonché la sua evoluzione fino all'accordo e oltre, fino alla stesura del testo normativo principale, siano state profondamente influenzate dalla situazione politica, e in particolare dalla debolezza numerica della maggioranza di governo e dalla differenza tra le posizioni espresse dalle sue componenti. Tale situazione ha certamente influenzato il dettaglio con cui alcune soluzioni sono state descritte e il ristretto spazio lasciato per la traduzione in legge, non solo all'opera del governo, ma anche a quella del Parlamento. La difficoltà di trovare soluzioni condivise in tempi ragionevoli ha determinato in altri passi dell'accordo una certa simmetrica indeterminatezza, temperata dal continuo rimando di future precisazioni a commissioni tripartite.

Nel merito, la ricerca di soluzioni più razionali ed eque, pur evidente in alcuni tratti (si pensi agli ammortizzatori sociali), ha lasciato il passo talvolta a soluzioni approssimative, non in linea con quelli che sono da considerare i veri punti fermi del nostro sistema di welfare, finendo ad esempio per inquinare una riforma, quella del sistema pensionistico contributivo, prima ancora che potesse effettivamente divenire efficace.

¹² A tal proposito si rimanda al decreto interministeriale 7 maggio 2008 (in Gu 178 del 31/07/2008).

In generale vi è tuttavia da apprezzare la misura con cui sono state ricercate soluzioni di compromesso, andando più nel senso della correzione che in quello dello stravolgimento, nei confronti di un sistema di regole che in fondo ha bisogno di trovare un suo assestamento dopo anni di profondi mutamenti.

Restano, tuttavia, irrisolti alcuni nodi fondamentali dell'adeguamento del nostro sistema di welfare alla situazione economica, sociale e demografica odierna e prevedibile per il futuro. In primo luogo la necessità di un ulteriore innalzamento dell'età media di pensionamento, come conseguenza, più che di vincoli, di un ampliamento delle possibilità di scelta dei lavoratori, da facilitare anche mediante forme di abbandono graduale delle responsabilità lavorative. Speculare a tale esigenza è quella del mantenimento del potere di acquisto delle pensioni, la cui mancanza comporterà anche in futuro l'esigenza di agire con interventi estemporanei o comunque una tantum. Sul fronte del mercato del lavoro manca ancora una riforma organica degli ammortizzatori sociali che faccia da complemento all'incremento delle flessibilità; continua, al contrario, la tendenza a diversificare il sistema in mille deroghe e interventi particolari. È ancora debole, infine, quella strumentazione – in termini di metodo di contrattazione e di incentivi al suo efficiente orientarsi – in grado di stimolare la competitività del sistema produttivo.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M. e Mazzaferro C., 2008, *Tra previdenza e assistenza: gli interventi sulle pensioni basse*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel-Il Mulino, Bologna.
- Bellardi L., 1999, *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari.
- Carinci F., 2005, *Riparlare di concertazione*, «Annali del Lavoro», n. 10, p. 2.
- Carrieri M., 2007, *Prove di concertazione. Il lavoro nel confronto tra parti sociali e Governo*, Ediesse, Roma.
- Dell'Aringa C., 2008, *Il decentramento della contrattazione collettiva*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel-Il Mulino, Bologna.
- Giugni G., 2003, *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna.
- Gronchi S., 2008, *Il ruolo dei coefficienti nei sistemi NDC*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel-Il Mulino, Bologna.
- Kruse D.L., Freeman R.B. e Blasi J.R. (a cura di), di prossima pubblicazione, *Shared Capitalism at Work: Employee Ownership, Profit and Gain Sharing, and*

Broad-based Stock Options, University of Chicago Press, (bozze preliminari disponibili all'indirizzo <http://www.nber.org/books/krus08-1/>).

Maresca A., 2000, *Concertazione e contrattazione*, «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 2, p. 197.

Pirrone S. e Sestito P., 2006, *Disoccupati in Italia, tra Stato, Regione e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna.

Pirrone S. e Sestito P., 2008, *Prestazioni di solidarietà attiva e politiche di attivazione*, in «Arel – Europa Lavoro Economia», Arel (Agenzia di ricerche e legislazione), ottobre.

Treu T., 2005, *La concertazione*, in «Diritti Lavori Mercati», vol. 1, p. 29.