

1. *Il difficile equilibrio e gli scambi plurimi realizzati nel Protocollo.*

Il protocollo del 23 luglio 2007 e la legge attuativa 247 del 2007 vanno considerati nel contesto delle politiche economiche e sociali del governo Prodi: non solo perché ne riflettono i caratteri e le debolezze, ma anche perché riprendono motivi anticipati in altri provvedimenti. Del resto patti sociali della portata del protocollo non vivono in isolamento. E' stato così per l'accordo del 23 luglio del 1993, che è il precedente più vicino per importanza, anche se le priorità sono diverse nei due accordi: allora il contenimento dell'inflazione oggi la “sistemazione” di alcuni assetti del mercato del lavoro e della previdenza.

Il contenuto del protocollo del 2007(1) costituisce una sintesi di interventi in tema di lavoro, avviati fin dall'inizio della XV legislatura e orientati al contrasto di fenomeni di irregolarità ritenuti particolarmente gravi: regolarizzazioni di collaborazioni anomale, misure di controllo sulla regolarità contributiva (estensione del DURC, documento unico di regolarità contributiva) e sulle catene di appalti, rafforzamento del contrasto al lavoro nero, nuova legge sulla sicurezza del lavoro(123/2007), con misure immediatamente operative (coordinamento dei controlli e rafforzamento delle sanzioni), e delega per la semplificazione e redazione di un testo unico (esercitata col dslg 81/2008). Più in generale il Protocollo si appoggia su altri provvedimenti contenuti nella legge finanziaria 2008, e nel collegato, che sono parte importante del delicato equilibrio politico economico raggiunto dal governo. Lo scambio che ne ha reso possibile la firma non è solo interno alle materie trattate, mercato del lavoro e previdenza, che sono fra loro connesse più che in passato, ma è anche esterno, come si è rilevato nel dibattito parlamentare. Questo vale in particolare per gli imprenditori, che beneficiano della riduzione del costo del lavoro (il cd. cuneo fiscale) e di vari incentivi presenti nella legge finanziaria (riduzione dell'Ires, semplificazione tributaria per le piccole imprese, sgravi per le spese di ricerca ecc). Questi provvedimenti sono significativi anche per le parti sindacali, in quanto contribuiscono al sostegno dell'economia e dell'occupazione essenziale per qualunque operazione durevole di welfare.

Per la conclusione dell'accordo operano inoltre, come in altri casi di concertazione, elementi di scambio politico. L'intesa è importante per il governo in quanto contribuisce a sostenerne l'equilibrio nel difficile contesto socio-politico del 2007. Il mantenimento di questo equilibrio è apprezzato dalle parti sociali, in quanto funzionale al conseguimento dei benefici attesi dalle riforme concordate. In particolare i sindacati hanno bisogno di un accordo con Confindustria e governo sia per smentire il declino della concertazione, minacciata nel periodo del centro destra (2001-2006), sia per rafforzare il proprio ruolo nella definizione delle maggiori questioni sociali del paese, anche in risposta alla competizione della sinistra politica. Questi fattori hanno sostenuto la scelta sindacale di rafforzare la adesione al protocollo con il ricorso ad una consultazione dei lavoratori di dimensione senza precedenti.

L'intreccio di elementi sindacali e politici ha influenzato l'intero iter delle trattative e l'accordo finale, che portano i segni di un compromesso difficile. Peraltro, data la complessità delle materie trattate e le tensioni nella maggioranza e nel paese, le conclusioni raggiunte devono ritenersi ragguardevoli. I provvedimenti risultanti hanno potuto ottenere l'approvazione parlamentare, da una maggioranza stretta e divisa, proprio per il sostegno reciproco di fattori sociali e politici. Per il primo aspetto, quello politico, ha giocato la forte legittimazione proveniente dall'accordo con le parti e dal referendum dei lavoratori, sul versante politico è stata rilevante l'adesione del Protocollo al programma del centro sinistra ancorché non privo di ambiguità. Più in generale si è capito il rilievo decisivo dei

provvedimenti (non solo il protocollo ma la legge finanziaria) per le sorti del governo, cioè per evitare crisi ritenute negative, e quanto meno premature, per motivi diversi sia dalla maggioranza sia dalle parti sindacali e da gran parte fronte imprenditoriale.

La conclusione dell'intesa e la sua approvazione si motivano anche per la pluralità dei contenuti che riguardano provvedimenti riguardanti sia il mercato del lavoro sia la previdenza pensionistica. Questa è una relativa novità perché quest'ultimo tema è tradizionalmente distinto dagli altri nella nostra concertazione: nel 1995 come nel 2004 è stato oggetto di intese separate, con attori firmatari diversi, che hanno portato alle leggi 335/1995 e 243/2004. La novità è motivata da una ragione politica fondamentale: cioè dal fatto che l'intesa sull'assetto pensionistico, in particolare la modifica della normativa del 2004 riguardante l'innalzamento di tre anni (il cd scalone) dell'età pensionabile, ha costituito per i sindacati, e anche per una parte della coalizione di maggioranza, un elemento determinante per accettare la regolazione compromissoria sul mercato del lavoro, superando le controversie esistenti al riguardo all'interno degli stessi schieramenti. Questo legame è stato rilevante anche per il fronte imprenditoriale: Confindustria in primis è stata indotta, per esplicita dichiarazione, ad accettare il nuovo assetto pensionistico, pure non pienamente condiviso, in quanto inserito in un patto comprensivo di misure apprezzabili sul mercato del lavoro e sulla competitività, nonché connesso ad altri provvedimenti varati dal governo sul costo del lavoro.

## 2. *Il rapporto fra accordo sociale, governo e parlamento.*

Prima di considerare alcuni contenuti del protocollo vorrei riprendere il tema, discusso in sede parlamentare e toccato anche negli scritti di questo volume, dei rapporti fra l'accordo sociale e le decisioni parlamentari<sup>(2)</sup>. Tali rapporti sono delicati in tutta la storia della concertazione. La concertazione di per sé non espropria il parlamento, ma accentua gli elementi di rischio che il governo assume a suo carico, cioè il rischio di riuscire a tradurre in legge i contenuti dell'accordo attraverso la sua maggioranza parlamentare. Nel contesto del periodo i rapporti fra governo, parti sociali e parlamento si sono rivelati particolarmente critici, come spiega il travagliato passaggio dell'accordo alla disciplina legislativa, che registra aggiustamenti successivi dei testi in sede sia di governo sia poi parlamentare.

La spiegazione è tutta politica. La difficoltà delle mediazioni raggiunte in sede concertativa spiega solo in parte la particolare reattività delle parti sociali, il sindacato in primis, e per motivi diversi la Confindustria, a ogni modifica delle intese, anche su punti che in contesti politicamente meno travagliati sarebbero stati aggiustabili. Il fatto è che l'opposizione sindacale a ogni modifica del Protocollo è stata acuita dalla pressione a cambiare alcuni punti esercitata dalla sinistra politica in competizione con le posizioni sindacali. Questa vicenda conferma l'inestricabile intreccio fra fattori sindacali e fattori politici che influiscono sulla concertazione all'italiana e la loro rilevanza nel determinare sia gli esiti della concertazione sia la traduzione in sede parlamentare. Sono questi fattori irrisolti che determinano la difficoltà di risolvere sul piano procedurale rapporti come quelli interni alla concertazione e fra questa e il potere esecutivo parlamentare direttamente esposti alle contrastanti pressioni sociali e politiche. La difficoltà risulta ancora più evidente nel quadro politico bipolare configuratesi in Italia nel periodo in esame. Il quadro bipolare, in specie nell'attuale formulazione, riduce le ambiguità possibili nei rapporti fra le parti sociali e maggioranza di governo che l'esperienza proporzionalistica invece favorisce. Non necessariamente rafforza l'autorevolezza del governo rispetto alle parti sociali, ma postula condizioni più rigorose per la concertazione, cioè enfatizza il rilievo delle proposte che il governo rivolge alle parti, assumendone la responsabilità diretta. Non a caso la responsabilità e l'autorevolezza del governo sono sottoposte a un test particolarmente arduo quando il negoziato riguarda, come in tutti gli ultimi episodi, temi cruciali per l'equilibrio sociale e politico, quali flessibilità e previdenza.

### 3. *Utilità e costi del compromesso sulle pensioni.*

Gli interventi in materia previdenziale costituiscono la parte “dura” del protocollo per il loro rilievo sociale e politico nel compromesso raggiunto e per le risorse coinvolte, che costituiscono l’aspetto distributivo più rilevante dell’intesa (circa 2 miliardi di sostegno alle pensioni basse, circa 1 miliardo l’anno per il superamento dello scalone).

Questa parte dell’accordo è la più esposta alle critiche(3). La soluzione adottata, superamento del cd scalone Maroni e sostituzione con un innalzamento graduale dell’età pensionabile, è costosa, ma tiene conto delle aspettative di soggetti vicini alla soglia di pensione, che riflettono storie personali e condizioni di lavoro diverse da quelle attuali (carriere precoci, lavori pesanti). Questi motivi sono ancora più forti nella previsione delle deroghe per i lavori usuranti.

Nel complesso il compromesso raggiunto risente del peso del passato, un passato che è largamente presidiato nello schieramento sindacale e presente in una popolazione che invecchia rapidamente. Il peso di questa condizione anagrafica, che si riflette sul piano politico e sindacale, ha reso difficile anche in altri paesi i tentativi di riformare gli assetti pensionistici, che hanno sempre permesso alle generazioni anziane condizioni di relativo favore rispetto a quelle più giovani.

Nel nostro contesto non credo fosse possibile fare meglio, cioè ottenere un risultato meno costoso tale da rendere disponibili risorse per altri capitoli di welfare, che pure ne hanno bisogno: dalle politiche attive del lavoro, al sostegno dei gruppi deboli, agli ammortizzatori sociali. Questa del resto è l’esperienza degli ultimi anni, a partire dalla riforma del 1995, che ha reso possibile contenere la dinamica della spesa pensionistica, ma non ridurla come si era previsto dalla Commissione Onofri(4).

Detto questo, su singoli aspetti della materia si sarebbero potuto trovare soluzioni più coerenti con l’impianto contributivo del 1995. Come rileva giustamente Gronchi (5), non era necessario alterare, comprimendola, la fascia di età pensionabile unica, introdotta dalla legge Dini (allora era 57 anni e 65). Si poteva mantenere questo elemento di flessibilità senza pregiudicare l’esigenza di alzare l’età pensionabile; bastava fare slittare in avanti la fascia di età allineandola gradualmente alla nuova età minima prevista dal protocollo (58 anni a salire). Si tratta di una incoerenza in sé negativa, più grave di un’altra alterazione conseguente all’introduzione delle cd quote: perché queste, secondo la regolazione del protocollo, operano in subordine al requisito dell’età anagrafica.

D’altra parte la tensione del periodo ha impedito di considerare, per correggerli, aspetti specifici più volte rilevati dai critici, che rendono imperfetto il pur solido impianto della legge 335 e che aspettano di essere modificati in futuro per ridare coerenza al sistema.

### 4. *Le criticità: lavori usuranti e coefficienti di trasformazione.*

Piuttosto il compromesso finale presenta alcuni contenuti che ne mettono a rischio la tenuta nel medio lungo periodo. Almeno due elementi di criticità riguardano la copertura dei costi conseguenti al superamento dello scalone: l’incertezza dei risparmi derivanti da una non meglio precisata razionalizzazione degli enti previdenziali e la difficoltà di individuare un confine certo all’ambito dei lavori usuranti. Quest’ultimo è un compito molto arduo anche per la carenza di informazioni esaustive sulle condizioni di salute e sulle aspettative di vita in relazione al tipo di lavoro svolto. L’aleatorietà delle definizioni possibili di lavoro usurante (non solo di quella usata dal nostro legislatore) comporta il rischio che il ricorso al pensionamento anticipato per questi lavori abbia costi poco controllabili (nonostante i tetti di spesa stabiliti). Anche per questo motivo (6) molti paesi hanno adottato strumenti alternativi: forme di pensionamento graduale, modulazione del montante contributivo come premio al rischio per lo svolgimento di mansioni pregiudizievoli per la salute.

La tenuta futura dell'accordo sulle pensioni è soprattutto legata all'adeguamento dei coefficienti di trasformazione per il calcolo della pensione. E' positivo che il meccanismo di revisione sia reso automatico e previsto con cadenza triennale, ma il rinvio al 2010 del primo adeguamento (dopo che quello del 2005 è stato colpevolmente omesso) segnala le persistenti tensioni sul tema e le riserve mentali del sindacato in ordine alla modifica dei coefficienti. Lo conferma l'ambiguità della formula usata per indicare i compiti della commissione incaricata di verificarne l'applicazione, che, si dice, deve tener conto delle condizioni del mercato del lavoro, incluso il numero degli immigrati e della demografia. Le resistenze sindacali ad applicare rigorosamente l'aggiustamento automatico dei coefficienti secondo quanto prevede la legge 335 sono motivate dalla preoccupazione che la modifica dei coefficienti comporti un abbassamento drastico dei futuri livelli pensionistici; quelli delle nuove generazioni. Tale conseguenza è prevedibile, perché l'allungamento della speranza di vita, da cui dipendono i coefficienti, è stato maggiore di quanto ipotizzato nel 1995. D'altra parte una corretta applicazione dei coefficienti è necessaria per non alterare l'equilibrio del sistema. Le preoccupazioni sindacali sono emerse anche nel richiamo, contenuto nel protocollo, alla necessità di perseguire in futuro un tasso di sostituzione della pensione rispetto al salario pari al 60%. La formula utilizzata è volutamente generica tale da indicare non tanto una garanzia di risultato, come vorrebbero le confederazioni sindacali, quanto un obiettivo da perseguire attraverso politiche appropriate; opportunamente la legge 247 ha precisato che il perseguimento di tale obiettivo è affidato non alla revisione dei meccanismi di calcolo, bensì ad apposite politiche del lavoro.

Se la percentuale del 60% fosse oggetto di vera e propria garanzia, condizionante il calcolo dei coefficienti, si avrebbe un'alterazione radicale del sistema contributivo, come tale inaccettabile e non attribuibile neppure a un legislatore tormentato come il nostro. Senza dire che avrebbe effetti distributivi inaccettabili, anche per chi lo sostiene: quello di premiare i ricchi a scapito dei meno ricchi, perché, come rileva E. Fornero (7) il 60% di una retribuzione elevata è più generoso di un 60% di una retribuzione bassa.

La necessità di perseguire l'obiettivo di pensioni adeguate è presente nel protocollo. Ma esso interviene operando dal lato del mercato del lavoro, in particolare con due strumenti. Il primo è la previsione a fini pensionistici di contributi figurativi, in relazione a vari periodi di discontinuità lavorativa (per disoccupazione, formazione, attività di cura, oltre a quelli tradizionali di malattia e maternità), in modo che tali periodi non si riflettano negativamente sul reddito pensionistico. In direzione analoga opera l'agevolazione del riscatto dei periodi di laurea a fini pensionistici. Il secondo è la totalizzazione dei contributi versati in diverse posizioni pensionistiche, affinché nessun contributo vada perduto ai fini della costruzione del montante. Si tratta di interventi utili, sperimentati anche in altri paesi. Ma essi hanno evidenti limiti di operatività, in quanto possono operare come integrazioni parziali al sistema, ma non bastano a correggere carriere eccessivamente discontinue, né tanto meno insufficienze di reddito quali oggi sono diffuse soprattutto in molti lavori precari.

Questi obiettivi possono essere raggiunti solo con politiche generali, in particolare economiche, capaci di creare buona occupazione e di sostenere nel tempo retribuzioni adeguate. Come si è giustamente rilevato è un'illusione pensare di sanare le carenze del mercato del lavoro con interventi sulle pensioni(8).

D'altra parte il possibile abbassamento della copertura pensionistica è intrinseco al sistema contributivo, che è fatto per garantire pensioni corrispettive e non di per sé adeguate. Per perseguire meglio l'obiettivo dell'adeguatezza delle prestazioni occorre modificare o integrare la logica del sistema, introducendo elementi di tipo non corrispettivo ma solidaristico. Tale modifica può consistere nel prevedere rendimenti differenziati più elevati per i lavoratori a bassi salari, compensandoli (eventualmente) con rendimenti meno elevati per chi abbia retribuzioni più alte, oppure nello stabilire un'integrazione a carico del bilancio

pubblico delle pensioni di coloro che per le vicende della vita lavorativa non hanno accumulato contributi sufficienti a garantire un livello adeguato di pensione.(9)

Proposte del genere sono state avanzate nel dibattito precedente al protocollo, ma non hanno avuto seguito. In realtà esse potrebbero inserirsi in una revisione più radicale del sistema. Una soluzione coerente con la nostra Costituzione sarebbe di generalizzare una prestazione pensionistica di base destinata, secondo la logica del welfare universalistico, a garantire a tutti i cittadini anziani prestazioni adeguate alle esigenze di vita. Tale prospettiva risponderebbe alle aspettative di quote crescenti di lavoratori che, per la ridotta contribuzione, per carriere intermittenti e per bassi salari o per una combinazione di tali fattori, non raggiungono livelli di pensione comparabili a quelli che devono essere garantiti a tutti i cittadini, neppure agli attuali 530 € mensili. Per far fronte ai bisogni di questi cittadini esistono istituti sviluppatasi in modo disordinato, cioè le varie forme di pensione o di assegno sociale, che verrebbero unificati in una pensione universalistica di base.

Un' ipotesi del genere va definita in tutte le sue implicazioni, a cominciare dai rapporti fra pensione di base e contributiva: questi devono essere stabiliti in modo tale da evitare che la prima abbia effetti di spiazzamento sulla seconda, riducendo la propensione dei lavoratori attivi a versare contributi nel corso della vita lavorativa. Altri paesi hanno adottato sistemi simili di carattere misto che combinano una componente di welfare universalistico con un sistema contributivo, o con fondi pensione privati. Queste esperienze possono fornire indicazioni utili per innovare in senso universalistico anche il travagliato settore della nostra previdenza.

##### 5. *Pensionamento delle donne e consolidamento del metodo contributivo.*

Tra gli altri punti discutibili del Protocollo va menzionato il mantenimento dell'anacronistica differenza nell'età di pensionamento fra uomini e donne per quanto riguarda la pensione di vecchiaia: 60 anni per le donne e 65 per gli uomini. Questa differenza è sempre meno giustificata, dato che le aspettative di vita delle donne sono mediamente più alte di quelle degli uomini. La diversa età pensionabile tra donne e uomini ha buone probabilità di essere considerata ingiustificata e quindi discriminatoria dalla Corte di giustizia europea.(10) La diversa età di pensionamento non può spiegarsi come compensazione per situazioni di passata discriminazione contro le donne o come rimedio al carico di cura dei figli e della famiglia da esse sopportato nel corso della vita.

Questi squilibri esistono, ma la risposta sta nel sostenere le donne non nel momento della pensione, quando ne hanno (di solito) meno bisogno, ma nei periodi di maggiore impegno familiare, per le funzioni di cura dei figli e degli anziani che sostengono in maniera ancora prevalente. Lo si può fare, come mostrano altri paesi, riconoscendo per tali periodi congedi e contributi figurativi utili ai fini pensionistici. L'ipotesi è stata considerata(11) nel corso del dibattito sul protocollo, ma è stata scartata, anche da donne, politiche e sindacaliste, interessate al tema, con l'argomento che i risparmi così ottenuti potevano risultare un espediente per finanziare i costi dell'eliminazione dello scalone. In realtà un innalzamento dell'età di pensionamento, di 6 – 9 mesi, è stato comunque prodotto dall'introduzione delle cd finestre per le donne che abbiano raggiunto i 60 anni.

La parte pensionistica dell'accordo presenta dunque elementi di incertezza, legati soprattutto alle questioni aperte dei coefficienti e dei lavori usuranti. Come per altre nostre riforme l'esito dipenderà dall'applicazione che verrà fatta dell'accordo e dalla legge 247 di recepimento dell'accordo. Da questo dipendono anche le prospettive: in caso di buona implementazione la fase di transizione del nostro sistema pensionistico potrà ritenersi se non conclusa (per questo occorre aspettare 20 – 30 anni), almeno destinata a procedere senza scosse, cioè senza la necessità di altri interventi strutturali. Mentre sarebbe possibile introdurre correzioni, come sopra accennato, utili a far funzionare meglio quel metodo contributivo che resta la struttura portante del nostro sistema pensionistico. In caso contrario

si renderebbero necessarie ulteriori modifiche in condizioni di contesto, demografiche e politiche, non necessariamente più favorevoli.

6. *Aggiustamenti alle regole del mercato del lavoro.*

Si è già rilevato come la parte pensionistica dell'accordo abbia grandemente contribuito all'intesa sulle misure relative al mercato del lavoro, superando veti, soprattutto della sinistra politica, altrimenti paralizzanti. L'influenza in senso reciproco è potenzialmente altrettanto significativa, in quanto una riforma e un buon funzionamento del mercato del lavoro possono essere decisivi per la sostenibilità del sistema pensionistico. Per questo aspetto il protocollo presenta contenuti molteplici, di diversa rilevanza.

La parte più controversa, riguardante la regolazione delle flessibilità e il contrasto alla precarietà, non è quella maggiormente innovativa. L'intesa non avalla le tesi orientate a demolire l'impianto della normativa precedente, la legge 30/2003, sostenute dalla sinistra politica e sindacale. L'intervento abrogativo si limita, secondo le indicazioni del programma dell'Unione, alle figure dello staff leasing e del job on call (lavoro a chiamata).

L'abrogazione di questo ultimo contratto nella forma prevista dagli art. 33 e ss del dlgs 276/2003 si è accompagnata con la possibilità di salvare in via di contrattazione prassi sviluppatesi soprattutto nei settori del turismo. Per il resto il protocollo e la legge prevedono interventi non demolitori ma correttivi della normativa precedente, completando gli interventi avviati nel primo periodo della legislatura. Questo risultato, proprio perché segnala elementi più di continuità che di discontinuità con il passato, ha provocato tensioni fra le varie componenti sindacali e politiche emerse nella traduzione in legge del protocollo. Oltre alla definizione dei lavori usuranti è la regolazione del lavoro a termine a costituire il centro del contrasto in sede parlamentare e politica.

Un elemento significativo per l'equilibrio di questa regolazione è di aver combinato tecniche limitative con tecniche incentivanti. Queste seconde sono incentrate sull'aumento dei costi del lavoro a termine, perché la riduzione del costo del lavoro, cd cuneo fiscale, è riservato ai contratti a tempo indeterminato, e sull'aumento dei contributi previdenziali dei collaboratori. Quanto alle tecniche limitative si è opportunamente evitato sia di restringere la fattispecie di ricorso ai contratti a termine, cioè l'introduzione per legge di ulteriori causali specifiche, sia di fissare tetti alla quantità dei contratti. Entrambi questi interventi hanno dimostrato in passato scarsa efficacia, se non controindicazioni. Il Protocollo si è concentrato, in linea con le indicazioni europee e con i suggerimenti dell'esperienza (12), sul controllo della reiterazione nel tempo dei contratti a termine, al fine di contrastare il rischio dei lavoratori di cadere nelle trappole della temporaneità.

Condivido la convinzione che questo sia l'obiettivo più urgente da perseguire; ma non è detto che gli strumenti previsti dal Protocollo siano sufficienti. I limiti alle reiterazioni, e alla durata dei contratti a termine, possono essere elusi ponendo fine al rapporto prima della scadenza dei 36 mesi o della ulteriore proroga: quindi con una rotazione dei soggetti precari sullo stesso posto di lavoro. Servono interventi più articolati, che tengano conto delle diverse motivazioni di ricorso al contratto a termine (13): ad esempio nei casi di alte professionalità i contratti a termine di lunga durata (3 – 5 anni come è oggi per i dirigenti) possono essere vantaggiosi e quindi da liberalizzare.

Inoltre in presenza di mercati del lavoro dinamici come quelli attuali è utile puntare su ulteriori tecniche premiali (oltre al cd cuneo fiscale), e sia prevedendo per i contratti a termine, come si è fatto per il lavoro temporaneo somministrato, costi maggiori rispetto a quelli dei rapporti a tempo indeterminato, e imponendo specifici costi assicurativi all'impresa che ricorre al lavoro temporaneo, sia riconoscendo premi salariali al lavoratore temporaneo. Misure disincentivanti possono essere recuperate nella delega sugli ammortizzatori sociali secondo indicazioni già previste da ddl elaborati nella scorsa legislatura (in realtà fin dal primo governo Prodi)(14); stabilendo ad esempio contributi

maggiori per la disoccupazione a seconda dell'intensità con cui l'azienda ricorre ai lavoratori temporanei.

Interventi più radicali si possono configurare riducendo (ulteriormente) le differenze di costo normativo fra contratti a tempo indeterminato e contratti a termine, in particolare quelli relativi alle tutele dal licenziamento. Si tratta di una strada finora esclusa dall'ordine del giorno delle nostre riforme, come mostra lo scontro sull'art. 18 dello statuto dei lavoratori verificatosi nella scorsa legislatura. Questo scontro ha avuto motivi ideologici non riconducibili a un singolo aspetto della normativa<sup>(15)</sup>, pur fortemente simbolica. In realtà la mancanza di un sistema efficiente di servizi e di tutele sul mercato ha contribuito a rafforzare un circolo vizioso. La resistenza degli attori sindacali e politici, condivisa anche dagli esperti giuslavoristi più avvertiti, ad abbandonare gli strumenti esistenti di difesa del posto di lavoro, è sostenuta dalla carenza di strumenti di accompagnamento sul mercato del lavoro; d'altra parte il ritardo nell'attivare questi strumenti perpetua le spinte alla conservazione dello status quo, comprese le resistenze individuali e collettive anche alla mobilità necessaria fra posto e posto di lavoro.

Che la sindrome della conservazione dello status quo sia ancora presente è dimostrato dal rifiuto manifestatosi anche solo a discutere la proposta di sperimentare un contratto a tempo indeterminato con tutele crescenti per superare l'attuale frammentazione e precarietà nei modi di assunzione dei (giovani) lavoratori.<sup>(16)</sup>

La regolazione del contratto a termine non esaurisce le misure di contrasto alla precarietà. Infatti gli interventi del governo, fino al protocollo del 2007 e alla legge 247, hanno allargato l'ambito delle misure: da quelle ricordate di lotta al lavoro nero, e di sostegno all'emersione, alla più stretta regolazione e al miglioramento dei controlli sugli appalti, alla riconfigurazione del contratto di apprendistato, che può rispondere ad esigenze di flessibilità e di qualificazione professionale utili sia all'impresa sia al lavoratore. L'ambito delle misure utili è ulteriormente estendibile: agli strumenti di monitoraggio e di controllo circa l'applicazione delle normative esistenti, dalle cui debolezze dipendono in buona misura le irregolarità del nostro mercato del lavoro, al funzionamento della giustizia del lavoro, le cui lentezze costituiscono un aggravio di costi per i soggetti coinvolti e sono un disincentivo a osservare le regole; e infine, su un versante diverso, al sostegno delle basse retribuzioni la cui diffusione contribuisce ad accrescere la precarietà del lavoro.

Dei salari il protocollo si occupa solo per un aspetto specifico, cioè per incentivare con agevolazioni fiscali e contributive le retribuzioni negoziate in rapporto alla produttività aziendale. Questo aspetto promozionale dell'intervento non esaurisce la questione salariale; ma è rilevante perché stimola il decentramento della contrattazione e i comportamenti virtuosi delle parti sociali, cioè la produttività aziendale e del lavoro. Un legame virtuoso fra salari e produttività si può realizzare solo in azienda; e solo una contrattazione che lo sappia stimolare può contribuire sia a una migliore distribuzione del reddito sia all'innovazione produttiva: entrambi obiettivi cruciali per il nostro paese.

#### *7. Il ridimensionamento dei rapporti di collaborazione.*

Un aspetto della regolazione della flessibilità particolarmente contrastato negli ultimi anni riguarda la disciplina, e prima ancora la qualificazione, dei rapporti di collaborazione, diffusi nel nostro paese più che altrove. La XV legislatura è intervenuta più volte in argomento, con interventi specifici: regolarizzazione tramite accordi sindacali, sollecitati da circolari ministeriali, delle forme anomale di contratto a progetto, presenti specie nei call-center, stabilizzazione progressiva con filtri concorsuali o genericamente selettivi della moltitudine di collaborazioni inserite nelle pubbliche amministrazioni, in elusione al blocco delle assunzioni, o per profittare di forme meno costose di lavoro.

A questi rapporti di collaborazione sono state estese, allargando iniziative del governo nella XIV, alcune tutele previste per i lavoratori tipici, in particolare indennità nei casi di malattia, maternità e infortuni.

L'intervento più incisivo in materia è stato identificato all'inizio della XV legislatura (2006) nell'innalzamento dei contributi sociali delle collaborazioni con l'obiettivo di parificarle a quelle dei lavoratori subordinati. Tale intervento è basato sulla considerazione, non infondata, che la riduzione del divario dei costi tolga l'incentivo maggiore ad utilizzare queste forme di collaborazioni per occupazioni aventi in realtà le caratteristiche del lavoro subordinato. Il protocollo del 23 luglio 2007 ha confermato questa linea di intervento mentre ha evitato di rivedere la configurazione dell'istituto, quale ricevuto dalla legge 30/2003 e dal dlgs 276. Questa scelta può sorprendere; in effetti ha lasciato delusi in particolare i giuristi, che hanno affrontato con dovizia di argomenti, spesso eccessiva, la questione definitoria della fattispecie e della sua distinzione dal lavoro subordinato(17).

La reticenza delle parti sociali e del legislatore ad impegnarsi su questo terreno è comprensibile, non solo per chi come me ritiene scarsamente produttivo affrontarla; in realtà si spiega per le divergenze esistenti all'interno della coalizione di centro sinistra e fra gli esperti circa la qualificazione e la regolazione di questi rapporti.

Un orientamento (più) radicale (18) propone di allargare la nozione di lavoro subordinato a tutti i lavoratori inseriti organicamente nel ciclo produttivo aziendale, in modo tale da comprendervi la stragrande maggioranza dei collaboratori, con la conseguenza di estendere ad essi l'applicazione delle tutele storiche del lavoro subordinato. Un altro orientamento(19) esclude di poter unificare le due fattispecie e quindi le relative discipline e propone di applicare ai rapporti di collaborazione solo alcune tutele proprie del lavoro subordinato, corrispondenti alle esigenze specifiche di questi lavori che sono economicamente dipendenti ancorché giuridicamente non subordinati. Questo orientamento ha ispirato nella scorsa legislatura proposte di Statuto dei lavori o di Carta dei diritti (As 1872 del 2002).

Tale indirizzo è stato oggetto di dibattito nella fase di elaborazione del protocollo, ma non ha trovato seguito né nell'intesa né nella traduzione in legge. Tale esito negativo risente delle difficoltà appena ricordate; ma non si dovrebbe rinunciare a superarle, perché i miglioramenti delle tutele dei lavoratori atipici finora introdotte non sono sufficienti né rispondono a un disegno organico.

#### 8. *Valorizzazione dei servizi all'impiego e della formazione professionale.*

La debolezza delle tutele e dei servizi all'impiego è stata identificata almeno dai tempi della commissione Onofri, come uno dei motivi più gravi del cattivo funzionamento del nostro mercato del lavoro e di una incertezza diffusa, percepita soggettivamente con intensità più grave di quanto desumibile dalla quantità esistente di lavori precari(20). E' dal 1998 che si è tentato, invano, di porre rimedio a tale situazione. I servizi all'impiego sono stati oggetto di modifiche reiterate della disciplina, dalla legge 196/1997 ad oggi (21). Ma il miglioramento normativo ha avuto conseguenze applicative quanto meno diseguali; spesso meno positive proprio nelle aree deboli del paese dove l'urgenza di avere servizi efficienti e di politiche attive era maggiore. Non diversamente si è verificato per la formazione professionale e continua, che è stata oggetto di innovazione normativa nella legge 196 del 1997 con la regolazione dei fondi interprofessionali, ma ha continuato a presentare gravi carenze e disuguaglianze di funzionamento.

In tema di servizi all'impiego le indicazioni del protocollo del 2007 sono ancora in linea di continuità con gli interventi precedenti. Si è rilevato qualche accenno diverso, o qualche ambiguità, circa i rapporti e il ruolo dei servizi pubblici all'impiego e degli operatori privati. In realtà l'accordo non disconosce la compresenza di questi diversi attori, ma ribadisce, secondo l'impostazione sempre sostenuta dal centro sinistra, il ruolo essenziale del servizio pubblico nella certificazione dello stato di disoccupazione che danno titolo a sostegni al

reddito in caso di inattività dei lavoratori. Si tratta di una indicazione non innovativa, ma che lascia aperte diverse applicazioni sui rispettivi ruoli del pubblico e del privato, come si verifica nella legislazione e nella pratica di diverse regioni.

L'accordo del 23 luglio non si occupa esplicitamente di formazione professionale, in parte per una (malintesa) ripartizione di competenze fra ministeri, ma anche per una sottovalutazione dell'urgenza di potenziare e di riorganizzare questo settore. Eppure esso rientra a pieno titolo nell'ambito del welfare(22), oggi più di ieri per la centralità che assumono le competenze professionali e il loro adeguamento continuo nella società della conoscenza. Esso dovrebbe avere un'alta priorità nel nostro paese, dato che il deficit competitivo italiano dipende non tanto dalla mancanza di flessibilità del lavoro, quanto dalle deboli dotazioni di capitale umano per gli aspetti sia qualitativi sia quantitativi, cioè per il basso tasso di attività e per la scarsa qualificazione media della nostra manodopera.

Il tema è ripreso in un ddl approvato (nel dicembre 2007) dal governo Prodi, che sancisce un diritto soggettivo alla formazione continua. Peraltro l'indicazione è priva di adeguata strumentazione attuativa e finanziaria, con il rischio di ridursi a una mera enunciazione programmatica. L'argomento merita di essere affrontato in modo non incidentale, tenendo conto anche della evoluzione normativa riscontrabile in altri paesi. E' significativa ad esempio quella del sistema francese che ha una lunga esperienza dei fondi professionali: di recente si è prevista la possibilità dei singoli, imprese e lavoratori, di usufruire di tempo e risorse per la formazione da essi prescelta, anche ma non esclusivamente, attingendo ai fondi interprofessionali. Una simile previsione può accrescere la garanzia per la effettività del diritto alla formazione(23); nello stesso tempo può costituire uno stimolo attivato dalla domanda alla maggiore efficienza dell'offerta e può spingere allo svolgimento da parte dei fondi interprofessionali di utili funzioni di consulenza piuttosto che di mera intermediazione.

#### 9. *Completare la riforma degli ammortizzatori sociali.*

La parte dell'accordo del 23 luglio 2007 che delinea una riforma organica degli ammortizzatori sociali è la vera chiave di volta dell'intervento riformatore sul mercato del lavoro; perché l'estensione dei sostegni al reddito, insieme con quella dei diritti normativi, è essenziale per una protezione efficace dei lavoratori di fronte a fenomeni di precarietà che non possono essere contrastati solo sul piano del rapporto individuale di lavoro. I dati di Anastasia(24) sulla precarietà anche dei rapporti a tempo indeterminato ne sono una conferma.

Un sistema di ammortizzatori universali è condizione anche per il miglior funzionamento di un sistema (integrato) di servizi e di politiche attive del lavoro, capace di gestire un mercato del lavoro sempre più turbolento, come mostrano le esperienze di altri paesi. Il disegno del protocollo riprende le linee indicate nelle più compiute proposte di questi anni, a partire dal rapporto Onofri(25). Si tratta di vedere se questa volta il legislatore riuscirà ad andare oltre gli interventi immediati, che consistono come in passato nell'aumento della quantità e della durata delle indennità di disoccupazione (comprese quelle cd. a contribuzione ridotta).

Rispetto ai tentativi esperiti nelle ultime tre legislature è cresciuta l'urgenza della riforma e forse anche la relativa consapevolezza, alimentata dalle conoscenze e dai richiami delle migliori esperienze straniere. Queste, più che le nostre pratiche, hanno mostrato come il successo di misure di welfare che vogliono essere universali, ma selettive e non assistenziali, dipende in modo decisivo dagli strumenti applicativi: non solo la efficienza dei servizi all'impiego, ma anche forme specifiche di valutazione delle performance dei relativi operatori, con conseguenti possibilità di incentivi e disincentivi; strumenti di monitoraggio sistematico dei risultati, utili per adattare periodicamente il sistema, forme di collaborazione fra servizi pubblici e operatori privati: interventi congiunti di sostegno e di gestione delle parti sociali (come gli enti bilaterali), infine forme di responsabilizzazione reciproca degli erogatori dei servizi e dei beneficiari dei sussidi (patti di servizio con contenuti verificabili).

Nel caso degli ammortizzatori sociali è decisivo superare l'attuale divaricazione di competenze e attribuire a una sola amministrazione sia la responsabilità di pagare i sussidi, ora in capo all'INPS, sia quella di assistere i disoccupati nella ricerca di impiego e di controllare gli abusi, ora in capo ai servizi locali all'impiego.(26)

Questi aspetti implementativi sono stati finora il punto debole della nostra esperienza, non solo in questa materia, e hanno contribuito a ridurre la fiducia nella possibilità di generalizzare l'ambito degli ammortizzatori sociali senza aprire il varco a incontrollabili fenomeni di abuso. Il peso di questi fattori è apparso ancora più accentuato nel caso del reddito minimo di inserimento (RMI), che presenta difficoltà di gestione accresciute rispetto agli stessi ammortizzatori sociali, per il carattere altamente discrezionale delle erogazioni e per i soggetti cui si riferisce. La sperimentazione del RMI avviata a fine XIII legislatura in varie sedi locali, invero con una certa improvvisazione, ha confermato tali difficoltà, contribuendo a sconsigliare ulteriori tentativi di attivare l'istituto.(27)

Tali aspetti istituzionali e organizzativi potranno avere una verifica definitiva solo nella fase attuativa degli interventi. Ma alcuni dovranno essere chiariti già nella stesura delle deleghe previste dalla legge. C'è chi ritiene che la formulazione di queste deleghe sia carente proprio nella individuazione degli strumenti di responsabilizzazione degli attori pubblici e privati, dei controlli sul funzionamento del sistema, degli incentivi disincentivi circa l'utilizzo del sistema: segno questo di una persistente sottovalutazione della importanza di tali strumenti. Nè manca qualche elemento di ambiguità, in particolare riguardo alla definizione dei rapporti fra indennità di disoccupazione, cassa integrazione e indennità di mobilità. Il punto va chiarito per non perpetuare prassi consolidate nel tempo, che hanno permesso il diffondersi di forme di integrazione al reddito in costanza di rapporto prolungate nel tempo, a copertura di crisi aziendali definitive, e quindi sostitutive dell'indennità di disoccupazione. Superare queste distorsioni è necessario se si vuole attuare un sistema universale unitario di tutele del reddito. Non sarà facile, perché si incontreranno le resistenze dei beneficiari del sistema attuale, ben distribuiti territorialmente e politicamente. Non a caso i passati tentativi di riforma furono osteggiati proprio su questo punto.

La carenza è particolarmente grave a fronte della innovazione introdotta dal protocollo di estendere il miglioramento delle indennità di disoccupazione ai comparti agricoli e a trattamenti con requisiti ridotti, che in passato sono stati i più esposti ad abusi. Forse sarebbe bene ripensare in toto lo schema di aiuti in questi settori per adottare un sistema di *in work benefits* per soggetti deboli a basso salario, come si era proposto in alcuni disegni di legge della XIV legislatura (AS 1674).(28)

#### 10. Gli incentivi all'occupazione.

La parte del protocollo relativa alla regolazione delle flessibilità, al contrasto della precarietà e alla riforma degli ammortizzatori non esaurisce le misure previste nell'intesa. Esse riguardano altri aspetti del mercato del lavoro: la revisione dell'apprendistato, invero indicata genericamente, del contratto di inserimento, di cui si dice che va meglio incentivato, la correzione di alcune norme sull'inserimento dei lavoratori svantaggiati (abolizione dell'art.14 del d.lgs.276 del 2003 e la riscrittura dell'art 12 della legge 68 del 1999).

Un'attenzione particolare, maggiore di quella dedicatavi generalmente, merita la previsione in delega, di norme incentivanti dirette a sostenere l'occupazione di gruppi sottorappresentati nel mercato del lavoro: giovani, donne e anziani. Questa è la parte più nettamente promozionale, di politica attiva, del protocollo che intende integrare l'approccio storico delle tutele protettive con l'obiettivo di incrementare le opportunità di lavoro. Nello stesso senso è orientata la incentivazione dei salari di produttività già ricordata. Si tratta di interventi qualificanti delle politiche del lavoro, a condizione che essi superino le impostazioni fin qui prevalenti, che, come ricorda Pirrone (29), hanno disperso gli incentivi su platee ed obiettivi troppo vasti. Sarà importante che le deleghe non trattino in modo

indifferenziato le tre grandi categorie ricordate, e che non adottino misure altrettanto ampie, ma selezionino strumenti e soggetti in funzione del loro effettivo bisogno di sostegno.

Gli interventi riguardanti l'occupazione giovanile presentano contenuti diversificati: l'attenzione prevalente è dedicata alla regolarizzazione e alla stabilizzazione dei lavori precari e per altro verso a sostenere i percorsi pensionistici dei giovani con facilitazioni al riscatto della laurea e con contribuzioni figurative per i periodi di non lavoro. Inoltre si affida al potenziamento dell'apprendistato, specie quello professionalizzante, il compito di favorire la transizione fra scuola e lavoro e un inserimento graduale, data la temporaneità del rapporto, ma regolare, nel lavoro stabile. A queste misure si aggiungono sostegni per favorire l'accesso al credito, un fondo credito per compensare le cadute di reddito dei lavoratori parasubordinati (un parziale surrogato degli ammortizzatori), fondi di sostegno per le attività innovative e per il credito ai lavoratori autonomi.

L'obiettivo è di contrastare su piani diversi il deterioramento delle condizioni di lavoro e di vita dei giovani registrato negli ultimi anni, ed espresso nella diffusione delle forme atipiche di lavoro e nel conseguente abbassamento dei salari di ingresso(30).

Va peraltro rilevato che resta scoperto il problema del contrasto alla precarietà salariale, che è un aspetto connesso alla precarietà del lavoro. Questo tema è oggetto di crescente preoccupazione e di molteplici proposte, a dire il vero non ancora messe a punto. Sarebbe utile prendere considerazione la proposta, avanzata da più parti (31), di introdurre in Italia un salario minimo legale. Questa misura è presente in molti paesi europei, dove si è dimostrata efficace per migliorare le condizioni salariali di molti lavoratori marginali. I sindacati italiani sono scettici o contrari, temendo che un salario legale scoraggi la contrattazione collettiva. Si tratta di un timore ingiustificato. Se tale salario è fissato a livello adeguato, tenendo conto della contrattazione, può anzi favorirla. Sul tema andrebbe aperto un confronto senza pregiudizi con le organizzazioni sindacali.

Le misure di promozione del lavoro femminile contenute nel protocollo indicano un interesse al tema maggiore che in passato. Si è rilevato in ciò (32) una positiva modifica di orientamento rispetto alle politiche tradizionali, che sono state prevalentemente concentrate sul sostegno al lavoro giovanile, peraltro con risultati modesti per l'uso causale o indifferenziato degli incentivi monetari e per la debolezza delle politiche attive di inserimento al lavoro. L'attenzione al lavoro femminile è giustificata dalla persistente scarsità della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che pure essendo in crescita, resta lontana dagli obiettivi e dalle medie europee. Ed è questo un gap che pesa non solo sulle condizioni di vita e sulla libertà di scelta delle donne, ma sulla insufficiente crescita del paese (come mostrano i paragoni con altri paesi) e sul benessere delle famiglie che è largamente legato alla presenza di più redditi da lavoro.

Le misure del protocollo si ispirano a orientamenti da tempo dibattuti anche da noi e ampiamente sperimentati in altri paesi (33). Sono previsti interventi combinati per ampliare le opportunità di lavoro femminile e per favorire la conciliazione con la vita familiare, con il lavoro di cura e con la maternità: una maggiorazione della riduzione del cuneo fiscale per l'assunzione di donne al Sud a tempo indeterminato, sostegni all'uso del part time e agli orari flessibili, sviluppo dei servizi all'infanzia e agli anziani non autosufficienti, rafforzamento dei congedi parentali, accesso privilegiato al fondo per il microcredito previsto per incentivare le attività innovative dei giovani.

Le migliori esperienze europee mostrano che solo una combinazione selettiva di queste misure, più servizi, più tempo fruibile, sostegni economici alle donne che lavorano, cui va aggiunta una istruzione adeguata, è in grado di contribuire al miglioramento dell'occupazione femminile e di ampliare la libertà delle donne di scegliere una vita familiare e genitoriale piena. Le possibilità di operare nei fatti questa combinazione sono ancora incerte, perché mancano specifici sostegni economici al lavoro femminile sul tipo ad es. del tax credit presente in altri paesi e proposto anche nel dibattito parlamentare sul

protocollo, e perché la delega in questione è rimasta priva di adeguati finanziamenti. Il che non depone a favore della serietà dell'impegno assunto nel protocollo. In realtà questa carenza rinvia a debolezze generali delle politiche italiane per la famiglia. Gli ostacoli a superarle non consistono solo nella carenza di risorse, ma nella scarsa priorità attribuita a queste politiche nel contesto delle politiche economiche e del lavoro. Le priorità dovrebbero essere rigorosamente definite, anche perché gli interventi riformatori incidono su comportamenti sociali fortemente radicati. Si pensi alle resistenze a superare la concezione del capofamiglia, a operare una distribuzione di ruoli fra i sessi, ad allargare l'uso dei congedi e le responsabilità di cura. A tali resistenze si cumulano le controversie riguardanti le concezioni di famiglia. Sostenere l'uno o l'altra misura significa avallare un dato modello di famiglia.

Queste controversie non hanno impedito in passato, anche da parte dei partiti cattolici, l'adozione di politiche sociali, soprattutto a favore dei figli, a prescindere dal tipo di famiglia beneficiaria. Ma si trattava per lo più di aiuti monetari, come gli assegni per il sostegno dei figli. La ricerca di un welfare familiare complesso ha sollevato tensioni conflittuali già nel primo governo dell'Ulivo, riaperte dalle vicende più recenti. L'importanza di questo capitolo del welfare è decisiva non solo per la natalità ma per il benessere dei minori e dei giovani e per le pari opportunità tra uomini e donne nei vari aspetti della vita civile e del lavoro. Il tema non è quindi eludibile; come non lo è il chiarimento delle differenze all'interno di entrambe le coalizioni (34).

All'occupazione degli anziani il protocollo dedica una (fuggevole) menzione nel quadro dell'impegno a rivedere il sistema degli incentivi includendovi fra le nuove priorità anche l'occupazione dei lavoratori ultra cinquantenni. L'impegno, oltre ad essere generico, non è sostenuto neppure in questo caso da una provvista finanziaria. Inoltre esso non può esaurire l'ambito delle politiche necessarie a promuovere un invecchiamento attivo, che è l'obiettivo generale in questa materia. Questi ambiti di interventi hanno ricevuto finora pochissima attenzione in sede politica e sindacale, anche se non mancano proposte e richiami ad esperienze straniere di successo. Eppure gli interventi sono urgenti in un paese come l'Italia che presenta un rapido invecchiamento della popolazione, congiunto con un basso tasso di natalità, e che mantiene livelli di occupazione degli ultracinquantenni lontani dalle medie europee (35). Promuovere l'invecchiamento attivo è d'altra parte il migliore incentivo all'elevazione dell'età pensionabile.

Va inoltre sottolineato che gli incentivi economici e normativi (sostegni all'inserimento lavorativo, forme di transizione graduale fra lavoro e pensionamento ecc.) sono utili ma non sufficienti. Occorrono misure dirette a correggere le storture tradizionali dell'offerta e della domanda del lavoro per i soggetti anziani; ancora più a fondo è necessario combattere gli stereotipi che sottostimano la capacità degli anziani di partecipare alla vita attiva e di imparare; valorizzare questa capacità investendo nella loro formazione, quella generale e quella professionale utile a una riqualificazione in lavori diversi. I pregiudizi attuali hanno portato ad abbandonare quasi del tutto gli investimenti formativi per gli over 55 (solo l'1,8 % partecipano). Tutti i dati confermano che una migliore istruzione favorisce la partecipazione al mercato del lavoro e influisce positivamente anche sulla speranza di vita.

Il sostegno all'offerta di lavoro è importante ma non sufficiente: va accompagnato con una revisione delle modalità di impiego funzionali ad allargare le opportunità di lavoro degli anziani. Il che può richiedere modifiche dell'organizzazione del lavoro nelle imprese e richiede di superare gli automatismi salariali che aumentano il costo del lavoro degli anziani, contribuendo al loro 'spiazzamento' sul mercato. Per altro verso occorre cogliere le opportunità offerte dallo sviluppo dei servizi: delle attività di cura alle persone, che sono in grande crescita, ma anche dei servizi alle imprese. Cogliere queste opportunità è possibile, come mostra la longevità di lavoro dei professionisti, e la tendenza dei pensionati 'giovani' a continuare per lo più (si stima il 90%) nel lavoro autonomo e nei servizi.

### *11. Condizioni di efficacia del Protocollo: decentramento, cultura giuridica, etica pubblica.*

Le prospettive di queste parti del protocollo rinviano a questioni generali già emerse in passato e non risolte: da quella delle risorse necessarie a sostenere i crescenti bisogni di welfare e alla connessa esigenza di redistribuire (non di ridurre) la spesa sociale, al miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, da cui dipende larga parte della gestione del welfare, alla ridefinizione del nostro decentramento amministrativo.

Il decentramento è necessario in tutti i servizi di welfare, come mostrano le esperienze internazionali. Da noi non è stato "reticente" come qualcuno ritiene (36). Semmai è stato asimmetrico. Soprattutto ha incontrato strutture amministrative, locali spesso meno attrezzate di quelle centrali a svolgere le funzioni di gestione, valutazione e controllo. Tanto è vero che non pochi auspicano il recupero di un ruolo attivo dello stato di indirizzo e di controllo in molte materie ora di competenza concorrente delle regioni.

Inoltre la capacità di svolgere queste funzioni a livello decentrato è stata ridotta da due vizi strutturali del nostro sistema: la moltiplicazione dei livelli amministrativi senza riscontro in altri paesi anche di tradizione amministrativa più robusta; la incertezza delle distinzioni di competenza fra le varie istituzioni, con conseguenti fenomeni di sovrapposizione e di intralcio decisionale.(37) Si tratta di vizi che ipotecano negativamente la capacità attuativa (di delivery come dicono gli anglosassoni) del nostro sistema pubblico e quindi la credibilità di tutte le riforme.

Inoltre le difficoltà del nostro welfare rinviano a questioni riguardanti la cultura giuridica e l'etica pubblica del paese.

La nostra cultura giuridica privilegia la regolazione legislativa dei rapporti e degli atti, anche interprivati, emblematizzata dalle norme inderogabili protettive del diritto del lavoro, piuttosto che le normative promozionali dei comportamenti individuali e collettivi e gli interventi a maglie larghe (guidelines e simili) rivolti ad orientare gli stessi comportamenti su obiettivi prefissati: cioè le varie forme raccolte sotto il titolo di soft law. Orbene i primi strumenti si attagliano bene alla regolazione di fenomeni predefiniti propri di una società relativamente stabile; i secondi sono essenziali per il successo di policies complesse e per orientare sistemi di welfare aventi caratteristiche di universalità e di servizio personalizzato.

Il secondo punto critico riguarda un aspetto fondativo della convivenza sociale, quello spirito civico o di collettività, che qualifica l'etica pubblica e quindi la qualità dei rapporti fra cittadini e fra questi e lo stato, in quanto erogatore di servizi. Mentre la gestione tradizionale del welfare lavoristico si può appoggiare su vincoli di solidarietà e di fiducia categoriale il passaggio al welfare universalistico richiede una forte presenza di spirito civico, di responsabilità sociale e un'etica pubblica condivisa per non dare adito a fenomeni diffusi di opportunismo individuale e collettivo. La necessità di mobilitare le risorse morali della società a sostegno dei controlli pubblici per contrastare le deviazioni opportunistiche nella fruizione del welfare è testimoniata in paesi con più lunga tradizione del nostro. Ricerche comparate mostrano la difficoltà di contrastare tali deviazioni in relazione agli ammortizzatori sociali e ancora più alle varie forme di reddito sociale o di cittadinanza; mostrano altresì come la soluzione dei problemi di "azzardo morale" posti dai sistemi di tutela sia particolarmente complessa in paesi come il nostro dove questi valori morali e civici sono deboli, ed è più alta la propensione a beneficiare dei vari sussidi di disoccupazione anche da chi non ne ha diritto. Anche per questo in Italia si è perpetuato un sistema non virtuoso di sussidi modesti e di ambito limitato con scarsi controlli sul lavoro e con meccanismi di protezione concentrati sui settori forti del mercato del lavoro. La conclusione, commenta Dell'Aringa (38), non è di archiviare la possibilità di instaurare in Italia un sistema di sicurezze sul mercato del lavoro. Si tratta semmai di valutare realisticamente gli spazi per incrementare queste tutele, di sperimentarne le applicazioni in

modo graduale e magari con modalità diverse secondo le regioni, ma con un ruolo attivo da parte dello stato centrale.

Non so se questo valga anche per le forme di reddito minimo. In ogni caso deve aumentare l'impegno a rafforzare gli strumenti, di attivazione, di controllo e di valutazione delle performance. Come si vede le questioni menzionate si affrontano solo con interventi di medio lungo periodo: lo stesso vale per altri obiettivi di ridefinizione del welfare e della spesa sociale.

*12. Il Protocollo del 23 luglio 2007: conclusione di un ciclo.*

Valutazioni di sintesi sul protocollo sono premature. Per la complessità dei contenuti e per la diversa qualità dei compromessi che li hanno determinati e che si traduce in un maggiore o minore grado di precisione delle misure previste. Ma anche perché il passaggio dalle indicazioni negoziate e dalle norme di legge alla loro attuazione pratica presenta forti elementi di indeterminatezza. Lo si è verificato in tutti i precedenti episodi di concertazione, compresi i più riusciti come il patto del 1993. Il grado di effettività è relativamente alto nelle clausole che possono avere applicazione automatica o di immediata verificabilità, mentre si riduce in quelle che richiedono scelte politiche e attività applicative complesse. Nel patto del 1993 solo la parte relativa alla moderazione salariale ha avuto piena applicazione, perché si avvicina al primo tipo di norme, ed è stata inoltre sostenuta da un forte interiorizzazione dell'obiettivo di controllo dell'inflazione dalle parti sociali, a cominciare dal sindacato(39).

Nel protocollo del 2007 la maggior parte dei contenuti non presentano simili caratteri. Anche le indicazioni in tema di pensioni, in particolare sulle condizioni di accesso al pensionamento, che sono precise, dipendono, e possono essere alterate, dalla soluzione di questioni in parte aperte come quelle sui coefficienti di trasformazione e sui lavori usuranti. Le misure sul mercato del lavoro, salvo le poche norme abrogative, dipendono dalle vicende applicative e dall'attuazione delle deleghe. Del resto misure simili inserite in precedenti patti sociali hanno avuto seguiti diseguali, in dipendenza dell'andamento delle fasi applicative. E hanno registrato forti decalage in queste fasi, anche quando poggiavano, o sembravano poggiare, su basi negoziali e politiche più solide di quelle che sostengono il protocollo del 2007. L'indeterminatezza delle prospettive può essere accentuata dal cambio di maggioranza politica verificatasi con le elezioni dell'aprile 2008.

Detto questo, il protocollo presenta un bilancio complessivamente positivo, per gli aspetti di merito che ho evidenziato e per un risultato "di sistema". Nonostante le difficoltà e contro le previsioni di molti, la concertazione è uscita confermata come metodo per la definizione delle grandi questioni sociali. Confermata non significa immune da rischi. Le insidie provengono da varie parti: dal dissenso manifestato all'esito del negoziato e alla conduzione delle trattative da importanti organizzazioni imprenditoriali (artigiani, commercio e servizi), dalla precarietà e talora dal cattivo clima delle nostre relazioni sindacali; ma forse ancor più dalle tensioni politiche e dalla scarsa coesione della coalizione di governo che ha portato alla caduta del governo Prodi. Resta da vedere se le future vicende della concertazione e l'uso che ne farà il nuovo governo potranno rafforzare l'autorevolezza del metodo, anche la tenuta del governo. Non è questa la via diretta per migliorare la governabilità; ma non mancano esempi virtuosi, anche in altri paesi, in cui la concertazione ha contribuito a rafforzare le politiche governative.

Sul piano del merito una applicazione fedele del protocollo può dare sistemazione a questioni da troppo tempo aperte, ai tratti fondamentali sia del sistema pensionistico sia della regolazione del mercato del lavoro. Una stabilizzazione di questi aspetti è preziosa. Servirebbe a decongestionare molte polemiche, a cominciare da quelle sulla legge Biagi, e a ridurre le pressioni per continui rivolgimenti normativi. Ne abbiamo avuti troppi in questi anni e non hanno contribuito a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Mi auguro che la legislatura (XVI) appena iniziata tenga conto di questa esigenza di

stabilizzazione. Con questo auspicio voglio solo accennare ad alcune indicazioni di prospettiva.

A mio avviso non serve rimettere mano all' impianto normativo uscito dagli ultimi interventi. Serve qualche integrazione: in tema di mercato del lavoro per modulare meglio le tutele dei nuovi lavori, dando seguito alle proposte di Statuto dei lavori o di Carta dei diritti. Un periodo di stabilità normativa sarebbe essenziale per completare le riforme annunciate, a cominciare dagli ammortizzatori sociali e per mettere a regime gli strumenti necessari al loro buon funzionamento (formazione professionale e servizi all'impiego pubblici e privati). In tema di pensioni serve consolidare e precisare il metodo contributivo. Più in generale sarebbe necessario un migliore coordinamento di questi strumenti e delle politiche relative fra le iniziative dello stato e delle regioni, ora spesso sfasate. E' il caso di riprendere le ipotesi a suo tempo avanzate di creare, come in altri paesi, un'agenzia nazionale per l'impiego, cogovernata da stato e regioni, capace di gestire unitariamente le politiche attive e passive del lavoro (40).

Dar seguito a un sistema efficace di flexicurity e di servizi efficienti sul mercato del lavoro sdrammatizzerebbe i contrasti ideologici in tema di flessibilità e ridurrebbe molte incertezze, non solo le percezioni soggettive di queste.

Si è rilevato anche nel dibattito parlamentare che il protocollo del 2007 può servire a chiudere un ciclo: un ciclo di riforme, se non una fase politica (questo è possibile a seguito delle recenti elezioni, ma da verificare sulla base dello sviluppo della legislatura).

Per quanto riguarda i nostri temi se il protocollo avrà corretto seguito applicativo, questo faciliterà anche la soluzione di questioni oggi intrattabili: anzitutto quelle attinenti alla riduzione dei divari di tutela fra diversi tipi di lavori, tipici e atipici, compresi quelli in tema di licenziamento.

Inoltre stabilizzare le normative fondamentali in tema di pensioni e di mercato del lavoro aiuta ad affrontare meglio i temi nuovi: a cominciare dalla questione salariale diventata di drammatica gravità e finora trascurata. Qui non è solo il governo che deve cambiare passo. Lo devono fare anche le parti sociali. E' da dieci anni che il nostro sistema contrattuale attende di essere reso meno rigido e più "produttivo". Le modifiche sono state ampiamente discusse: ridurre il numero pletorico di contratti nazionali che alimentano conflittualità e distorsioni retributive, rendere più regolari, e meno sovrapposti, i rinnovi, valorizzare ed estendere la contrattazione decentrata per aumentare i salari legati alla produttività. La valorizzazione delle retribuzioni di produttività è importante sia per una migliore distribuzione del reddito sia per stimolare l'innovazione produttiva.

Le politiche fiscali possono aiutare questo obiettivo con la detassazione dei salari di produttività: si tratta di rafforzare le misure già prese col protocollo rendendole più incentivanti, ad es. detassando l'intera quota salariale così negoziata. Certo, le misure sono condizionate dalle risorse disponibili, ma l'efficacia dell'intervento dipende dalla sua intensità e concentrazione.

Un altro intervento in materia è anticipato dalla legge finanziaria 2008: ridurre la tassazione sui redditi da lavoro, aumentando le detrazioni. E' un intervento prioritario, perché sono soprattutto questi redditi ad aver sofferto della perdita di potere d'acquisto. Le imprese, anche quelle piccole, hanno avuto altre compensazioni. Più complesso è intervenire con una revisione generale delle aliquote: anche se è indubbia l'urgenza di ridurre soprattutto quelle riguardanti i redditi medi ora particolarmente elevata.

Infine servirebbero interventi specifici a sostegno dei bassi salari, che colpiscono con gravità senza precedenti soprattutto i giovani. La loro precarietà è anche salariale. Occorre prendere sul serio la proposta, di introdurre un salario minimo legale, come previsto nella maggior parte dei paesi europei.

Ovviamente queste proposte richiedono risorse e in generale una crescita economica sostenuta. I bassi salari che si lamentano oggi, come le debolezze della nostra occupazione,

hanno fra le ragioni strutturali l'insufficienza e fragilità del nostro sviluppo. Per quanto riguarda le risorse da reperire nel breve periodo, la possibilità di stornarle dall'area pensionistica è per ora accantonata. Questo è un prezzo che si è dovuto pagare col protocollo del 23 luglio 2007. Se questo è vero non esistono molte alternative, meno che mai quella di aumentare la pressione fiscale. La possibilità di ridurre la spesa per interessi è ridotta, salvo abbattere in modo drastico il debito con consistenti alienazioni di demanio pubblico.

L'area principale su cui incidere, più di quanto si sia fatto finora, riguarda i costi delle pubbliche amministrazioni e della politica. Gli interventi necessari riguardano sia le strutture sia i dipendenti pubblici, che ne sono il motore principale. Far lavorare meglio i dipendenti pubblici è essenziale per aumentare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per ridurre i costi.<sup>(41)</sup> A tal fine occorre attivare finalmente meccanismi efficaci di valutazione del lavoro pubblico, in modo tale da premiare chi lavora bene e sanzionare chi lavora male. E' un obiettivo fondamentale di efficienza e di moralità pubblica., al cui raggiungimento sono rivolte proposte di legge e impegni bipartisan fin dalla legislatura appena conclusa. Oltre a questo, i costi si possono contenere riducendo il personale pubblico, cioè rimpiazzando solo parzialmente il turnover, in modo selettivo (dove serve veramente) e d'altra parte essendo altrettanto selettivi nella stabilizzazione dei precari. E' difficile fare numeri precisi, ma se si fa un esame serio delle varie situazioni i risultati non mancheranno.

Una seconda misura, anche questa più volte promessa e finora appena toccata, riguarda lo sfoltimento delle strutture e degli enti che popolano il nostro settore pubblico.

Riformare il settore pubblico è urgente non solo per ridurre i costi. E' una condizione per il successo di quasi tutte le riforme, che dipendono in larga misura dall'efficienza e dalla capacità implementativa delle pubbliche amministrazioni.

Una verifica su questi temi richiede scelte politiche coraggiose, responsabilità delle parti sociali e una "nuova" concertazione: nuova in quanto preoccupata meno di sistemare il passato e più di rispondere alle sfide del futuro stimolando la competitività, valorizzando il lavoro, privato e pubblico, e il contributo che impresa e lavoro possono dare alla ripresa del nostro paese.

## NOTE

1) Primi commenti in *Le riforme del lavoro*, a cura di A. Perulli, Halley, 2007; e il volume *Flessibilità e sicurezze. Il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, a cura di Salvatore Pirrone, collana dell' Arel, Mulino, 2008.

2) Cfr. su questi rapporti: F. Carinci, *Parlamento e concertazione*, Quaderni ADL, 1999, 4, p. 20 ss.; ID, *Riparlando di concertazione*, ADL, 2005, p. 491 ss.; E. Ghera, *La pratica della concertazione in Italia*, in Quaderni Così, 1998, p. 501 ss.; G. Giugni, *Concertazione sociale e sistema politico*, DRI, 1985, p. 63 ss.; T. Treu, *Concertazione, Studi in onore di Y. Suwa*, di prossima pubblicazione.

3) Cfr. nel in particolare gli scritti di E. Fornero, *La tenuta finanziaria del sistema a regime*, nel volume *Flessibilità e sicurezze*, cit., pg. 33 ss. e nello stesso volume S. Gronchi, *Il ruolo dei coefficienti nei sistemi NdC*, pg. 67 ss.

4) Cfr. gli scritti di P. Onofri, F. Pammolli e N. Salerno, nel volume *La riforma del welfare: dieci anni dopo la Commissione Onofri*, a cura di Astrid, IRS, Fond. Gorrieri, di prossima pubblicazione.

5) S. Gronchi, *Sistemi NDC*, cit.

6) A. Brugiavini, J. Canello, S. Marchiante, *La nuova disciplina dei lavori usuranti*, nel vol. *Flessibilità e sicurezze*, cit., pg. 95 ss.

7) E. Fornero, *La tenuta finanziaria*, cit.

8) Cfr. E. Fornero, *La tenuta finanziaria*, cit.

- 9) Cfr. oltre a E. Fornero, *La tenuta finanziaria*, cit., nello stesso volume P. Sestito, *Verso un nuovo sistema di ammortizzatori?*, pg. 157 ss. ; T. Treu, *Giovani, lavoro, previdenza*, in *Italiani Europei*, 4, 2007, p. 15 ss.
- 10) T. Treu, *Nuovo patto tra le generazioni e lotta alla precarietà*, in *Le riforme del lavoro*, cit., Halley, p. 208 ss.
- 11) Cfr. lo scritto di E. Fornero, *Riforma previdenziale: completare la strada intrapresa*, in *Italiani Europei*, 3, 2007, p. 85 ss. e T. Treu, *Nuovo patto*, cit.
- 12) Cfr. per tutti B. Anastasia, *La regolazione di rapporti di lavoro dipendente a termine: obiettivi, implicazioni, prospettive*, nel volume *Flessibilità e sicurezze*, cit., pg. 205 ss.
- 13) B. Anastasia, *La regolazione dei rapporti*, cit., in generale sulla diversità di questi contratti, cfr. E. Reyneri, *Verso una nuova società del lavoro*, Il Mulino, 2004, p. 1090 ss.; E. Reyneri, G. Serravalli, *Flessibilità del mercato del lavoro e coesione sociale*, SM, 2004, p. 284 ss.; B. Golini, U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze del mercato nel lavoro italiano*, Mulino, Bologna, 2005, *Introduzione*, p. 17 ss.
- 14) Cfr. T. Treu, *Politiche del lavoro*, Mulino, 2001, cap. I.
- 15) Cfr. per le polemiche fra i giuristi il dibattito su / *licenziamenti individuali fra referendum e programmi di riforma*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2000, n. 3, p. 285 e ss. e gli interventi di Alleva, Casadio, Ghezzi, Gianni, Gronchi, Smuraglia, Treu in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, p. 649 ss.; G. Ghezzi, *Fatti e misfatti: il diritto del lavoro nella repubblica dei referendum*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, p. 53.
- 16) T. Boeri, P. Garibaldi, // *testo unico del contratto unico*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 19 ott. 2006; T. Treu, *Nuovo patto*, cit.
- 17) Cfr. AA.VV., *Lavoro a progetto: primo bilancio*, in *DRI*, 2007, p. 617 ss.; i contributi di A. Perulli e G. Passarelli, su *DLRI*, 2006, p. 375 s. e di A. Accornero e B. Anastasia, *ivi*, 2006 pg. 743 ss.; in generale sulla qualificazione delle collaborazioni fra i tanti, E. Ghera, *Prospettive del contratto individuale di lavoro*, in *Scritti in onore di G. Giugni*, Cacucci, Bari, 1999, pg. 477 ss.; e ID, *Subordinazione e tipo legale nella qualificazione del contratto di lavoro*, in *Studi in onore di M. Grandi*, Cedam, Padova, 2005, p. 237; A. Perulli, *Lavoro autonomo e dipendenza economica*, *RGL*, 2003, I, p. 221; M. Pedrazzoli, *Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori*, *RIDL*, 1998, I, p. 49.
- 18) Cfr. da ultimo M. Leonardi, M. Pallini, *Le flessibilità contrattuali, porta d'accesso al lavoro stabile o trappola del precariato?*, nel vol. *Flessibilità e sicurezze*, cit.; P.G. Alleva, *Proposte di riforma del lavoro*, in *RGL*, 2005, I, p. 121 ss.
- 19) Cfr per tutti, T. Treu, *Diritto del lavoro: discontinuità e interdipendenze*, *ADL*, 2005; e il dibattito su *LD*, 2003, p. 361 ss.
- 20) Cfr per tutti A. Accornero, / *precari non sono tanti ma la precarietà si, come mai?*, Il Mulino, 2006, p. 484 ss., in generale, *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, a cura di B. Contini, U. Trivellato, Bologna, il Mulino, 2006.
- 21) Cfr. sulle vicende dei servizi all'impiego P.A. Varesi (a cura di), / *servizi dell'impiego*, Angeli, Milano, 1998; P. Sestito, // *mercato del lavoro in Italia*, cit.; G. Falasca, / *servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006; P.A. Varesi, *La riforma dell'organizzazione del mercato del lavoro e delle tipologie contrattuali*, in *Commentario alla legge 30/2003 e dlgs. 276/2003*, a cura di M. Magnani e P.A. Varesi, cit.; R. Bortone, *Le tutele e i servizi nel mercato*, in // *futuro del lavoro*, a cura di A. Perulli, Halley, 2007, p. 19 ss.

- 22) Cfr. G. Balandi, *Formazione e contratto di lavoro*; B. Caruso, *Occupabilità, formazione, capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, relazioni al convegno, AIDLASS, 1- 3 giugno 2006, e i molteplici rapporti Isfol sulla formazione professionale.
- 23) Una indicazione in tal senso (sia pure limitata ai soggetti in cerca di prima occupazione) è inserita nella legge finanziaria 2008, art. 2, commi 509 - 510.
- 24) B. Anastasia, *La regolazione dei rapporti di lavoro*, cit.
- 25) Cfr. la rassegna nel volume a cura di Astrid *La riforma del welfare: dieci anni dopo la Commissione Onofri*, cit., in particolare gli scritti di F. Liso, P. Sestito, M. Samek, R. Semenza, di prossima pubblicazione.
- 26) S. Pirrone, // *sistema delle politiche attive del lavoro*, nel volume *Flessibilità e sicurezze*, cit., pg. 131 ss.
- 27) Cfr. P. Sestito, *Le politiche del lavoro*, nel volume *La riforma del welfare: dieci anni dopo la Commissione Onofri*, cit.; e F. Ranci Ortigosa, *Il reddito minimo di inserimento*, ivi.
- 28) Cfr. P. Sestito, *Verso un nuovo sistema di ammortizzatori*, cit.; A. Pandolfo, *Per un sistema di misure integrate di sostegno nel mercato del lavoro*, in // *futuro del lavoro*, cit., p. 105 ss.
- 29) S. Pirrone, *Il sistema di politiche attive del lavoro*, cit.
- 30) M. Livi Bacci, G. De Sanctis, *Le prerogative perdute dei giovani*, il Mulino, 2007, p. 472 ss.
- 31) T. Boeri, P. Garibaldi, // *testo unico del contratto unico*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 19 ott. 2006; A. Bellavista, *Salario minimo con prudenza*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 3 giugno 2004; T. Treu, *Legge e contratto nel riequilibrio delle tutele*, in G. Baglioni, D. Paparella, // *futuro del sindacato*, EL, Roma, p. 103 ss.
- 32) S. Pirrone, // *sistema di politiche attive del lavoro*, cit.; e in generale S. Pirrone, P. Sestito, *Disoccupati in Italia*, Mulino, Bologna, 2006.
- 33) Cfr. da ultimo gli scritti di J. Jenson, *L'uguaglianza di genere deve essere il centro di ogni modello europeo*, Italiani Europei, 3, 2007, pg. 51 ss. e A. Casarico, P. Profeta, *L'occupazione femminile tra cambiamenti recenti e sfide future*, ivi, p. 65 ss, D. Del Boca, *Le Scelte difficili di lavoro e fertilità in Italia*, ivi, p. 73 ss, e l'articolo di M. Ferrera, *In Grecia le donne lavorano più che in Italia*, su *Il Corriere della Sera*, 3 febb. 2008.
- 34) Cfr. i contributi di D. Del Boca, P. Bosi, P. Onofri, alla conferenza nazionale della famiglia 25 maggio 2007, di prossima pubblicazione; in generale C. Saraceno, *Mutamenti della famiglia e politiche fiscali in Italia*, il Mulino, 2003.
- 35) Da ultimo il volume *Un welfare anziano*, a cura di M. Madia, Arel, Il Mulino, 2007.
- 36) P. Bosi, *La irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, nel volume a cura di Astrid, *La riforma del welfare: dieci anni dopo la Commissione Onofri*, cit.
- 37) Cfr. nell'ampio dibattito sul decentramento amministrativo e sul federalismo del lavoro: L. Mariucci, *Federalismo e diritto del lavoro*, LD, 2002, p. 42; F. Carinci, *Riforme costituzionali e diritto del lavoro*, ADL, 2003, p. 41 ss.; P. Varesi, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, LPA, 2002, p. 122 ss.; L. Zoppoli, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle P.A.*, LPA, 2002, p. 155; T. Treu, *Diritto del lavoro*

*e federalismo*, in AA. W., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Giuffrè, 2003, p. 35 ss.

38) C. Dell'Aringa, *Welfare e mercato del lavoro*, in Quaderni della Fondazione Masi, 2007.

39) Cfr. in generale T. Treu, *Concertazione*, cit.; C. Dell'Aringa, L. Tronti, in N. Acocella, R. Leoni (a cura di), *Social Pacts, employment and growth*, Physica Verlag, Berlin, 2006, p. 159 ss.;

40) S. Pirrone, *Il sistema di politiche attive*, cit.

41) L'argomento è oggetto di molte analisi ed esortazioni (peraltro senza adeguato seguito): contributi di C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, T. Treu, in *Lav. Diritto*, 2007, p. 285 ss.; C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubettino, 2007; L. Zoppoli, *Dieci anni di riforme del lavoro pubblico*, LPA, 2003, p. 75 ss.