

Working Paper

ADAPT

www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Salari e nuova questione sociale: la via maestra delle relazioni industriali

Renato Brunetta

Ministro per la Pubblica amministrazione

Michele Tiraboschi

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Working Paper n. 4/2022

ABSTRACT

Nessuno nega l'esistenza, in Italia, di una emergenza salariale. Il problema era evidente ben prima della pandemia e del devastante impatto economico e non solo umano e sociale della guerra in Ucraina. I termini del problema e le possibili soluzioni sono noti. Nel medio periodo i salari reali si possono alzare soltanto aumentando la produttività ed evitando che il valore aggiunto venga trasferito altrove. Altrettanto evidente è che ai bisogni delle persone non si può rispondere solo in termini di fredda razionalità economica. Le forzature non servono, tantomeno un muro contro muro tra Governo e attori sociali, che disperde il bene più prezioso nelle situazioni di emergenza: la coesione sociale. Ancora una volta i problemi che investono il lavoro e il reddito delle famiglie sottolineano l'importanza di un metodo condiviso che unisca economico e sociale dentro un disegno unitario, coerente col riformismo europeo e la spinta al processo di integrazione. Un disegno politico capace di contenere dentro un unico percorso le inevitabili misure di tipo emergenziale e quelle di medio e lungo periodo capaci di dare risposte strutturali ai gravi problemi di cui parliamo.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Nel 2020 le retribuzioni sono cresciute lentamente, con un incremento dello 0,7%. Prima della crisi pandemica e della crisi internazionale, tra il 1995 e il 2019, la produttività è aumentata solo dello 0,3%, contro l'1,2 di Germania e Francia.
- I rinnovi dei contratti nazionali tra il 2019 e il 2021, quando non hanno ingenerato lacerazioni, hanno rispettato solo parzialmente le condizioni del "Patto della fabbrica" e questo unicamente grazie a operazioni di facciata e forzature che hanno alimentato diffusi malumori senza però mai aggredire alla radice i due storici problemi della nostra economia: la bassa produttività e i bassi salari netti.
- Uno dei gravi problemi del mercato del lavoro italiano che incide sulla produttività e il costo del lavoro è dato dal basso tasso di occupazione regolare. Secondo i dati Eurostat in Italia lavora soltanto il 58,2% della popolazione in età di lavoro, contro una media europea del 68,4%.

IL MESSAGGIO

Nella eccezionale congiuntura che stiamo vivendo, tra progressiva uscita dalla pandemia e crisi internazionale, assumono valore e ragionevolezza misure straordinarie a tutela del potere d'acquisto dei lavoratori e della tenuta del sistema produttivo. Questo a partire da un intervento sull'extraggettito non solo delle società energetiche, ma anche sull'IVA in funzione della sua destinazione alle famiglie, immaginando, per esempio, un paniere di beni di prima necessità sui quali intervenire a favore delle fasce più deboli della popolazione e senza innescare una rincorsa prezzi-salari. Al tempo stesso queste misure tampone hanno senso e risultano sostenibili dentro un quadro più ampio che, in linea con il percorso tracciato con il Piano nazionale di ripresa e resilienza e con il disegno di crescita europeo tracciato nel Next Generation EU, metta in campo le riforme strutturali che servono al nostro Paese, a garanzia della sostenibilità ed equità intergenerazionale. Parlando di salari, la via maestra resta quella della contrattazione collettiva, dentro, però, un percorso di reale riforma degli assetti contrattuali e delle dinamiche retributive coerente con le recenti nuove trasformazioni del lavoro. In questo contesto si giustificano anche le misure di incentivazione della contrattazione di produttività e del welfare aziendale, che tuttavia possono e debbono essere rivisitate in termini di maggiore effettività. Questi potrebbero essere i contenuti di un innovativo "patto sociale" come bene pubblico europeo.

Indice

<i>Premessa: limiti e rischi di un dibattito male impostato</i>	4
1. L'emergenza salariale in Italia: una questione di metodo e alcune evidenze sulle dinamiche contrattuali reali	4
2. Scorciatoie inutili e soluzioni coerenti alla complessità delle trasformazioni del lavoro: dalla proposta di una legge sul salario minimo alla prospettiva di un unico livello contrattuale	10
3. Tra misure emergenziali, riduzione del cuneo fiscale e risposte di sistema: rilanciare le buone relazioni industriali e la strada del patto sociale	13
4. Assetti contrattuali, norme incentivo, sostegno alla produttività.....	15
5. Un nuovo patto sociale come bene pubblico europeo	16
<i>Nota bibliografica</i>	18

Premessa: limiti e rischi di un dibattito male impostato

Nella incerta fase attuale, di progressiva uscita dalla emergenza sanitaria causata dalla pandemia, resa ancora più complicata dalla crisi internazionale e dal conseguente aumento dei costi della energia, **il dibattito pubblico e politico italiano si è irrigidito su due posizioni, ciascuna delle quali sembra escludere, in modo radicale, l'altra, al punto da prospettare soluzioni opposte e inconciliabili.**

Da un lato si propone, a fronte della crescita della inflazione e della perdita del potere di acquisto da parte dei lavoratori, un generalizzato **aumento dei salari a carico delle imprese**, come “corrispettivo” di un nuovo impegno dello Stato a sostenere il sistema produttivo e l'economia del Paese. Dall'altro lato si risponde che il sistema delle imprese, proprio a causa della gravità della situazione internazionale, è già pesantemente colpito dalla crisi energetica che ne è scaturita, e che pertanto **non dispone di risorse per erogare aumenti salariali**. Questo anche a causa della **crescente difficoltà di approvvigionamento delle materie prime, che pure incide in modo significativo sui costi di produzione.**

Incuranti degli errori e dei dolorosi **fallimenti del passato**, che ancora oggi pesano sulle prospettive di sviluppo e tenuta sociale del Paese, entrambi gli schieramenti hanno un solo punto in comune che è tipico della tradizione italiana. Quello di **cercare la risposta a problemi reali e strutturali del sistema economico in una maggiore spesa pubblica** (fiscalità generale) e, dunque, in **soluzioni a carico dello Stato e, in prospettiva, delle future generazioni**. La divisione, radicale, e l'incomunicabilità tra i due orientamenti sta solo nella **individuazione dei soggetti che dovrebbero beneficiare di questi aiuti o ristori innescati da nuova e maggiore spesa pubblica** (rispetto alla quale nessuno degli schieramenti indica le relative coperture) e cioè i **lavoratori** o le **imprese**.

Posto in questi termini, il dibattito pubblico e politico non fa più né un passo in avanti né uno indietro e non contribuisce alla soluzione del problema stesso, tanto in una prospettiva di breve periodo ed emergenziale quanto in una prospettiva strutturale nel medio e lungo periodo. Circostanza, questa, che dovrebbe essere sufficiente a prendere atto che **gli attuali termini della questione sono male impostati e complicano solo, nel muro contro muro, la ricerca di risposte sufficientemente condivise e sostenibili** sia sul piano economico sia su quello della tenuta sociale.

1. L'emergenza salariale in Italia: una questione di metodo e alcune evidenze sulle dinamiche contrattuali reali

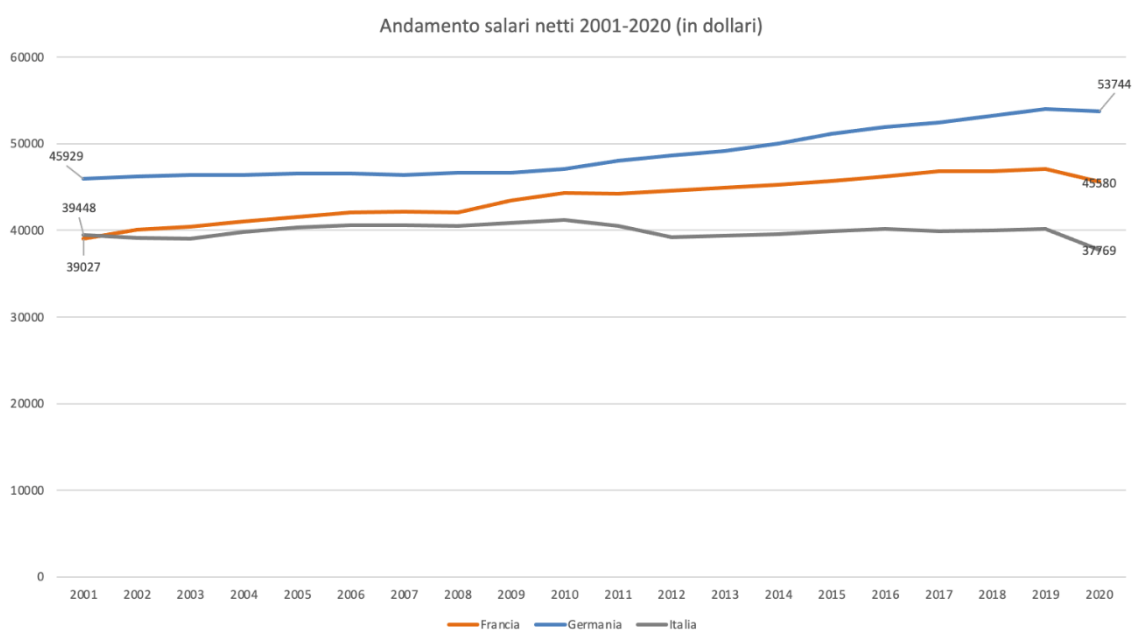
Nessuno ovviamente nega l'**esistenza, in Italia, di una emergenza salariale** e, più in generale, di **una nuova questione sociale** alimentata dalla crescita di situazioni di disagio, precarietà e vulnerabilità (Garofalo, Tiraboschi, Fili, Seghezzi, 2020). Nel 2020 **le retribuzioni stabilite dalla contrattazione nazionale hanno continuato a crescere**

molto lentamente, con un incremento su base tendenziale dello 0,7% nel settore privato non agricolo e dello 0,6 nel complesso dell'economia (Banca d'Italia, 2021).

Il problema era **noto ben prima della pandemia e del devastante impatto economico e non solo umano e sociale, in tutta Europa, della guerra in Ucraina**. Altrettanto noti sono i termini del problema e le possibili soluzioni. Nel medio periodo **i salari reali si possono alzare soltanto aumentando la produttività ed evitando che il valore aggiunto venga trasferito altrove**.

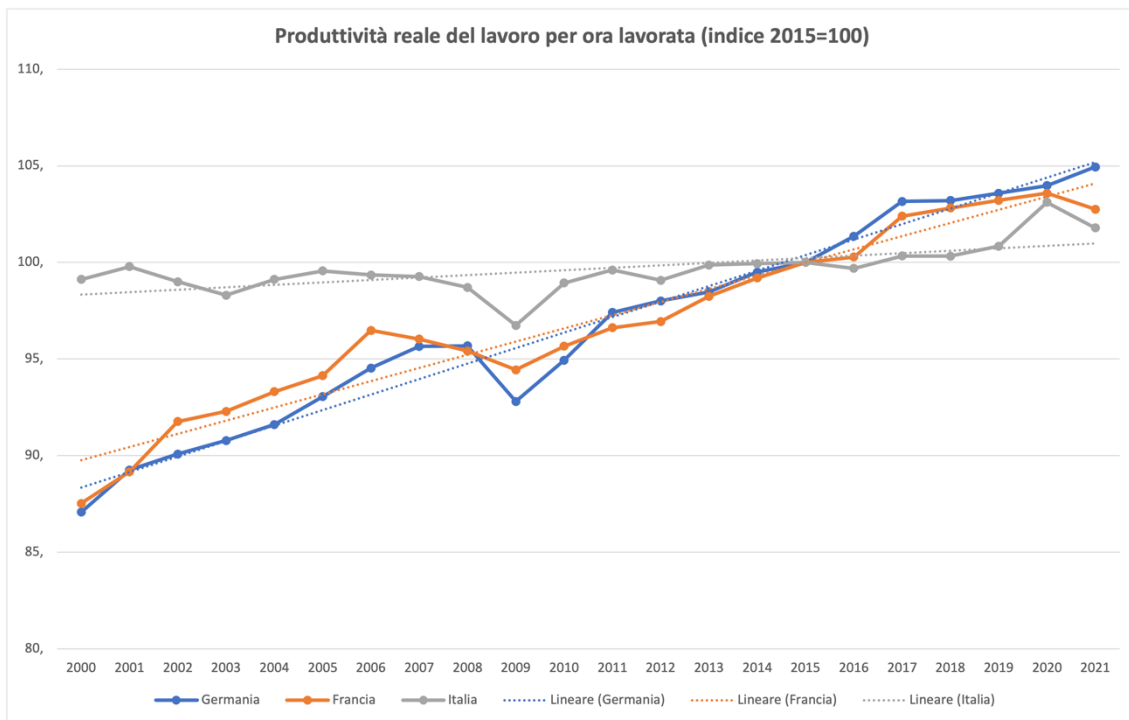
La **comparazione con le dinamiche salariali di Paesi come Francia e Germania (grafico 1)**, con un **cuneo fiscale** in linea o superiore al nostro, mostra chiaramente, e da tempo (vedi già Tealdi, Ticchi, 2013), come negli ultimi decenni la produttività italiana non sia cresciuta, diversamente da quanto avvenuto di là dalle Alpi. Prima della crisi pandemica, nel periodo compreso tra il 2000 e il 2020, **la produttività era infatti aumentata solo dello 0,33% in media all'anno nel nostro Paese, contro l'1% in Germania e lo 0,94 Francia** (dati Eurostat, grafico 2).

Grafico 1. Dinamiche salariali



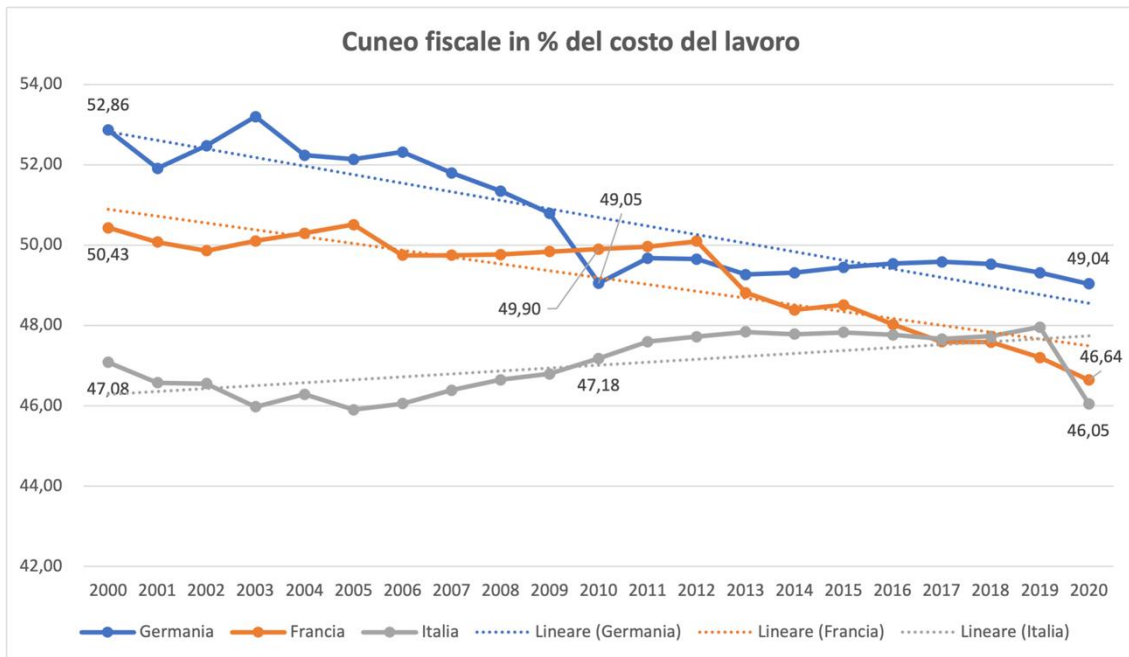
Fonte: OECD (2022), Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en (ultimo accesso 2 maggio 2022).

Grafico 2. Produttività



Fonte: Eurostat, NAMA_10_LP_ULC, ultimo aggiornamento 28/04/2022

Grafico 3. Cuneo fiscale



Fonte: OECD, Dataset: Taxing Wages

In **Francia** la crescita della produttività ha consentito un **incremento dei salari reali**.

In **Germania** la crescita della produttività ha invece consentito **incrementi di competitività delle imprese**.

In **Italia**, grazie al sistema di contrattazione collettiva nazionale, i salari nominali sono cresciuti parallelamente all'inflazione, con **salari reali invariati nonostante nessun aumento di produttività**.

Non è certamente banale sottolineare che **viviamo una stagione eccezionale** che ha aumentato le vulnerabilità e le situazioni di disagio anche per chi ha una occupazione e cerca di tornare alla normalità. **A queste persone non si può rispondere solo in termini di fredda razionalità economica**. È altrettanto evidente che le forzature non servono, tantomeno le fibrillazioni della politica e un muro contro muro tra Governo e attori sociali che disperde **il bene più prezioso nelle situazioni di emergenza, quello della coesione sociale**.

Ancora una volta i problemi che investono il **lavoro** e il **reddito** delle famiglie sottolineano **l'importanza di un metodo condiviso che unisca economico e sociale dentro un disegno unitario**. Un disegno politico capace di contenere dentro un unico percorso le inevitabili misure tampone, di tipo emergenziale, con misure di medio e lungo periodo capaci di dare risposte strutturali e durature ai gravi problemi di cui parliamo trasformando la crisi in una grande opportunità di cambiamento (Brunetta, 2020) in linea con gli sforzi compiuti attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Da queste considerazioni emerge che la soluzione del problema dei salari passa necessariamente dalla produttività e che, dunque, **sono le rappresentanze del mondo delle imprese e del mondo del lavoro a dover compiere ogni sforzo utile per trovare una soluzione condivisa che è essenzialmente nelle loro mani** rispetto a un problema e che non è certo di oggi e che trova spiegazione nelle **parziali e insufficienti riforme degli anni passati delle dinamiche contrattuali dentro il sistema di relazioni industriali**.

Compito del **Governo**, per contro, è quello di **mettere a disposizione risorse aggiuntive ma solo là dove si inneschino processi virtuosi e dinamiche di riforma strutturale dentro il sistema di relazioni industriali** di modo che le risorse investite non si brucino inutilmente aggravando il debito pubblico e il cuneo fiscale senza aggredire il problema alla radice.

Da questo punto di vista, in parallelo alla evoluzione dei processi economici e produttivi, è crescente **la difficoltà della contrattazione collettiva (soprattutto a livello nazionale) di misurare, per una parte sempre più rilevante del mercato del lavoro, il reale valore economico di scambio di un lavoro** che non si può più semplicemente afferrare in astratto e con i parametri retributivi standardizzati della qualifica e della ora lavorata utilizzati per tutto il Novecento industriale (Tiraboschi, 2021). Anche i tentativi più coraggiosi di **rinnovamento contrattuale**, giocati sul rinvio di una quota dello scambio al livello aziendale, chiamato a declinare l'aumento del costo del lavoro derivante dal

rinnovo del contratto collettivo nazionale in maniera flessibile, sotto forma di premio di risultato, misure di welfare e *flexible benefits*, **si sono poi arenati nei luoghi di lavoro.**

Nel corso del decennio passato le **soluzioni tecniche adottate a livello di categoria per il rinnovo dei minimi retributivi** registrano una elevata eterogeneità, pur non risultando nel complesso sufficienti per interpretare e farsi carico delle evoluzioni del mercato del lavoro (anche sul versante del lavoro autonomo professionale) e delle determinanti tecnologiche e demografiche che lo condizionano. Diversi contratti nazionali hanno previsto indennità di vacanza contrattuale che si sommano alle tranche di aumento dei minimi tabellari, a loro volta variabili in ragione del periodo di vigenza del rinnovo, dato quest'ultimo indicativo di una tendenza verso una **maggiore diversificazione settoriale delle regole contrattuali.**

Se fino a pochi anni fa la durata triennale degli accordi seguiva nella quasi totalità dei casi la indicazione programmatica degli accordi interconfederali sottoscritti dal 2011 in avanti, con i rinnovi più recenti (2017-2020) si osserva una oscillazione del dato diversificata su base settoriale. Prassi, quest'ultima, avallata dall'**accordo interconfederale del 9 marzo 2018 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil.** Tra le principali novità introdotte dal predetto accordo interconfederale, la disciplina del c.d. TEM ha infatti trovato piena attuazione in alcuni rinnovi contrattuali. Diversi rinnovi contrattuali nel periodo di riferimento hanno previsto il superamento (o il congelamento temporaneo) di istituti come gli scatti di anzianità. Generalmente, queste risorse sono destinate al **finanziamento dei fondi di assistenza sanitaria o di fondi di previdenza complementare.** Alcuni rinnovi hanno poi **sperimentato forme di salario di ingresso per i lavoratori neo-assunti** di regola mediante contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Già nei rinnovi di inizio decennio si registrava, per contro, una forte spinta alla contrattazione collettiva decentrata per la definizione di **aumenti retributivi variabili e legati a incrementi di produttività o fatturato ovvero a obiettivi di maggiore innovazione, efficienza produttiva, efficienza organizzativa, efficienza energetica, redditività, riduzione degli infortuni sul lavoro.** Assai più difficile, tuttavia, è valutare **la loro implementazione nella prassi dei contesti produttivi e di lavoro** anche per la sovrapposizione con misure pubbliche di incentivazione del decentramento contrattuale, che hanno a lungo alimentato **approcci formali** volti alla documentazione della presenza di intese utili a dare luogo alla applicazione degli incentivi fiscali e contributivi.

Il Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva del periodo 2012-2014 segnalava, per esempio, su 367 contratti aziendali analizzati una incidenza pari al 61,2% di forme di retribuzione variabile e incentivante (c.d. premi di risultato), mentre il 14,7% dei contratti analizzati riportava l'istituzione o la modifica di elementi fissi della retribuzione come *una tantum*, premi fissi, superminimi collettivi (parametrati alla anzianità di servizio, ai livelli di inquadramento o a fasce professionali), quattordicesima, ecc. Nel Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva nel 2019 l'incidenza di forme di retribuzione variabile e incentivante scende al 55% dei 309 contratti collettivi aziendali analizzati, mentre i premi a cifra fissa salgono al 18% del totale.

Il Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva del 2017 segnalava una maggiore attenzione verso premi volti a valutare *anche* l'apporto professionale e il comportamento del singolo lavoratore, includendo variabili quali le competenze del personale, i livelli di assenteismo, il numero di provvedimenti disciplinari subiti, il rispetto delle norme di salute e sicurezza. Rari restano invece i casi di premi di risultato connessi puramente e direttamente a indicatori di professionalità e di prestazione/apporto individuale a conferma della tendenza della contrattazione collettiva anche aziendale a definire regole standard, applicabili cioè alla collettività dei (o a gruppi di) lavoratori, per la determinazione dei trattamenti salariali. Gli indicatori e i parametri di tipo collettivo, che misurano cioè la performance di aziende, unità produttive, reparti o gruppi di lavoratori, costituiscono dunque la regola generale con limitate eccezioni.

Come segnalato in più Rapporti ADAPT, la stessa **normativa incentivante del salario di produttività non sembra aver sortito gli effetti sperati** sia su un piano quantitativo (numero di contratti aziendali firmati) sia soprattutto sul piano qualitativo in considerazione del fatto che i premi di risultato continuano a svolgere, in larga prevalenza, una funzione redistributiva e non anche una funzione di stimolo delle performance individuali e collettive.

Da segnalare, infine, l'evoluzione dei **sistemi di welfare aziendale e di welfare contrattuale** che, in uno con le agevolazioni fiscali stabilite dal legislatore e con altre prestazioni (monetarie e non) garantite in alcuni settori da organismi bilaterali, concorrono a **ripensare le dinamiche dello scambio retributivo allargando la causa del contratto di lavoro a una nuova trama di tutele e sicurezze ad ampio raggio, oltre il mero rapporto sinallagmatico tra prestazione lavorativa e retribuzione in senso stretto**, e con essa la parte economica del contratto collettivo.

L'esito della analisi sin qui condotta, frutto di uno studio sistematico e longitudinale della contrattazione collettiva, induce a **un bilancio non particolarmente positivo delle intese contenute nel "Patto della fabbrica"**; un patto nato forse già vecchio in ragione degli imponenti cambiamenti tecnologici e demografici in atto che, in uno con la globalizzazione delle catene del valore, hanno stravolto le dinamiche di processi economici e produttivi che trovano oggi il loro baricentro più negli ecosistemi territoriali del lavoro che nelle categorie e nei settori merceologici.

La situazione emergenziale causata dalla **pandemia** e il recente incremento delle **spinte inflazionistiche** hanno solo accelerato (ma non causato) alcuni di questi processi da tempo in atto segnalando come anacronistici e non più sostenibili gli assetti organizzativi e contrattuali disegnati in un patto di governo nazionale di assetti contrattuali e politiche retributive che dovrebbero ora avere il vero baricentro nelle **situazioni di prossimità** e comunque **là dove si crea il valore**.

A dimostrazione di ciò **rinnovi nazionali** osservati nel 2019 e soprattutto nel **biennio 2020/2021**, quando non hanno ingenerato lacerazioni e tensioni come nel caso della industria alimentare, hanno **rispettato solo parzialmente le condizioni del "Patto della fabbrica"** e questo spesso solo grazie a operazioni di facciata e forzature che hanno alimentato diffusi malumori senza però mai aggredire alla radice i due storici problemi

della nostra economia più volte evidenziati nelle pagine che precedono: la bassa produttività, da un lato; i bassi salari netti, dall'altro lato.

Da questo punto di vista si può forse concludere che il vero obiettivo del “Patto della fabbrica” fosse una reazione al fenomeno del *dumping* sociale affrontato però non in termini di innovazione di sistema (negli assetti contrattuali come nelle strutture organizzative di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil), ma in chiave puramente difensiva lasciando ancora una volta senza risposte le istanze delle rispettive basi associative.

2. Scorciatoie inutili e soluzioni coerenti alla complessità delle trasformazioni del lavoro: dalla proposta di una legge sul salario minimo alla prospettiva di un unico livello contrattuale

Rispetto alle modeste performance del nostro sistema di relazioni industriali avanza nel dibattito pubblico e in quello politico la proposta, sostenuta indirettamente da una recente bozza di direttiva europea sul **salario minimo adeguato**, di una legge sul salario minimo legale di attuazione dell'articolo 36 della Costituzione.

Il tema non è certo nuovo. Fin dalle prime bozze del *Jobs Act* il tema del salario minimo per legge è entrato con forza nel dibattito italiano, nel pieno della stagione della disintermediazione e della proclamata autosufficienza della politica rispetto alle istanze dei corpi intermedi, per vedere poi presentate, negli ultimi anni, diverse proposte di legge.

Non che la proposta di direttiva obblighi ad andare nella direzione di un salario minimo stabilito per legge e neppure impone, in alternativa, di dotare i contratti collettivi di efficacia *erga omnes* con una legge sulla rappresentanza, in attuazione del precetto di cui all'articolo 39 della Costituzione, come auspicato da taluni. E tuttavia questo non esclude iniziative in tal senso, dove un rituale richiamo al ruolo del dialogo sociale precisa che servono oggi «**adeguati meccanismi per la determinazione dei salari minimi**», come a dire che la contrattazione collettiva non svolge questo ruolo in Italia.

Ed è qui che è possibile individuare il principale nodo politico sollevato dalla proposta del salario minimo di legge e cioè se il metodo delle relazioni industriali, che affida all'istituto della contrattazione il compito di determinare il valore economico di mercato dei mestieri nei diversi settori produttivi, sia superato e da abbandonare. O se invece il vero problema sia altro, in parte interno **alla mancata riforma delle dinamiche intersindacali** (i livelli di contrattazione e il nodo della produttività) e in parte condizionato dal troppo elevato cuneo fiscale, da una estesa area di economia sommersa, dal dilagare di forme di lavoro senza contratto (tirocini extracurricolari *in primis*) e dal proliferare di accordi sottoscritti da attori non rappresentativi almeno se comparati a quelli firmati da Confindustria e dalla triplice almeno per il settore industriale.

I sostenitori del salario minimo legale vedono nella sua introduzione una comoda soluzione del problema che è però, a ben vedere, anche una scorciatoia perché non affronta il problema dei bassi salari dal lato della riforma fiscale e da quello della contrattazione di produttività. Perché il contratto collettivo non è una banale istituzione salariale ma la costruzione sociale dei diversi mercati del lavoro che pone al centro non il punto finale del ragionamento (la tariffa) ma il punto di partenza che sono le dinamiche produttive ed organizzative, i mestieri, gli orari di lavoro, le flessibilità interne ed esterne.

Una legge sul salario minimo, posto che sia effettiva e comunque dato atto che non risolverebbe il problema negli ambiti di vera criticità come il lavoro sommerso, il lavoro di cura, il lavoro dei giovani senza contratto, **finirebbe insomma per distruggere lo strumento che imprese e lavoratori hanno costruito nei secoli per governare attivamente i processi economici e il mercato del lavoro.** Ad essere indebolito sarebbe non solo il sindacato, e cioè l'attore che si fa carico di tutelare il potere di acquisto dei lavoratori, ma la stessa parte sana e genuina delle imprese che affronta la sfida della competizione non sul versante dei costi e dei prezzi ma su quello degli investimenti, della innovazione e regolazione della concorrenza tra le imprese evitando comodi fenomeni di concorrenza al ribasso che già esistono fuori e dentro il confine nazionale.

Come mostrano i rinnovi contrattuali di questi ultimi anni, che ruotano proprio sul trattamento economico minimo, **la contrattazione collettiva è spesso ridotta nell'immaginario collettivo alla dimensione salariale, ma in realtà essa porta con sé molto altro.** Eliminando il problema dei trattamenti minimi con una legge finiremmo dunque per mettere in secondo piano anche tutti gli altri istituti che i contratti regolano, spesso ancor più importanti del salario, dai sistemi di welfare sanitario e previdenziale di tipo integrativo agli strumenti bilaterali di sostegno al reddito fino ai percorsi di costruzione sociale dei mestieri e di tutela della professionalità dei lavoratori.

Non va del resto dimenticato che uno dei gravi problemi del mercato del lavoro italiano è dato dal basso tasso di occupazione regolare. Secondo i dati Eurostat **in Italia lavora soltanto il 58,2% della popolazione in età di lavoro, contro una media europea del 68,4%**, quasi dieci punti percentuali in meno. **Solo le relazioni industriali e la contrattazione collettiva possono aggredire questo problema**, che tanto **incide sulla produttività del lavoro e sul cuneo fiscale**, e che non è banalmente tariffario ma di **governo delle intere dinamiche del mercato del lavoro** e delle fasi dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, in uno scenario demografico declinante, secondo percorsi dinamici e plurali, in base alle differenze settoriali e territoriali, e non politiche statiche. Da questo punto di vista vanno registrati con attenzione i dati del mese di marzo 2022, con un tendenziale incremento del tasso di occupazione al 59,9%: un segnale incoraggiante, anche se siamo ancora lontani dalla media europea, che va ora sostenuto (e non soffocato) mediante l'adozione di soluzioni politiche all'altezza della gravità dei problemi del nostro Paese.

Un assetto contrattuale efficiente per qualsiasi mercato del lavoro deve necessariamente evitare rigidità non strutturalmente indispensabili al funzionamento del sistema, al fine di **favorire la diffusione di relazioni industriali appropriate e calate su ciascuna realtà produttiva** che hanno evidenziato la correlazione esistente tra grado di centralizzazione della contrattazione salariale e performance occupazionali, individuando nelle forme

estreme (alta centralizzazione, bassa centralizzazione) gli assetti in grado di massimizzare il livello di occupazione.

Se le rigidità non adattive impediscono l'allocazione ottimale dei fattori della produzione, e livelli intermedi o livelli sovrapposti di centralizzazione della contrattazione salariale determinano tassi di disoccupazione maggiori, l'assetto ottimale potrebbe essere quello caratterizzato da **una flessibilità sufficiente a favorire la spontanea adozione tra le parti del livello contrattuale ritenuto più appropriato per ogni singolo settore.**

La riduzione delle rigidità del sistema di relazioni industriali al livello minimo necessario al funzionamento di un particolare mercato quale quello del lavoro, lungi dal ridurre la dialettica tra le parti, potrebbe, invece, incrementarla fino a giungere a **favorire una sorta di shopping contrattuale con cadenza biennale o triennale**, dove il primo passo negoziale (necessariamente nazionale e **possibile oggetto di un innovativo patto sociale che legittimi questa opzione**) dovrebbe essere quello di accordarsi sull'unico livello ottimale di contrattazione per un determinato periodo (Brunetta, 2008, Biagi, 2001). In questo modo, in alcune realtà produttive potrà essere definito un livello contrattuale nazionale (alta centralizzazione), in altre un contratto aziendale (bassa centralizzazione).

Chiaramente dovrà essere **eliminata qualsiasi sovrapposizione tra livelli attraverso una sorta di gerarchia funzionale della prassi negoziale**, lasciando comunque al livello di alta centralizzazione la trattazione dei macroaspetti del settore (la definizione del livello prescelto, la modulazione territoriale dei minimi salariali e le relative deroghe, ecc.), mentre a livello di medio-bassa centralizzazione saranno destinate tutte le materie salariali, organizzative (orari), partecipative (*profit sharing*), previdenziali, ecc. (Brunetta, 2008).

Il livello nazionale di contrattazione potrebbe restare con la funzione di macroregolazione di settore, ma senza valenze salariali (verrebbero meno i meccanismi di regolazione salariale in ragione della inflazione programmata, coincidendo questa con l'inflazione effettiva e con tale semplificazione non avrebbero più senso i recuperi), se non un eventuale utilizzo della clausola della scala mobile carsica in caso di patologica assenza di contrattazione di secondo livello.

Quest'ultima (a livello variabile) dovrebbe essere l'unico vero strumento di distribuzione efficiente dei guadagni di produttività (sia nella versione baumoliana che in quella kaldoriana) a fini di efficienza e di massimizzazione della occupazione. Su questa base **il secondo livello di contrattazione andrebbe premiato e favorito in tutti i modi (in quanto capace di ottimizzare crescita e occupazione) attraverso legislazioni di sostegno** (penalizzazione in tema di incentivi per quelle aziende e quei fattori che non realizzassero fisiologicamente la contrattazione), incentivi fiscali e parafiscali ad aziende e fattori efficienti ed innovativi nell'applicare le nuove relazioni industriali.

Autoregolazione, autorganizzazione, apprendimento, adattamento continuo rispetto ai segnali provenienti dal cambiamento tecnologico e dal ciclo economico dovrebbero essere le linee guida del nuovo percorso di relazioni industriali nel nostro Paese.

3. Tra misure emergenziali, riduzione del cuneo fiscale e risposte di sistema: rilanciare le buone relazioni industriali e la strada del patto sociale

È evidente che viviamo oggi una stagione eccezionale che impone di affiancare misure emergenziali a quelle di medio e lungo periodo. Ma questo impone una visione per non sprecare e indirizzare nella direzione sbagliata le poche risorse disponibili. Ancora **una volta è, dunque, essenzialmente una questione di metodo e di buona politica.**

Una politica economica capace di **tenere assieme crescita e giustizia sociale non è un lusso che non possiamo permetterci** e tanto meno sarebbe una generosa concessione alle parti sociali. Il clima di fiducia che il Governo ha saputo creare e che è decisivo per la crescita poggia infatti su fragili equilibri, a causa dei ritardi storici del nostro Paese e della debolezza delle forze politiche, e non può essere messo in discussione da tensioni e forme diffuse di microconflittualità sociale.

Occorre assolutamente evitare che l'emergenza salariale e anche quella occupazionale, già segnalata dai numerosi tavoli di crisi e da singole vertenze aziendali giunte con clamore alla attenzione della opinione pubblica, alimenti l'esplosione di una "bomba sociale" dagli esiti incontrollabili. La diffidenza verso forme di concertazione sociale vecchio stampo è comprensibile e anche condivisibile. È però la storia del nostro Paese a dimostrare come le svolte epocali in economia – dalla fine della scala mobile alla partecipazione alla unione monetaria – siano avvenute attraverso **patti sociali**. Patti che hanno contribuito in modo decisivo a riportare il nostro Paese sui giusti binari della crescita e della coesione sociale chiudendo stagioni di esasperata conflittualità sociale.

Il modello da seguire è quello del «**Protocollo Ciampi**» del 1993 che è riuscito ad agganciare e correggere alcune dinamiche dei processi di contrattazione collettiva ponendo fine alla stagione della «conflittualità permanente» e responsabilizzando per la prima volta la contrattazione collettiva, soprattutto al livello decentrato, rispetto alle istanze di efficienza e produttività e non solo a quelle, più tradizionali, di tipo distributivo (Brunetta, 2005).

Questo modello di patto sociale, invecchiato rispetto alle proposte e alle soluzioni di politica economica, è però ancora attuale nel metodo, e lo dimostra quanto avvenuto nel **lavoro pubblico** con il *Patto per l'innovazione e la coesione sociale* sottoscritto nel marzo dello scorso anno con Cgil, Cisl e Uil e che ora sta trainando positivamente i rinnovi contrattuali del settore.

È quindi certamente giunto il tempo di **archiviare definitivamente la stagione della moderazione salariale**, tanto nel pubblico che nel privato, questo a condizione, tuttavia, di **agganciare effettivamente la contrattazione collettiva alle dinamiche della produttività in una prospettiva di reale partecipazione e di condivisione dei risultati.**

Le sfide e i rischi della transizione digitale ed ecologica impongono oggi un nuovo patto sociale incentrato sulle competenze, la formazione e la riqualificazione professionale, mediante una maggiore e più convinta integrazione tra il sistema educativo, la formazione professionale e il mercato del lavoro, in modo da rispondere tempestivamente e in modo proattivo alle continue transizioni occupazionali e ai nuovi bisogni di protezione sociale.

Di questo si parla da anni, ma è sin qui stato sovraccaricato unicamente il segmento pubblico (il sistema di welfare, la scuola e i centri per l'impiego) **dimenticando il ruolo centrale dei sistemi di relazioni industriali, a livello di settore e soprattutto a livello di prossimità**, nel riscrivere i sistemi di classificazione e di inquadramento del personale che governano i criteri di misurazione del valore economico e di scambio del lavoro condizionando l'organizzazione del lavoro, i percorsi di carriera e le dinamiche della produttività.

C'è, dunque, una straordinaria convenienza per tutti – e non solo un obbligo morale, peraltro non secondario, rispetto a quei lavoratori che hanno tenuto in piedi il Paese durante la fase più critica della pandemia – nel gestire questa eccezionalità dentro la cornice sicura di un patto sociale che metta al centro del confronto la costruzione sociale delle professionalità, delle competenze e dei mestieri.

Lontani da un passato di patti corporativi costruiti sul debito pubblico, **un patto sociale è oggi centrale se si condivide il dato di razionalità economica e cioè che la soluzione del problema salariale dipenda dalla produttività**. Sono, infatti, le parti sociali a governare gli assetti contrattuali su cui l'attore pubblico può giocare un ruolo decisivo con la leva degli incentivi e dei disincentivi.

Da questo punto di vista **la riduzione strutturale del cuneo fiscale** e contributivo è certamente un obiettivo da perseguire. Per esempio attraverso una detassazione semplificata di tutte le indennità (lavoro notturno o festivo e prefestivo) e di tutti i premi definiti da accordi aziendali o interaziendali (filieri e territori), in modo tale da incidere positivamente sulla produttività senza alimentare inflazione. Chi condivide queste scelte di spesa ha tuttavia il dovere di indicare le coperture (Sacconi, 2022).

Sul tavolo del patto sociale si pone pertanto il tema delle risorse e questo impone di partire da un contestuale **ripensamento della misura del reddito di cittadinanza**, non per eliminarlo, ma per evitare sprechi, inefficienze e disincentivi a percorsi di attivazione della persona e di **partecipazione attiva al mercato del lavoro**, anche grazie al coinvolgimento delle agenzie del lavoro. Questo è quanto è stato fatto nella **legge di bilancio per il 2022**, che ora necessita però di una sua tempestiva e coerente attuazione.

In questo scenario complessivo assumono valore e ragionevolezza misure tampone a tutela del potere d'acquisto dei lavoratori e della tenuta del sistema produttivi, a partire da un intervento sull'**extragetrito non solo delle società energetiche**, ma **anche sull'IVA** in funzione della sua destinazione alle famiglie, immaginando, per esempio, un paniere di beni di prima necessità sui quali intervenire a favore delle fasce più deboli.

Non possiamo, infatti, permetterci un aumento dell'IVA generalizzato in ragione dell'aumento dei prezzi quando dobbiamo tutelare categorie deboli in termini di potere di

acquisto. Una piccola **redistribuzione dell’IVA** sarebbe, dunque, ragionevole e sostenibile nello scenario sopra descritto, prendendo un po’ di risorse dagli incrementi e utilizzandole per **abbassare l’IVA sui prodotti di prima necessità senza innescare una rincorsa prezzi-salari**.

4. Assetti contrattuali, norme incentivo, sostegno alla produttività

Nel medio periodo **la via maestra resta invece quella delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di produttività**, nel gioco positivo che genera per lavoratori e imprese e per la fiscalità generale.

Tentativi in passato non sono mancati, rispetto alla **detassazione del salario variabile** e alla **decontribuzione del salario di produttività**, ma è evidente che qualcosa non ha funzionato se la produttività è rimasta stagnante.

Una prima risposta, lontana da logiche improprie e velleitarie di “scambio politico” tra (nuovi) aiuti pubblici alle imprese e salari, sta allora nella **profonda rivisitazione di questi meccanismi incentivanti al fine di renderli effettivi e funzionali all’obiettivo della crescita della produttività**, evitando prassi contrattuali fittizie, ampiamente diffuse, finalizzate solo a aumentare il salario netto dei lavoratori senza però mettere al tempo stesso in gioco, grazie all’incentivo pubblico, innovazioni tecnologiche od organizzative in grado di rilanciare la competitività delle imprese.

È questo **il grande tema della rivisitazione degli assetti contrattuali, del decentramento negoziale, degli accordi di produttività/prossimità e della welfarizzazione del premio di risultato**.

Da valutare, in questa prospettiva, è la richiesta sindacale di superare i vincoli della incrementalità per la detassazione del salario variabile almeno come è ora tecnicamente congegnato o, comunque, sterilizzarlo fino al termine della crisi economica e sociale che stiamo vivendo, che di fatto blocca oggi il ricorso a questi strumenti nella contrattazione collettiva decentrata.

Di scarsa utilità sarebbe invece la proposta, avanzata da una parte del sindacato, di detassare gli incrementi contrattuali stabiliti a livello nazionale così che il vantaggio vada a tutti. Misura costosissima e che, indubbiamente, può aiutare i rinnovi contrattuali nazionali nei settori più deboli e in cronica ultrattività, ma che nulla c’entra con la produttività, l’unica vera soluzione al problema.

L’urgenza di **rilanciare la contrattazione di secondo livello e la connessione tra salari e andamento di impresa**, oggi ampiamente compressa dalla eccezionalità del momento che viviamo, suggerisce poi di intervenire in modo deciso sul **welfare aziendale**. Questa è infatti una **soluzione ottimale per abbattere il cuneo fiscale**, perché, per definizione, non è reddito da lavoro.

Questo percorso pare praticabile selezionando e premiando nel welfare aziendale i beni e servizi a maggiore valore sociale e ampliando quelli e/o le soglie economiche entro le quali si possono già riconoscere ai lavoratori (attualmente l'importo convertibile massimo è pari a 3.000 euro).

Tra le forme di decontribuzione per le imprese si potrebbe invece ampliare la sperimentazione, avviata in passato, sulle **forme di partecipazione dei lavoratori**. Tema, questo, che, in generale, assieme a una rivisitazione degli assetti contrattuali, ben potrebbe essere **oggetto dell'auspicato patto sociale** con una successiva legislazione (non divisiva come invece quella sull'articolo 39) di attuazione dell'articolo 46 della Costituzione sempre in materia di partecipazione con un focus specifico su **forme di partecipazione economica dei lavoratori**, ossia meccanismi di *profit sharing* e *gain sharing* di cui la contrattazione di produttività è esempio, non unico.

Si tratta di soluzioni però tradizionalmente deboli nel nostro Paese, perché caratterizzato da piccole imprese che azzerano gli utili e non hanno conformazione azionaria. Da questo punto di vista, si potrebbero comunque immaginare **interventi fiscali di sostegno al sistema della bilateralità**, che è forse **la vera via italiana alla partecipazione dei lavoratori** e che già ha realizzato, sul piano della previdenza e della sanità integrativa, significative esperienze che **concorrono di fatto all'incremento dei trattamenti economici a favore del lavoratore con ritorni di gran lunga maggiori rispetto al semplice aumento del minimo tabellare**.

5. Un nuovo patto sociale come bene pubblico europeo

La strada di un nuovo patto sociale deve inserirsi nel quadro europeo di riforme costruito durante la pandemia, con la messa in campo dei 750 miliardi di euro del Next Generation EU, e deve rappresentare **la cornice entro la quale inserire gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza** che l'Italia si è impegnata ad attuare entro il 2026.

Il Piano "Italia Domani" rappresenta anche in questo la risposta alle raccomandazioni che la Commissione europea ci formula da oltre un decennio sulla esigenza di **garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate** e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili: la Missione 5 del Piano, ad esempio, punta a una contestuale razionalizzazione e potenziamento delle politiche, con l'esigenza di accompagnare il sostegno al reddito con un forte ed efficace legame con le politiche attive e di formazione, al fine di massimizzare l'occupabilità dei lavoratori e la loro rapida ricollocazione nel mercato del lavoro.

La cornice fornita dal **Piano nazionale di ripresa e resilienza** va certamente inserita nel più ampio contesto internazionale, che rende oggi ancor più importante un nuovo «patto sociale» per **migliorare le condizioni di lavoro, il funzionamento dei mercati del lavoro europei e la formazione delle competenze dopo la pandemia**.

Il Vertice sociale trilaterale, tenutosi il 23 marzo 2022 nel contesto della Presidenza francese, ha evidenziato l'esigenza di una risposta comune e unitaria fra Governi, datori di lavoro e lavoratori alla crisi ucraina.

Anche il recente Outlook del Fondo monetario internazionale sull'Europa (aprile 2022) ci conferma che il conflitto sta sensibilmente riducendo – pur mantenendole positive – le prospettive di crescita del nostro continente per il 2022, allontanando il traguardo di un ritorno ai livelli di benessere pre-pandemia.

Rispetto alle precedenti stime del Fondo di gennaio, le prospettive di crescita dell'Italia rimangono solide: +2,3% di crescita per il 2022, +1,7% per il 2023, per quanto con una sensibile riduzione, pari a -1,5 punti percentuali, per quest'anno rispetto allo scenario precedente.

Al tempo stesso, il Fondo raccomanda ai Paesi europei di affrontare con rinnovato vigore le sfide a cui l'Europa post-pandemica deve far fronte: in primo luogo, così l'Outlook del Fondo monetario, «*promoting new growth engines and factor reallocation requires active and passive labor market and education policies to improve labor conditions, lower transition costs, enhance workforce skills and alleviate the impact of factor reallocation on inequality*».

Il tema della **lotta alle disuguaglianze** – in un mondo in cui il confine fra le nozioni di transizione e precarietà è sempre più indistinto – ritorna dunque prepotentemente nel dibattito europeo e internazionale di *policy*, e richiede da parte dei Governi **una risposta di politica economica che punti a un adattamento continuo per persone e imprese**, per consentire di aumentare la velocità con cui allineare le competenze dei lavoratori a **uno sviluppo tecnologico che, da schumpeteriano, sta diventando darwinista**.

Un nuovo patto sociale, dunque, che sostenga le innovazioni e le transizioni necessarie – amministrativa, digitale, ecologica – per raggiungere un maggior livello di crescita della economia, a livello italiano ed europeo, e che favorisca il progetto di integrazione. Tutto sulla scia di un nuovo europeismo capace di superare il quadro di regole e parametri rigidi attualmente in vigore, non più adatti ad affrontare le sfide di una società profondamente diversa da quella degli anni Novanta del Novecento. La nuova Europa nata con il Next Generation EU potrebbe rafforzarsi già a breve, promuovendo un secondo NGEU per finanziare gli investimenti necessari per dotare l'Unione di una più forte autonomia strategica, sia in campo energetico sia in campo militare.

Prima la pandemia e adesso la guerra in Ucraina ci hanno dimostrato come **non esista interesse nazionale fuori dalla UE**: la sovranità, nell'assetto geopolitico che va delineandosi, può soltanto essere europea. Ecco perché un patto sociale che consenta un maggior livello di coesione e che aiuti la crescita si configura, in sostanza, come **un bene pubblico europeo**, fondamentale per il futuro dell'Italia e di tutto il Vecchio Continente.

Nota bibliografica

Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 31 maggio 2021

Biagi M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi: un giurista progettuale*, Giuffrè, 2003 (ma 2001), pp. 149-182

Brunetta R., *Per una proposta di shopping contrattuale*, in *La voce info* del 10 giugno 2008

Brunetta R., *Dieci anni di concertazione riformatrice: da San Valentino agli accordi di luglio 1992 e 1993*, in G. Acquaviva (a cura di), *La politica economica italiana negli anni Ottanta*, Marsilio, 2005

Brunetta R., *Cronache economico politiche dalla pandemia. L'occasione della crisi*, Free, 2020

Brunetta R., Tiraboschi M., *Da Biagi a Biagi: è tempo di uno Statuto della persona*, in *Huffpost*, 28 settembre 2021

Garofalo D., Tiraboschi M., Filì V., Seghezzi F. (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2020

International Monetary Fund, *World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery*, Washington, DC, April 2022

La contrattazione collettiva in Italia (2012-2014). I Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2015, pp. 1-273

La contrattazione collettiva in Italia (2015). II Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2016, pp. 1-324

La contrattazione collettiva in Italia (2016). III Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2017, pp. 1-285

La contrattazione collettiva in Italia (2017). IV Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2018, pp. 1-313

La contrattazione collettiva in Italia (2018). V Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2019, pp. 1-231

La contrattazione collettiva in Italia (2019). VI Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2020, pp. 1-307

La contrattazione collettiva in Italia (2020). VII Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2021, pp. 1-432

La contrattazione collettiva in Italia (2021). VIII Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2022, pp. 1-352

Sacconi M., *Primo maggio 2022: spartiacque tra le speranze del passato e le incertezze del future*, in *Bollettino ADAPT*, 2 maggio 2022

Tealdi C., Ticchi D., *L'Europa disunita di salari e produttività*, in *Lavoce.info*, 28 marzo 2013

Tiraboschi M., *Per uno studio della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2021

Trilateral Social Summit, 23 maggio 2022 (comunicato stampa)