

Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia

Massimiliano Deidda
INAPP

Francesco Manente
INAPP

Manuel Marocco
INAPP

Massimo Resce
INAPP

Il sistema di determinazione dei salari è in discussione in Italia. Le cause della stagnazione salariale sono diverse ma sicuramente è di fondamentale importanza anche il peculiare assetto istituzionale. Nello scritto, innanzitutto, è brevemente inquadrato il più recente sviluppo del contesto macroeconomico. Quindi, si considera l'andamento dei salari, utilizzando allo scopo dati OCSE per permettere anche una comparazione internazionale e poi la recente Direttiva sui salari minimi adeguati che si propone, tra l'altro, di promuovere la contrattazione collettiva. Proprio per rispondere a questa indicazione, sono presentati i risultati più aggiornati della attività che, da anni, l'Inapp svolge sul sistema di negoziazione collettiva.

The wage-setting system is under discussion in Italy. Causes of wage stagnation are diverse, but the particular institutional framework is of paramount importance. In the paper, first of all, we consider briefly the most recent macroeconomic context. Then, we focus on wage trends, using OECD data also to allow an international comparison and then on the recent Directive on adequate minimum wages which aims, among others, to promote collective bargaining. Precisely to respond to the latter indication, we discuss the most updated results of the research activity which Inapp has been carrying out on this topic.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-02-4

Citazione	Parole chiave	Keywords
Deidda M., Manente F., Marocco M., Resce M. (2023), Il difficile percorso di crescita dei salari in Italia, <i>Sinappsi</i> , XIII, n.2, pp.76-97	Contrattazione collettiva Relazioni industriali Salario	<i>Collective bargaining Industrial relations Wage</i>

Introduzione

La questione salariale assume in Italia un rilievo specifico, poiché si lega alle problematiche di crescita della domanda interna e della produttività del lavoro (Resce 2018) ed è alla base delle nuove emergenze come quella del lavoro povero (Inapp 2022). Le cause sono diverse ma di sicuro è di fondamentale importanza anche il peculiare modello di determinazione delle retribuzioni, affidato, come accade in altri Paesi, al sistema di relazioni industriali (e quindi alla triangolazione tra i tre attori di questo sistema), ma in un anomalo contesto “anomico” (Treu 2019).

Com'è noto, il meccanismo di determinazione

salariale tiene – in maniera sempre più fragile – attorno ad una consolidata interpretazione dottrinale e giurisprudenziale che considera di immediato contenuto precettivo il primo comma dell'art. 36 della Costituzione e attribuisce ai c.d. minimi tabellari stabiliti nei CCNL una funzione equivalente a quella del salario minimo legale (Leonardi 2014). Grazie a questo meccanismo giurisprudenziale di estensione soggettiva, infatti, si è ovviato alla mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione sull'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi (Guarriello 2016), consentendo ai CCNL di essere applicati con efficacia generalizzata, almeno per i minimi retributivi.

Questo modello non è solo in discussione per la sua capacità di prevedere salari minimi adeguati nella parte bassa delle retribuzioni (soprattutto in una fase come questa contingente che, a seguito della crescita dell'inflazione, vede ridurre il potere di acquisto dei lavoratori), ma anche per le difficoltà che mostra nel garantire quel legame tra salari e produttività del lavoro – nella parte medio-alta delle retribuzioni – che rende improbabile l'invarianza nella distribuzione funzionale del reddito prevista dalla legge di Bowley, condizione che è alla base di una “crescita bilanciata” alla Kaldor (Tronti 2009; 2010; 2013).

Con l'intento di verificare le implicazioni del modello di *wage setting* nel paragrafo 1, è, innanzitutto, in breve aggiornato il più recente contesto macroeconomico, anche focalizzando l'attenzione sull'impennata inflattiva. Nel paragrafo successivo si considera l'andamento dei salari utilizzando allo scopo dati OCSE per permettere una comparazione internazionale. È chiara una stagnazione dei salari cui si affianca una dinamica debole della produttività del lavoro, fenomeni che impongono una riflessione sul modello di *wage setting* anche alla luce delle recenti novità in Europa.

Difatti, la centralità della questione – e le sue soluzioni – sono oramai di livello continentale e per questo si ricostruisce, nel terzo paragrafo, il contenuto della recente Direttiva sui salari minimi adeguati¹. Questa, al di là del sistema di determinazione salariale nazionale in essere (legale o contrattuale), richiede di verificare, anche ‘dati alla mano’, la copertura della contrattazione collettiva in particolare di livello settoriale.

Proprio per rispondere a questa indicazione, nel successivo paragrafo sono presentati i risultati più aggiornati dell'attività che da anni l'Istituto svolge sul sistema di negoziazione collettiva: in primo luogo, sono presentate le evidenze ricavate da una consolidata indagine campionaria dell'Inapp sulla ‘tenuta’ della struttura della contrattazione collettiva prevista dal Protocollo del '93²; in secondo luogo, sono discussi i risultati delle attività di studio che l'Inapp realizza da diversi anni in particolare sul secondo livello di contrattazione, grazie ai dati amministrativi relativi alle istanze di accesso al regime fiscale agevolato in materia di premio di risultato (PdR). Brevi

conclusioni, infine, riconsiderano quindi lo ‘stato di salute’ di questo sistema, rimarcando la necessità di intervento legislativo che lo sostenga e promuova.

1. Il contesto macroeconomico, l'inflazione e le pressioni sulla contrattazione

Il contesto macroeconomico mondiale è condizionato da un lento recupero delle interruzioni nelle ‘catene del valore’ dovute alla pandemia del 2020 e dai nuovi shock legati alla contrazione dell'offerta mondiale di grano e di gas combustibile causati dal conflitto russo-ucraino che hanno effetti dirompenti sull'aumento generalizzato dei prezzi di tutta la filiera alimentare, il primo, e dell'intera produzione industriale il secondo, sia in Europa, e in Italia in particolare, che negli altri continenti. L'aumento dei prezzi alla produzione industriale e dei prezzi al consumo ha conseguenze su tutte le variabili macroeconomiche e ha portato i centri studi delle principali organizzazioni internazionali a rivedere al ribasso le stime della crescita del Prodotto globale per il 2023 e gli anni seguenti.

L'OCSE stima una crescita del Prodotto interno lordo globale intorno al 3,2% nel 2022 e un'ulteriore riduzione della crescita del prodotto mondiale, prevista nel 2023 al 2,6% e nel 2024 al 2,9% (OCSE 2023). Il Fondo monetario nelle previsioni macroeconomiche di aprile 2023 (IMF 2023a) considera un tasso di crescita mondiale del 2,8% nel 2023 (inferiore rispetto alla precedente previsione al 3,1%) e del 3,0% nel 2024. La Banca mondiale (World Bank 2023) – che non ha esitato a utilizzare il termine ‘stagflazione’ nel *Global Economic Prospects* di giugno 2022 – nel report di gennaio 2023, prevede una crescita mondiale destinata a ridursi ancora all'1,7% nel 2023.

Per quanto riguarda l'Europa, la Commissione europea, nel *Winter 2023 European Economic Forecast*, ha rivisto al rialzo le stime per il 2022 per l'UE e per l'Eurozona al 3,5%, e al ribasso per il 2023, in particolare: per l'UE allo 0,8% e per l'Eurozona allo 0,9%. La crescita del Prodotto interno lordo viene fissata, per l'UE all'1,6% e per l'Eurozona all'1,5% nel 2024. Per l'Italia, gli analisti che, dopo il rimbalzo del tasso di crescita del PIL al 6,7% nel 2021, stimavano

1 Direttiva (UE) 2022/2401 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

2 Protocollo del 23 luglio 1993 tra Governo e Parti sociali, *Politica dei redditi e dell'occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo*.

una riduzione dell'indicatore nel 2022, hanno dovuto rivedere al rialzo le previsioni. Quelle della Commissione europea per l'Italia si attestano al 3,7% (precedentemente al 2,9%) nel 2022 e all'1,2% (precedente stima 0,8%) nel 2023. Per l'OCSE la crescita del PIL si attesta al 3,8% (4,6% precedente previsione) nel 2022, allo 0,6% nel 2023 e all'1,0% nel 2024. Per il Fondo monetario internazionale il 2022 si chiude con una crescita del 3,7% nel 2022 e si ferma: allo 0,7% nel 2023 e 0,8% nel 2024 (tabella 1).

L'Istat (2023) ha rivisto le stime di crescita del PIL italiano al 3,7% per il 2022 e all' 1,2% per il 2023. Infine, nel Documento di economia e finanza 2023 del Governo Meloni "la previsione tendenziale per il 2023 viene rivista al rialzo, allo 0,9 %, dallo 0,6 % del DPB".

L'esito finale degli aggiustamenti sul mercato delle monete e dei cambi, sui mercati finanziari e in quelli reali è al momento in massima parte imprevedibile. In Italia, in particolare, a causa della forte dipendenza di larga parte dell'industria dal gas come fonte di energia, si sono registrati aumenti di prezzo maggiori rispetto a quanto registrato nelle maggiori economie europee e questi aumenti di prezzo finiscono per trasmettersi all'intera economia (figura 1).

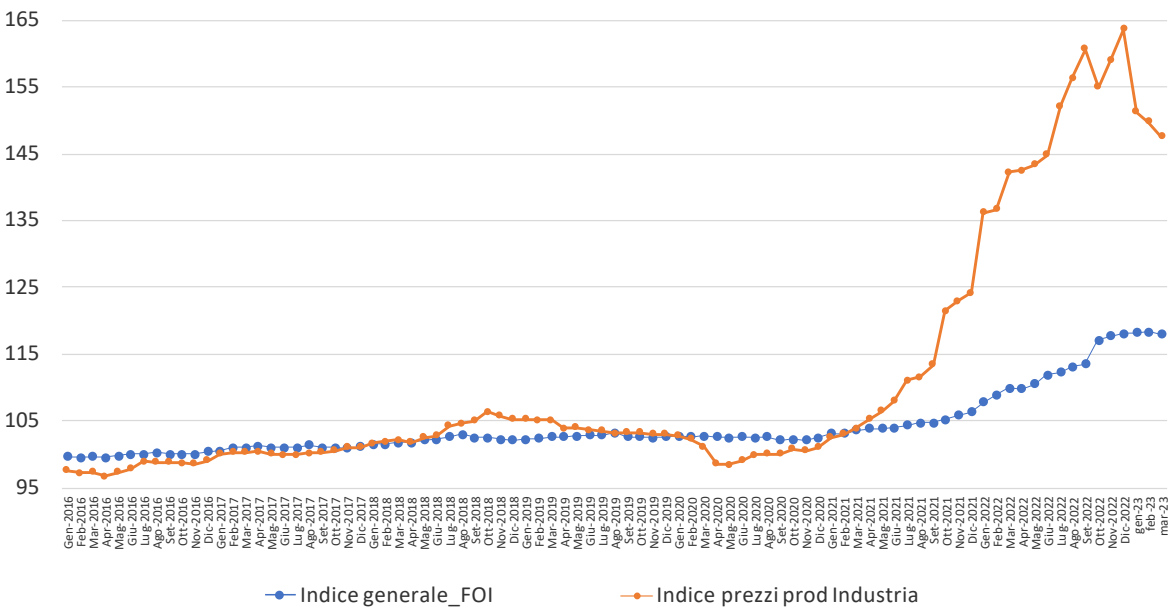
In una fase di crescita dell'inflazione generata da un incremento dei costi dei beni energetici, il sistema di determinazione salariale è l'asse cruciale che deve essere esaminato, nel più ampio contesto dei nuovi vincoli macroeconomici. L'incertezza che caratterizza il contesto internazionale, infatti, aumenta il rischio di

Tabella 1. Stime del Prodotto interno lordo per il 2022 e 2023

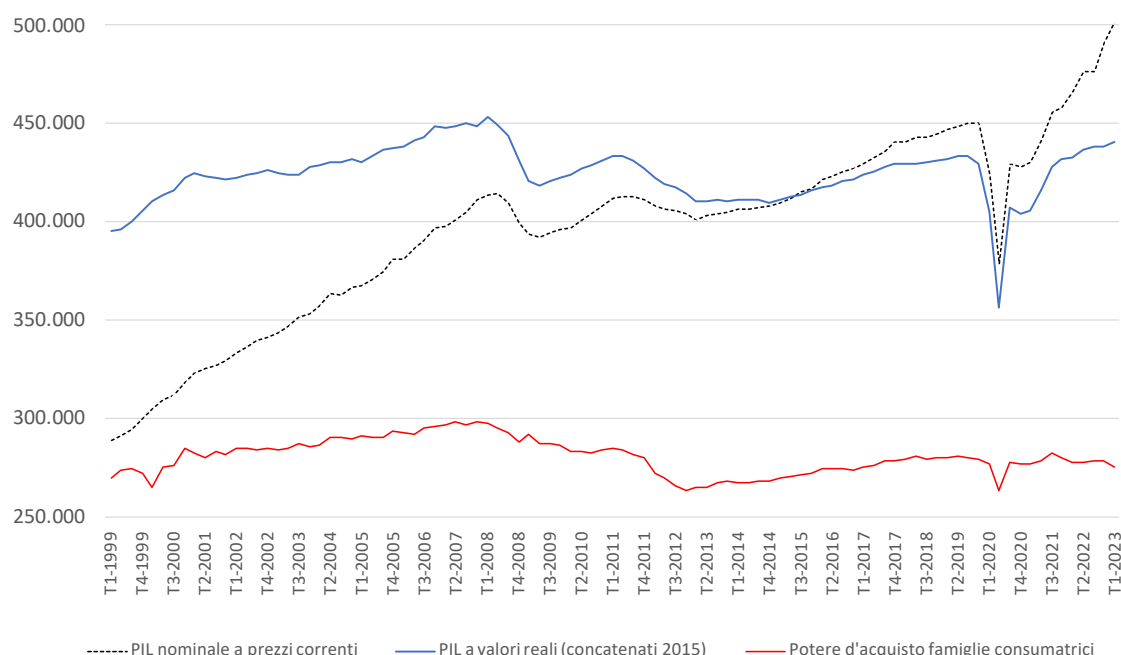
Fonte	Prodotto interno lordo globale		Prodotto interno lordo Italia	
	2022	2023	2022	2023
OCSE	4,6	0,2	3,8	0,6
IMF	3,0	0,7	3,7	0,7
Commissione europea	2,9	0,8	3,7	1,2
Istat	2,8	0,8	3,7	1,2
DEF 2023	-	-	3,7	0,9

Fonte: OCSE, IMF (2023b), European Commission (2023), Istat (2023), MEF (2023)

Figura 1. Indice dei prezzi alla produzione dell'industria a confronto con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati e (base 2015=100). Dati mensili



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2023

Figura 2. PIL nominale, reale e potere di acquisto famiglie consumatrici (eurox1000), T1 1999-T3 2022

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2023

una nuova fase di recessione dell'economia globale in uno scenario di inflazione che non ha precedenti dopo gli anni Settanta. L'inflazione incide sulle scelte tra consumo e risparmio, sulla composizione della spesa e sul potere di acquisto delle famiglie, sul credito, che diventa più costoso a causa dell'aumento dei tassi di interesse, e sul debito, che si svaluta in valore nominale (figura 2).

Le conseguenze per il lavoro e le famiglie, per i consumatori e i risparmiatori, meritano di essere analizzate e monitorate. Occorre vigilare in particolare sugli effetti 'regressivi' che l'inflazione ha sul potere d'acquisto delle famiglie e sulla fiscalità generale: "le spinte inflazionistiche colpiscono in modo disomogeneo le famiglie italiane, con effetti distributivi molto consistenti" (Simone e Pianta 2022).

Da questi fattori, e da quello istituzionale ricordato all'inizio, è importante partire per ricostruire la questione salariale nel nostro Paese.

2. La stagnazione salariale in Italia e il mancato legame con la produttività del lavoro

In un quadro macroeconomico così complesso, influenzato da shock esogeni, profondi negli effetti

così come rapidi nella diffusione su scala globale, la questione salariale assume una nuova importanza (Inapp 2022).

La stagnazione salariale caratterizza la nostra economia ormai da un trentennio e oggi aumentano le preoccupazioni a causa, come detto, delle recenti spinte inflazionistiche che minano il potere di acquisto soprattutto dei lavoratori dipendenti.

L'Italia, seppure tra il 1991 e il 2022 abbia conosciuto un incremento dei salari nominali del 107,5³, ha registrato una crescita dei salari reali pressoché nulla, pari all'1%⁴, a differenza dei Paesi dell'area OCSE dove i salari reali sono cresciuti in media del 32,5%.

Questo andamento presenta una dinamica composta. Nell'ultimo 'trentennio' in tre momenti storici si è registrata una decrescita dei salari in termini reali. Il primo tra il '91 e il '95 con un flessio del -5%. Si tratta di un periodo storico ricco di mutamenti importanti, tra cui l'istituzione dell'Unione europea, in cui si colloca anche l'avvio del modello italiano di *wage setting* basato sul doppio livello di contrattazione che determina i livelli salariali e che in sostanza è ancora vigente. Il secondo tra il 2010 e il 2012 con una decrescita del -4,7% che si è concen-

3 Dataset Average annual wages, Current prices in NCU dell'OCSE, ultima consultazione giugno 2023 (<https://stats.oecd.org/>).

4 Dataset Average annual wages "2022 constant prices and NCU" o "In 2022 constant prices at 2022 USD PPPs" dell'OCSE, ultima consultazione giugno 2023 (<https://stats.oecd.org/>).

trata proprio negli anni successivi alla crisi mondiale del 2008 nota come *great recession*. Infine, il terzo nell'anno della pandemia da Covid-19 con un -4,8% registrato nel solo 2020. In quest'anno si registra anche la differenza più ampia con la crescita dell'area OCSE con un -33,6% (figura 3).

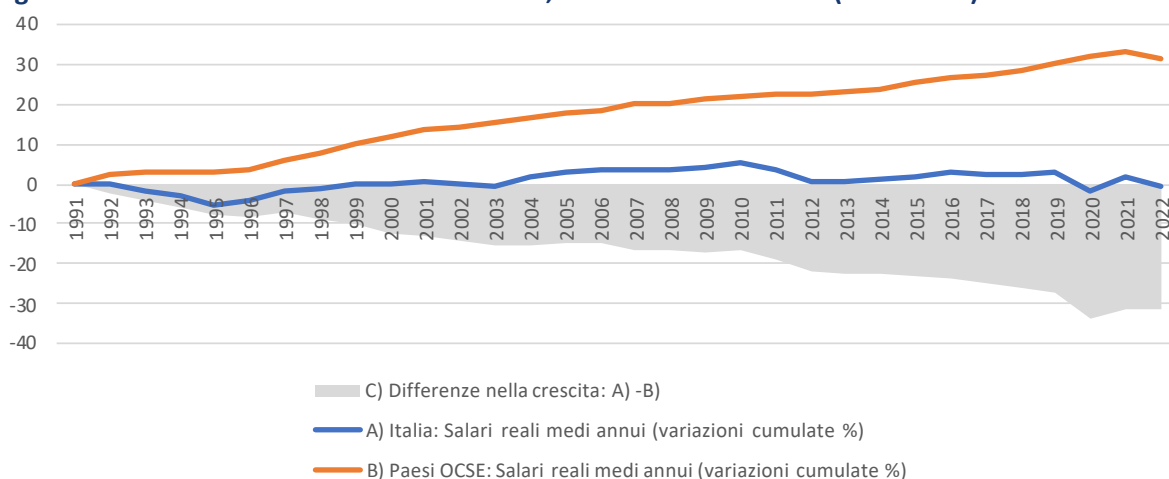
Alla stagnazione salariale si aggiunge la problematica della contenuta crescita della produttività che rappresenta ormai un aspetto strutturale delle economie occidentali, ma soprattutto della nostra economia. Dal Dopoguerra fino agli anni Settanta la crescita della produttività in Italia è stata più sostenuta della media europea (Resce 2018). Diver-

samente, a partire dal 2000, l'andamento è stato pressoché stazionario mentre quello delle principali economie del G7 ha continuato a crescere, segnando una distanza massima raggiunta nel 2021 di 23,7 punti percentuali (figura 4)⁵.

Seppure in maniera contenuta, la produttività del lavoro comunque è cresciuta più dei salari (figura 5). Si può osservare un avvicinamento delle curve (differenza di crescita minima) soprattutto nel 2009 e nel 2020, determinato con molta probabilità da effetti di *labour hoarding*⁶ durante le crisi.

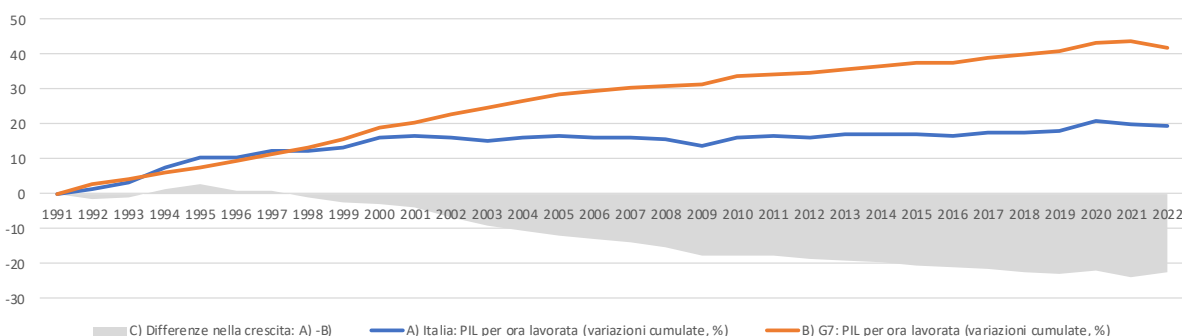
La figura sostanzialmente mostra che i meccanismi di aggancio dei livelli salariali alla performance

Figura 3. Andamento salari reali medi annuali, variazioni cumulate % (1991-2022)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

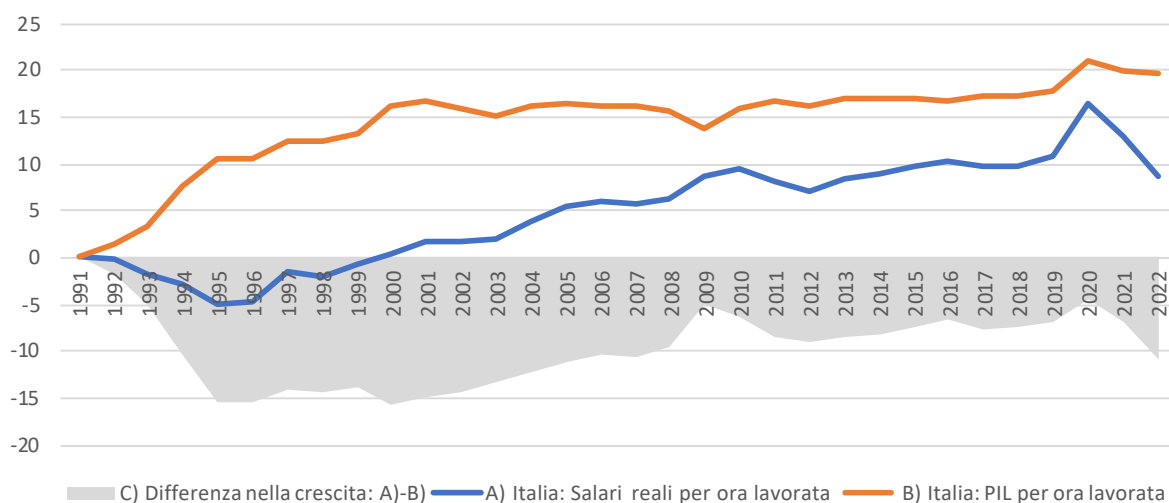
Figura 4. Andamento produttività del lavoro – variazioni cumulate % (1991-2022)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

5 In questa sede si trascuria l'annoso dibattito sulle determinanti della produttività e sugli indicatori più adatti alla misurazione della produttività del lavoro, che comunque porterebbero allo stesso risultato, poiché l'interesse verte più sulle condizioni previste dalla contrattazione per determinare una crescita della produttività.

6 Si tratta di una tendenza (favorita da politiche pubbliche) delle imprese, registrata principalmente nel nostro Paese e in Germania, a trattenere manodopera inutilizzata in tempo di crisi, per cui la produttività del lavoro cresce meno velocemente dei salari.

Figura 5. Andamento della produttività del lavoro e dei salari reali in Italia – variazioni cumulate % (1991-2022)

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

del lavoro previsti dal Protocollo del '93 non sono tali da assicurare la crescita dell'intera retribuzione in linea con la produttività (l'unica condizione che può mantenere l'invarianza delle quote distributive). Per garantire la condizione non bastano premi ad hoc, è necessario che l'intera retribuzione (minimi inclusi) cresca nella misura della crescita della produttività.

Le cause di una dinamica salariale così contenuta possono essere diverse, quelle che evidenziamo in questa sezione attengono agli istituti del mercato del lavoro e in particolare al modello di *wage setting* italiano.

Com'è noto il meccanismo di negoziazione dei salari, fin dal Protocollo del '93, prevede due livelli negoziali specializzati e non sovrapposti con istituti diversi e non ripetitivi. Mentre al primo livello (CCNL) spetta di stabilire i minimi retributivi, nel secondo (nell'azienda o nel territorio) viene contrattato il salario di risultato legato a incrementi di produttività, di qualità e di altri elementi di competitività.

Per comprendere meglio l'efficacia di questo modello è opportuno verificare il grado di radicamento dei due livelli di contrattazione. D'altro canto, da tempo – come si dirà nel paragrafo che segue – la contrattazione collettiva è un *sorvegliato speciale* delle istituzioni europee.

3. Europa, salari e contrattazione collettiva

Già la *great recession*, innescata dalla crisi finan-

ziaria scoppiata sul finire del primo decennio degli anni Duemila, aveva accelerato tendenze *sottotraccia* che la dottrina (Biagi 1999) aveva da tempo evidenziato e cioè i vincoli europei alla flessibilità delle politiche di bilancio e fiscali, sempre più rigorosi, finiscono per aumentare l'importanza relativa della flessibilità del mercato del lavoro, al fine di garantire la competitività dei sistemi economici. La presenza di questi vincoli, esaltata dalla sofferenza economica, ha determinato quindi la progressiva attrazione delle dinamiche retributive, e del ruolo di autorità salariale della contrattazione collettiva, nella sfera di sorveglianza macroeconomica della UE, appunto, quale fattore di competitività dei costi (European Commission 2015). Semplificando, poiché in nessuno Stato membro, e certamente non a livello europeo, è possibile determinare per legge il livello generale dei salari – se non attraverso il salario minimo legale e l'intervento sul settore pubblico – l'opzione politica residuale è l'interferenza con i sistemi nazionali di contrattazione collettiva (Rödl e Callsen 2016).

Durante quella crisi, in linea con l'approccio di *austerità* e di rafforzamento della sorveglianza finanziaria (la c.d. Nuova governance economica europea), l'invito rivolto agli Stati membri era in sostanza volto ad allineare i meccanismi di *wage setting* all'andamento della produttività e cioè a favore di dispositivi retributivi sensibili alle condizioni di merca-

to aziendali attraverso il decentramento degli assetti contrattuali (Eurofound 2014)⁷. Si tratta peraltro di una indicazione strategica di carattere generale, sposata sin dal Patto Euro Plus del 2011. In effetti, un'attenta analisi documentale ad ampio spettro svolta di recente (Jordan *et al.* 2021) mostra che quell'approccio, almeno fino al 2019, sia stato ancora dominante, seppure in maniera disomogenea: sicché, secondo questi Autori, persiste, nell'ambito delle procedure di sorveglianza macro-economica europea, una pressione verso il decentramento degli assetti della contrattazione collettiva e la mitigazione salariale.

Tuttavia, uno spiraglio più recente ci pare innegabile. Sintomatico in proposito il caso della Romania: a seguito dell'adozione di una legislazione sul dialogo sociale che indeboliva le istituzioni della contrattazione collettiva settoriale di quel Paese durante il periodo del programma di assistenza finanziaria europea del 2011, una nuova legge, trascorso un decennio, tenta ora di restaurare quelle stesse istituzioni. La sua approvazione è anche il risultato di un costante e sempre più dettagliato invito europeo a intervenire per contrastare l'eccessiva debolezza del dialogo europeo in quel Paese, sino al punto di svolta più recente: i fondi del Piano di ripresa e resilienza romeno sono stati in parte condizionati proprio all'approvazione di una nuova legge sul dialogo sociale (De Spiegelaere 2023).

Con la più recente crisi sanitaria sembra, cioè, rilevabile una sorta di 'cambiamento di paradigma' nella strategia di *crisis management* (Schulten e Müller 2021), strategia, d'altro canto, che si è mossa nel diverso contesto del Pilastro europeo dei diritti sociali, il quale, perlomeno, mostra una maggiore attenzione a questo ambito dell'azione politica europea (Bronzini 2018). La 'cartina di tornasole' è la Direttiva (UE) 2021/2022 sui salari minimi adeguati, pubblicata il 25 ottobre 2022⁸, ove si afferma che: "[...] la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata" (*Considerando* n.16). Questa affermazione rappresenta plasticamente il 'nuovo paradigma'.

Conviene richiamare altre parti della Direttiva per chiarire l'approccio europeo. L'obiettivo dell'in-

tervento è: "colmare le grandi differenze nella copertura e nell'adeguatezza della tutela garantita dal salario minimo" al fine di "migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'Unione (...) prevenire e ridurre le disuguaglianze retributive e sociali (...) promuovere il progresso economico e sociale e la convergenza verso l'alto" (*Considerando* n. 7, sempre di seguito indicati in parentesi).

Infatti, affrontando e contrastando l'inadeguatezza della copertura nonché dei livelli dei salari minimi – che incidono negativamente su equità e progresso economico e sociale – si combatte contro alcuni *mali* recenti dei mercati del lavoro moderni, anche essi individuati: la povertà lavorativa (n. 9), che si accanisce, discriminando, su alcuni gruppi individuati (donne, giovani, migranti, genitori soli, lavoratori scarsamente qualificati, persone con disabilità) (n. 10); il divario retributivo e pensionistico di genere (sempre n. 10) e l'impatto negativo della pandemia di Covid-19 sul settore dei servizi e sulle PMI, che già registravano un'alta percentuale di lavoratori che percepiscono un salario basso o minimo (n. 11). Accanto a queste questioni, si aggiungono i limiti specifici degli strumenti in essere (i regimi legali di determinazione o la contrattazione collettiva salariale), che non sempre raggiungono il proprio scopo. Di recente, in alcuni Paesi il salario minimo legale non ha garantito un reddito sufficiente a superare la soglia di rischio di povertà (n. 13), mentre si registrano, più o meno alti, tassi di inosservanza della disciplina legale o collettiva (per questi ultimi si stima che la percentuale di lavoratori non coperti vari tra il 2% e il 55 % del totale dei lavoratori) (n. 14).

In particolare, il già ricordato *Considerando* 16 'suona' come un avvertimento per il nostro Paese: la Direttiva pur riconoscendo, come detto, il ruolo essenziale della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale, stigmatizza, quanto, da anni, alcune istituzioni internazionali e una parte della comunità scientifica osservano con grande preoccupazione e cioè: "[...] negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite". L'individuazione delle cause di questa inesorabile involuzione suscita riflessioni, perché ricollegabili anche a specifiche politiche *anti-labour*, rispetto alla promozione di alcune delle quali – va ribadito – le stesse istituzioni europee non sono del tutto esenti.

7 Per approfondimenti sull'interferenza della Nuova governance economica europea e del Semestre europeo sui sistemi nazionali di determinazione salariale sia consentito rinviare, anche per richiami bibliografici, a Marocco (2017).

8 Reperibile al link <https://bit.ly/3PLdGNH>.

Spostando l'attenzione alla parte dispositiva della Direttiva⁹, sono di particolare interesse due norme (Orlandini e Meardi 2023). Tra le norme generali, la cui disciplina, cioè, è applicabile al di là del sistema di *wage setting* nazionale, l'art. 4 che materializza l'obiettivo generale della Direttiva volto alla promozione della contrattazione collettiva salariale. L'articolo si compone di due commi: il primo, comunque applicabile, è di contenuto programmatico ed è volto alla tutela del diritto alla contrattazione collettiva, secondo canoni già assicurati dalla disciplina internazionale in materia. Il secondo invece prevede due adempimenti innovativi, ma, con una tecnica legislativa più tipica di un documento di *soft law*, li condiziona al mancato raggiungimento di un parametro quantitativo. Si tratta di un indicatore utilizzato a livello internazionale per verificare lo stato di salute dei sistemi di contrattazione collettiva¹⁰, sicché i contratti collettivi dovranno coprire almeno l'80% dei lavoratori cui dovrebbe applicarsi, secondo la prassi nazionale, la stessa contrattazione. Il mancato raggiungimento di questo indicatore di efficacia, in primo luogo, determina l'obbligo di introdurre – per legge, previa consultazione con le Parti sociali, tramite un accordo con le stesse – un “quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva”. La previsione è piuttosto generica così da sembrare quasi priva di contenuto precettivo o, meglio, ripetitiva di quanto previsto nel comma precedente. In secondo luogo, ancora con una tecnica tipica della *soft law*, se scatta il *campanello d'allarme*, deve essere predisposto un *Piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva*. Il piano – in analogia con le procedure del c.d. Dialogo sociale europeo (154 TFUE) – contiene “un calendario chiaro e misure concrete” per aumentare progressivamente il tasso di copertura ed è oggetto di revisione periodica (almeno ogni cinque anni). Tali aggiornamenti sono resi pubblici

e vanno notificati alla Commissione. Peraltro, i *Considerando* chiariscono – se ce ne fosse bisogno – che dalla soglia non può essere fatto discendere in capo alle Parti sociali alcun obbligo a contrarre (n. 25).

Questa parte dell'art. 4 si lega a quanto previsto dalla seconda norma di particolare interesse ai nostri fini, l'art. 10, in tema di monitoraggio e raccolta dei dati, che fissa, per così dire, una sorta di capitolato per l'esecuzione di un servizio di raccolta dati. Non solo viene dettato un preciso cronoprogramma¹¹, ma l'articolo entra nel dettaglio delle variabili che gli Stati membri devono fornire alla Commissione: queste risultano differenziate a seconda del modello domestico adottato¹² e sono comunque da disaggregare “per genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell'impresa e settore”. I dati, che potranno essere forniti anche ove venga adottato il sopra ricordato Piano d'azione, verranno utilizzati dalla Commissione, ogni due anni, per relazionare al Parlamento europeo e al Consiglio. Si cerca, grazie a queste informazioni, di sopperire al tradizionale e generalizzato *vuoto informativo* circa queste stesse variabili, questione che riguarda molti Paesi europei e non solo.

Poste queste premesse, e gli obblighi che ricadranno sull'Italia una volta recepita la Direttiva, è evidente l'importanza di una verifica dello stato di salute della contrattazione collettiva in Italia.

4. Lo ‘stato di salute’ della contrattazione collettiva in Italia e le difficoltà di radicamento del secondo livello

Come altri Paesi, anche in Italia si riscontra in materia una certa lacuna informativa, alimentata, peraltro, dall'anomia del sistema di Relazioni industriali nel complesso, che, come detto, costituisce una cifra tipica italiana.

Per superare questo vuoto informativo, è legittimo l'affidamento agli esiti della previsione introdotta nel

9 Limiti di spazio non consentono di esaminare l'intero atto. Per approfondimenti si vedano gli interventi raccolti nel n. 2/2022 della rivista *Lavori Diritti Europa*.

10 Tasso di copertura della contrattazione collettiva e cioè la “percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali” (art. 3, punto 5, Direttiva 2041/2022).

11 Ordinariamente i dati andranno forniti ogni due anni, prima del 1° ottobre del biennio di riferimento. La prima relazione dovrà riguardare il triennio 2021-2023 ed andrà trasmessa entro il 1° ottobre 2025.

12 Tutti dovranno comunicare il tasso e lo sviluppo della copertura della contrattazione collettiva. In caso di salario minimo legale va comunicato: il livello e la percentuale di lavoratori coperti; una descrizione delle variazioni e delle trattenute esistenti e dei motivi della loro introduzione, nonché la quota di lavoratori interessati. In caso di salario contrattuale: le retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario o una loro stima; la percentuale di lavoratori da esse coperta o una loro stima; il livello dei salari dei lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti.

2020¹³, che ha istituito il c.d. codice alfanumerico unico dei CCNL¹⁴. Grazie a quella previsione, che ha finalità antielusive e di certezza del diritto applicabile (Faioli 2021), i datori di lavoro devono utilizzare il codice alfanumerico risultante all'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del Cnel, nell'ambito di due importanti adempimenti amministrativi di tipo informativo: le comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali su attivazione, trasformazione e cessazione dei contratti di lavoro e nelle denunce retributive mensili all'Inps.

In attesa, e a corredo di queste indicazioni, possono essere utili, innanzi tutto, le informazioni ricavabili da un'indagine campionaria dell'Inapp, che consente di fornire un primo quadro informativo relativo al contesto in cui opera il modello di decentramento organizzato.

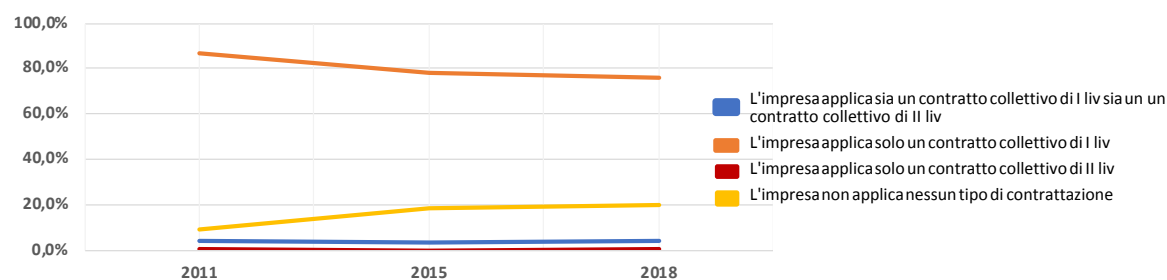
Il riferimento è all'indagine Inapp *Rilevazione su imprese e lavoro* (RIL), che studia le caratteristiche della domanda di lavoro e il comportamento delle imprese in Italia. Una sezione del questionario somministrato alle aziende si concentra sulle relazioni sindacali e sulla contrattazione collettiva. La scelta metodologica per l'analisi è quella di considerare tutte le imprese con 2 o più dipendenti, comprese le micro-imprese, per valutare l'ampiezza del campo di applicazione aziendale della contrattazione collettiva nel suo complesso¹⁵. Esaminando le tre wave di RIL più recenti, la figura 6 mostra l'andamento nel tempo delle risposte relative all'applicazione di un contratto di settore o di un contratto del

secondo livello nelle aziende intervistate, raggruppate in quattro diverse ipotesi (cluster) sulla base dei contratti applicati: aziende che dichiarano di applicare entrambi i livelli di contrattazione; quelle che applicano solo il CCNL; quelle che dichiarano il solo contratto di secondo livello e, infine, quelle che non applicano alcun contratto collettivo.

Si osserva una scarsa diffusione del secondo livello di contrattazione (sul punto si veda anche più avanti nel testo), ma sorprende anche la quota di imprese la quale dichiara di applicare entrambi i livelli di contrattazione (1° cluster), che è bassa e stabile nel tempo. Sotto questo profilo, è evidente che il modello del doppio livello di contrattazione (*Two-Tier Bargaining Structure*) è limitato ad un nucleo di imprese e non supera una soglia critica (attorno al 4%), probabilmente legata alla dimensione dell'impresa in Italia.

In sostanza, i dati RIL confermano che il sistema della negoziazione collettiva in Italia continua ad essere centralizzato e cioè imperniato sul primo livello (2° cluster). Nonostante ciò, le successive tornate dell'indagine hanno evidenziato una diminuzione della quota di imprese che dichiarano di applicare un CCNL; e non a caso questo disinteresse si riflette nella crescita della quota di imprese che, nonostante il tradizionale meccanismo giurisprudenziale di estensione dell'ambito soggettivo di applicazione dei minimi stabiliti nella contrattazione settoriale¹⁶, dichiarano di non applicare alcuna tipologia di contrattazione (4° cluster).

Figura 6. Quota di imprese che dichiarano di applicare un contratto collettivo (2011-2018)



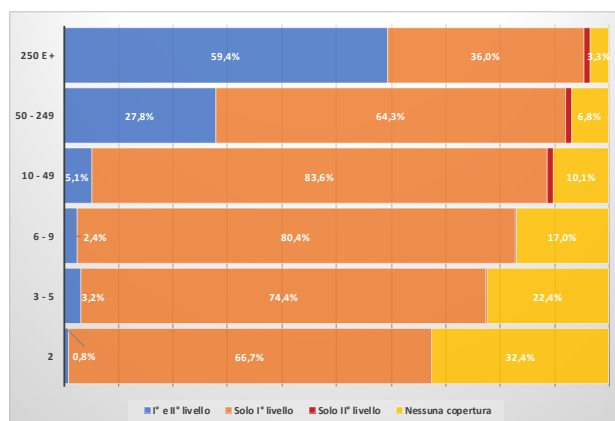
Fonte: elaborazione Inapp su dati RIL

13 Art. 16-quater, D.L. n.76/2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020. Vedi inoltre la circolare Inps n.170 del 12 novembre 2021 che ha dettato le modalità operative per l'adempimento.

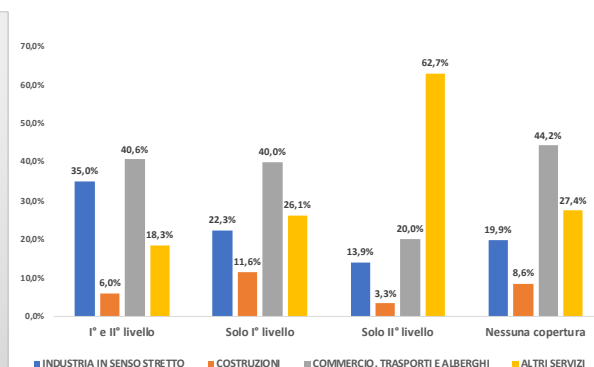
14 Sia consentito rinviare per approfondimenti a Inapp *et al.* (2022).

15 L'universo campionario utilizzato, costituito da 24.643 imprese con 2 o più dipendenti, assicura stime efficienti per l'analisi della contrattazione collettiva nel suo complesso.

16 Dovrebbe incidere anche il c.d. minimale contrattuale a fini contributivi di cui all'art. 1, comma 1, del D.L. n. 338/1989, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 3/1989. Nella prassi oramai consolidata tale norma va interpretata nel senso che: "[...] anche i datori di lavoro, non aderenti, neppure di fatto, alla disciplina collettiva [...] sono obbligati, agli effetti del versamento delle contribuzioni previdenziali e assistenziali, al rispetto dei trattamenti retributivi stabiliti dalla citata disciplina collettiva" (così per l'anno in corso la Circolare Inps n. 15/2022).

Figura 7. Distribuzione delle imprese per tipologia di contratto applicato e classe di dipendenti (2018)

Fonte: elaborazione Inapp su dati RIL

Figura 8. Distribuzione settoriale delle imprese in base alla tipologia di contratto applicato (2018)

L'analisi è stata replicata in base alla dimensione aziendale (figura 7), al settore di attività (figura 8) e all'area geografica di appartenenza delle imprese (figura 9), considerando l'ultima wave disponibile di RIL (2018). Osservando la dimensione aziendale, emerge uno scenario in cui le imprese più piccole (comprese quelle micro) dichiarano di applicare solo la contrattazione settoriale (2° cluster), mentre per le aziende con 50-249 dipendenti l'alternativa è tra lo stesso 2° cluster e l'applicazione di entrambi i livelli di contrattazione (1° cluster).

Le grandi imprese (classe dimensionale 250 e oltre) applicano in primo luogo il modello *Two Tier* e poi la sola contrattazione settoriale. Si evidenzia che la frequenza del gruppo di imprese che applica solo il secondo livello di contrattazione (3° cluster) aumenta al crescere della dimensione aziendale, raggiungendo la quota percentuale maggiore nelle grandi imprese, mentre l'assenza di copertura contrattuale dichiarata è particolarmente alta tra le micro-imprese.

La composizione per settori dei singoli cluster evidenzia che il doppio livello di contrattazione (1° cluster) e la contrattazione settoriale (2° cluster) sono sorrette dal Commercio. Tra le aziende che hanno dichiarato il solo secondo livello prevale il settore 'Altri servizi', mentre tra quelle che rispondono di non applicare alcun contratto (4° cluster) il Commercio è il settore principale. L'ultimo cluster è quello, tra i quattro individuati, più eterogeneo dal punto di vista settoriale.

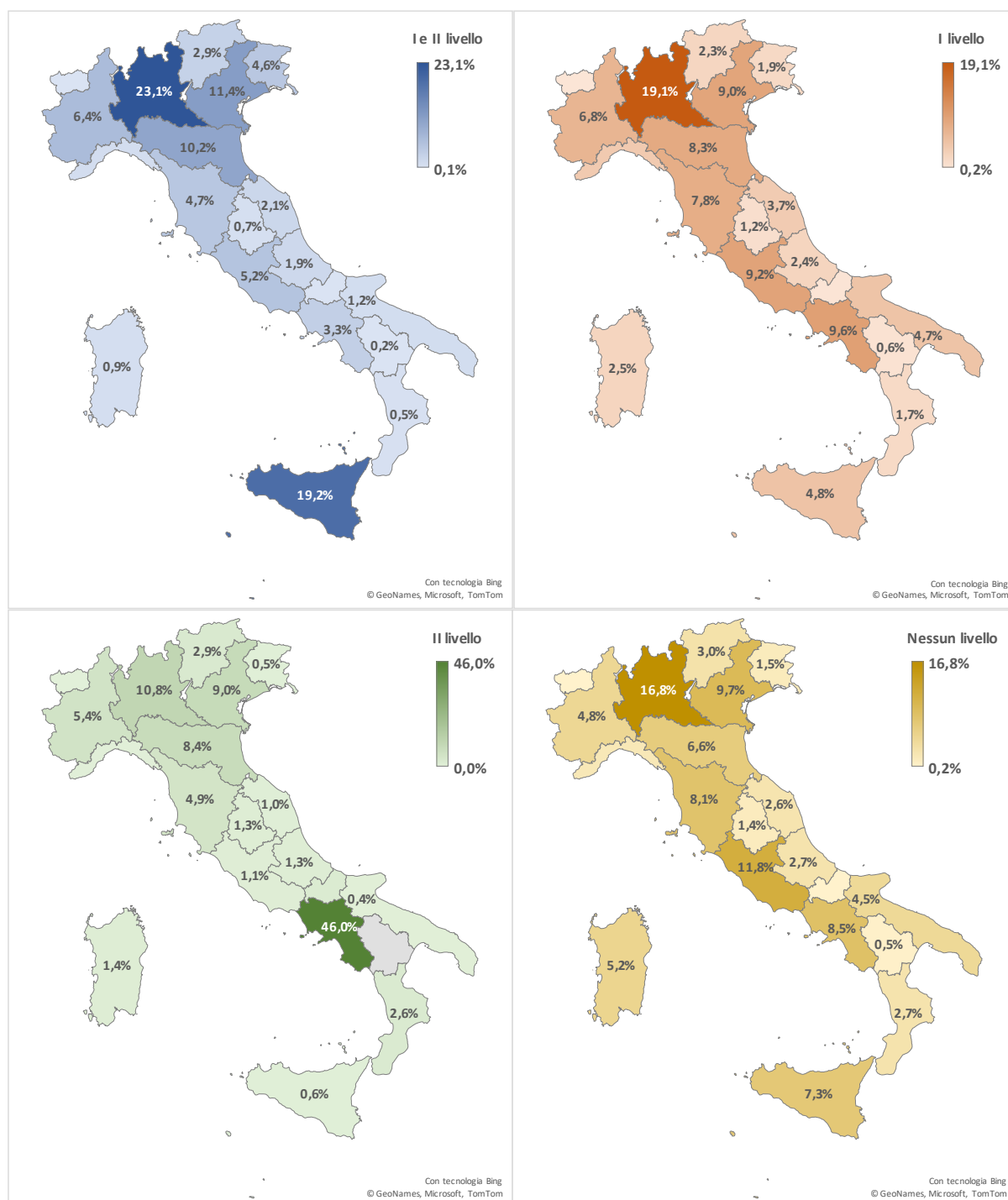
Infine, si osserva che la distribuzione territoriale evidenzia una forte concentrazione delle imprese che seguono il modello *Two Tier* nel Nord Italia, che, allo stesso tempo, rappresenta l'area in cui è più alta la quota di imprese che dichiara di non applicare alcun contratto collettivo.

A complemento di queste evidenze, possono essere utilizzati i risultati di un'attività consolidata che l'Inapp svolge, sulla base di dati di tipo amministrativo, in materia di contrattazione collettiva di secondo livello sul premio di risultato (PdR).

Sebbene si tratti di una parte del tutto – solo la negoziazione, appunto, in materia di PdR – tuttavia le analisi permettono di verificare il principale compito che l'Accordo del '93 affidava a questo livello, ovvero disciplinare: "Le erogazioni [...] correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività [...], nonché ai risultati legati all'andamento economico dell'impresa".

Infatti, con la L. n. 208/2015 e la L. n. 232/2016 (legge di Bilancio per l'anno 2016 e per l'anno 2017¹⁷) il Legislatore reintroduce, a titolo definitivo dopo una fase sperimentale, la tassazione agevolata dei premi di risultato. Ai premi di risultato previsti da contratti collettivi di secondo livello è riconosciuta l'imposta sostitutiva del 10%. Oggi, la nuova legge di Bilancio L. n. 197/2022 ha potenziato ancora la misura

17 La legge di Bilancio per il 2017, in particolare, ha aumentato (da 50.000 a 80.000 euro lordi annui) il limite dei redditi di lavoro per i beneficiari dell'incentivo; ha elevato da 2.000 a 3.000 euro lordi il limite massimo di importo soggetto a tassazione agevolata (nel caso di aziende che prevedono forme di partecipazione dei lavoratori, il limite è innalzato da 2.500 a 4.000 euro).

Figura 9. Distribuzione territoriale delle imprese in base alla tipologia di contratto applicato (2018)

Fonte: elaborazione Inapp su dati RIL

dimezzando al 5% l'aliquota fiscale sostitutiva.

In riferimento a questa misura è stata prevista un'azione di monitoraggio basata sul repository at-

tivato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), quale strumento di raccolta di alcune informazioni di sintesi degli accordi siglati¹⁸. Partendo,

18 Il Decreto interministeriale del 25 marzo 2016 ha previsto la trasmissione obbligatoria di una scheda di conformità con i principali elementi definiti nel contratto di secondo livello.

Tabella 2. Contratti presentati per tipologia contrattuale, istanze e beneficiari coinvolti (2016-2022)

TIPOLOGIA CONTRATTO	Istanze		Media	Beneficiari	
	n.	%		n.	%
Aziendale	80.075	84,2%	145	11.582.045	92,6%
Territoriale	15.010	15,8%	62	928.394	7,4%
Totale	95.085	100%	132	12.510.439	100,0%

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato, versione marzo 2023

da questo dataset con opportune operazioni di integrazione informativa è possibile leggere, per tipologia di contratto di secondo livello (aziendale e territoriale), il numero di istanze presentate e il numero di beneficiari con i dettagli distributivi per dimensione aziendale, settore economico e localizzazione territoriale.

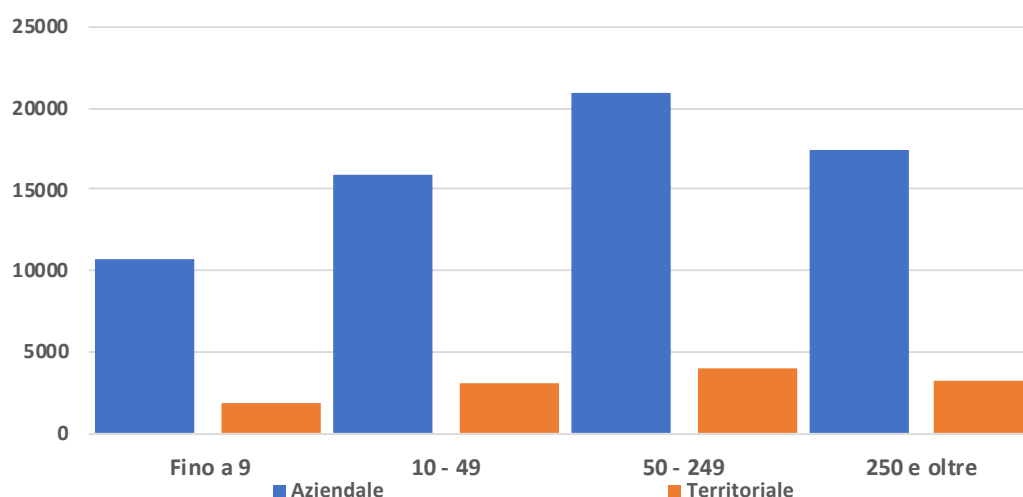
Nel periodo da giugno 2016 a settembre 2022, 95.085 istanze sono state presentate da 28.799 imprese¹⁹ (tabella 2). La maggior parte riguarda contratti aziendali (84,2% in termini di istanze e 92,6% in termini di beneficiari coinvolti), mentre i contratti territoriali rappresentano solo una parte residuale (15,8% in termini di istanze e 7,4% in termini di beneficiari coinvolti).

Nonostante abbia una portata limitata, anche l'adesione alla contrattazione territoriale presenta lo stesso andamento della contrattazione aziendale: come mostra la figura 10, aumenta al crescere delle dimensioni aziendali.

Sebbene la contrattazione territoriale dovrebbe svolgere un ruolo significativo nel coinvolgimento delle micro e piccole imprese, è la contrattazione aziendale, e in particolare quella promossa dalle medie e grandi imprese, a costituire il fulcro dell'intero sistema di decentramento contrattuale, grazie alla propria capacità di coinvolgere il maggior numero di beneficiari finali (figura 11).

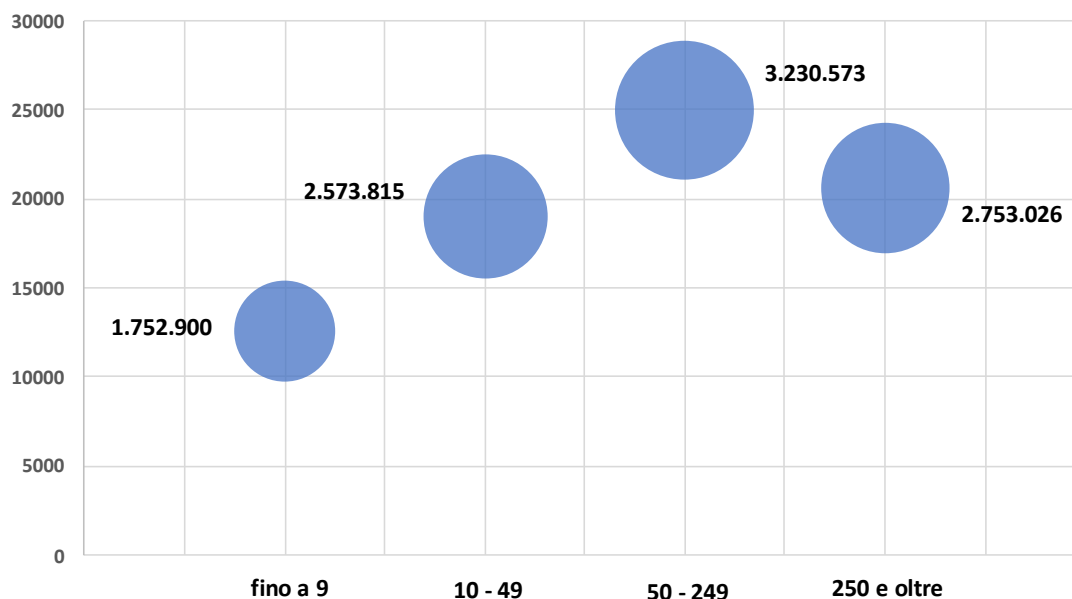
Considerata la struttura della nostra economia, caratterizzata da un nanismo dimensionale delle imprese, questa circostanza spiegherebbe in buona parte il mancato radicamento della contrattazione decentrata.

La figura 12 mostra che, dal punto di vista settoriale, le attività manifatturiere registrano il maggior numero di beneficiari coinvolti con il 34%, seguite dal commercio e dalle attività professionali, scientifiche e tecniche con l'8%, il trasporto e magazzinaggio

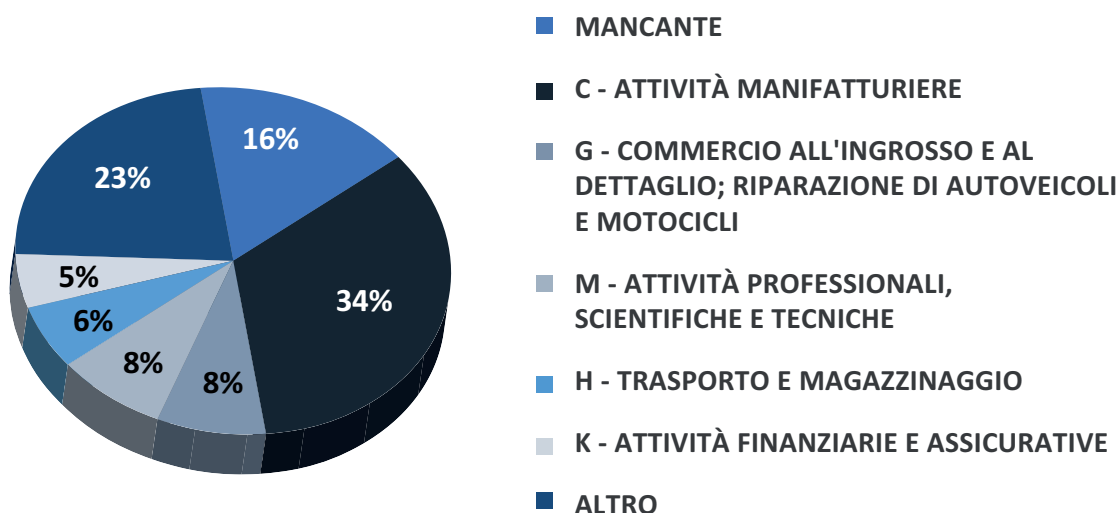
Figura 10. Distribuzione contratti per tipologia contrattuale e per dimensione aziendale (2016-2022)

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato, versione marzo 2023

19 Mentre il numero di imprese è netto, il dato riguardante le istanze e i beneficiari è un dato lordo e cumulato rispetto al periodo di analisi. In sostanza un'impresa può aver depositato più istanze relative ad annualità differenti, a tipologie di dipendenti differenti, a sedi territoriali differenti. Per individuare la copertura annuale dei dipendenti beneficiari, per i quali è previsto un PdR, nella successiva figura 14 è stata evidenziata la distribuzione annuale dei beneficiari per regione.

Figura 11. Distribuzione contratti per numero di istanze, beneficiari e dimensione aziendale (2016-2022)

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

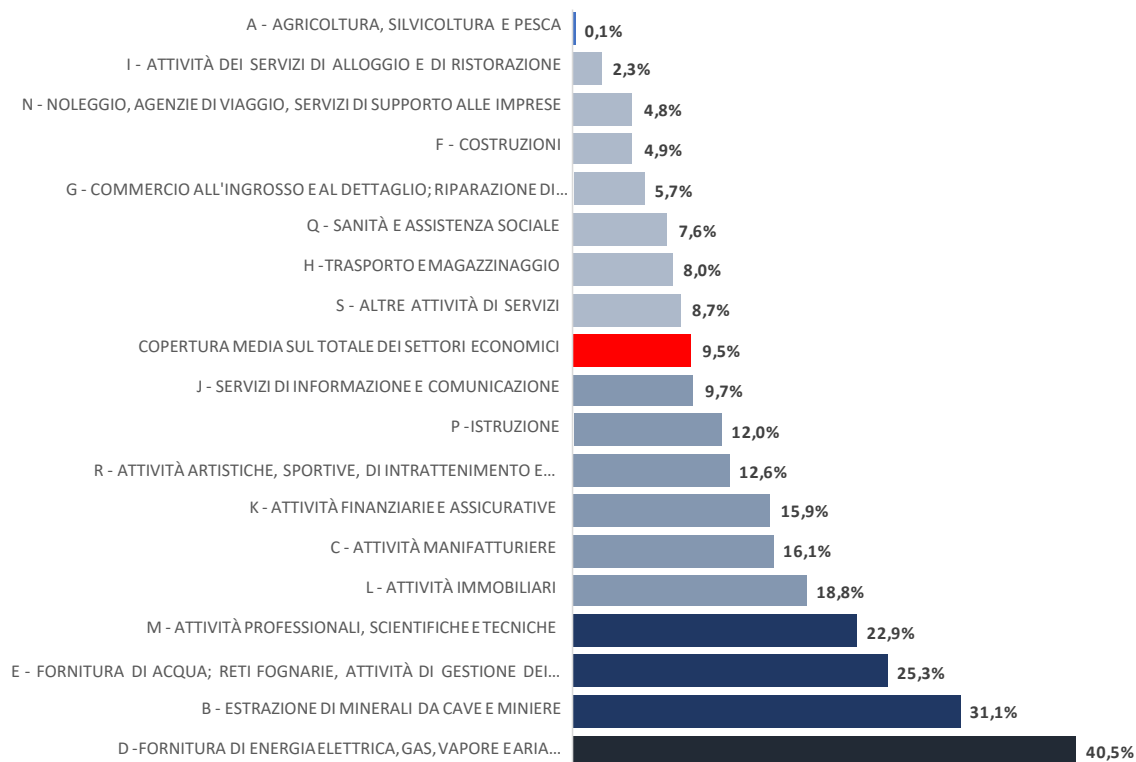
Figura 12. Distribuzione contratti per beneficiari coinvolti e settore economico (2016-2022)

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

con il 6% e le attività finanziarie e assicurative con il 5%. Tutti gli altri settori rappresentano insieme circa il 23% dei beneficiari, ad eccezione di un dato mancante che pesa per il 16%.

Per considerare l'impatto dei diversi settori economici è stato calcolato il grado di copertura della contrattazione di secondo livello necessaria per accedere all'incentivo, al fine di evidenziare la maggiore o minore propensione di alcuni settori a ricorrere al

premio di risultato (come mostrato nella figura 13). In media, i contratti di secondo livello depositati per accedere all'incentivo fiscale sul PdR coprono il 9,5% dei dipendenti. Il settore fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata registra la più alta propensione al coinvolgimento di dipendenti nella contrattazione di secondo livello, con una copertura del 40,5%, mentre il settore agricoltura, silvicoltura e pesca presenta la copertura più bassa, pari allo 0,1%.

Figura 13. Grado di copertura della contrattazione di secondo livello per settore in termini di beneficiari (2016-2022)

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

Nella tabella 3 si nota, inoltre, che la maggioranza dei contratti è stata stipulata nelle regioni del Nord-Ovest, con il 41,4% delle richieste presentate e il coinvolgimento del 40% dei beneficiari. Il Nord-Est segue al secondo posto, con il 32,1% delle istanze e il coinvolgimento del 33% dei beneficiari, seguito dal Centro rispettivamente con il 16,6% e il 17%. Il Sud e le Isole chiudono la classifica con solo il 10 % delle richieste presentate e il coinvolgimento del 10,2% dei beneficiari.

Osservando poi la figura 14, la regione che ha il maggior numero di beneficiari è la Lombardia, con un totale cumulato nelle diverse annualità di circa 2,9 milioni di beneficiari. Al secondo posto si trova l'Emilia-Romagna con 1,5 milioni, seguita dal Veneto con 1,1 milioni e dal Piemonte con 860 mila.

Come per il precedente, anche in questo caso è stato calcolato il grado di copertura del dispositivo in base all'incidenza dei beneficiari rispetto ai dipendenti per regione (figura 15). A livello nazionale, il grado medio di copertura è dell'11,8%. Le regioni con il tasso di copertura più elevato sono l'Emilia-Romagna con il 15,1%, il Trentino-Alto Adige con

il 12,1% e il Friuli-Venezia Giulia con l'11,8%. Seguono la Sardegna con l'11,3%, la Lombardia e il Veneto con il 10,5% e il Piemonte con il 10,1%.

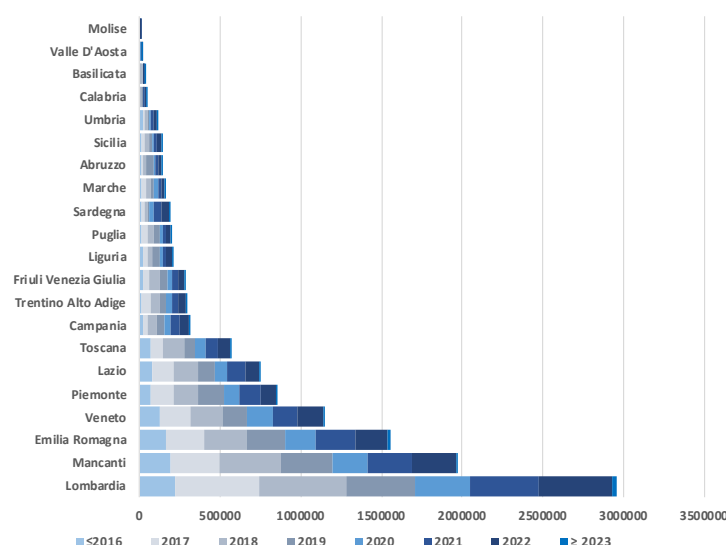
Dai dati generali analizzati, emerge una forte polarizzazione nell'adesione ai premi di risultato e nella conseguente attivazione della contrattazione di secondo livello. Questo fenomeno è concentrato in alcuni settori economici e localizzato nelle regioni del Centro-Nord.

Un'altra fonte per analizzare il fenomeno è rappresentata dai dati del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) - Dipartimento delle finanze sulle dichiarazioni fiscali, che permettono di dimensionare il reale radicamento del ricorso ai premi di risultato. Il periodo preso in considerazione è dal 2016, anno di imposta precedente all'introduzione degli incentivi fiscali sui PdR fino al 2021 (ultimo dato disponibile).

Il valore medio nel periodo preso in considerazione della copertura dei 'Contribuenti: Premi di produttività (a tassazione sostitutiva)' sul totale dei 'Contribuenti: Reddito da lavoro dipendente e assimilati' si attesta al 9%. Questa è un'evidenza di

Tabella 3. Istanze presentate e beneficiari coinvolti per circoscrizione (2016-2022)

Circoscrizione	Istanze		Beneficiari	
	n.	%	n.	%
Nord-Ovest	32.477	41,40%	4.175.065	39,90%
Nord-Est	25.209	32,10%	3.441.997	32,90%
Centro	12.990	16,60%	1.780.493	17,00%
Sud e Isole	7.751	9,90%	1.070.258	10,20%
Totale	78.427	100,00%	10.467.813	100,00%
Mancante	16.658	17,50%	2.042.626	16,30%
Totali	95.085		12.510.439	

Figura 14. Beneficiari per regione e per annualità di riferimento del PdR (2016-2022)

Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

fondamentale importanza. Oggi, infatti non esistono statistiche ufficiali sulla diffusione della contrattazione di secondo livello. Esistono diverse indagini, anche promosse dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e condotte tra i propri iscritti, che conservano una valenza informativa importante, soprattutto dal punto di vista qualitativo, ma che hanno limiti intrinseci, poste le modalità di raccolta dei dati, nello stimare il grado di diffusione di questa particolare tipologia di contrattazione.

I dati del repository del MLPS ci permettono di verificare ex ante le intenzioni delle imprese di erogare PdR, mentre quelli del MEF ci permettono di misurare ex post l'effettiva applicazione della contrattazione di secondo livello, almeno quella funzionale all'attivazione dei premi di produttività, e ci dicono che la sua diffusione è di gran lunga inferiore alle aspettative²⁰.

Com'è evidente dall'andamento della curva in figura 16 dopo l'introduzione del bonus fiscale nel 2017 c'è stata una crescita del ricorso ai PdR, ma già a partire dal 2019 si registra una flessione dell'andamento con il punto minimo proprio nel 2021. Bisognerà verificare con il dimezzamento dell'imposta sostitutiva portata al 5% dalla legge di Bilancio n. 197/2022 se riprenderanno le adesioni.

Questa importante banca dati del MEF, oltre a

confermare la polarizzazione geografica evidenziata dai dati del repository del MLPS, permette di comprendere la distribuzione dei PdR per classi di reddito. La diffusione dei premi di risultato è prevalente nelle classi medie con un picco di 493.354 contribuenti nella classe di reddito 20.000-26.000, si tratta di un dato da tener presente quando si vuole promuovere la leva del salario variabile per sostenere il livello complessivo delle retribuzioni.

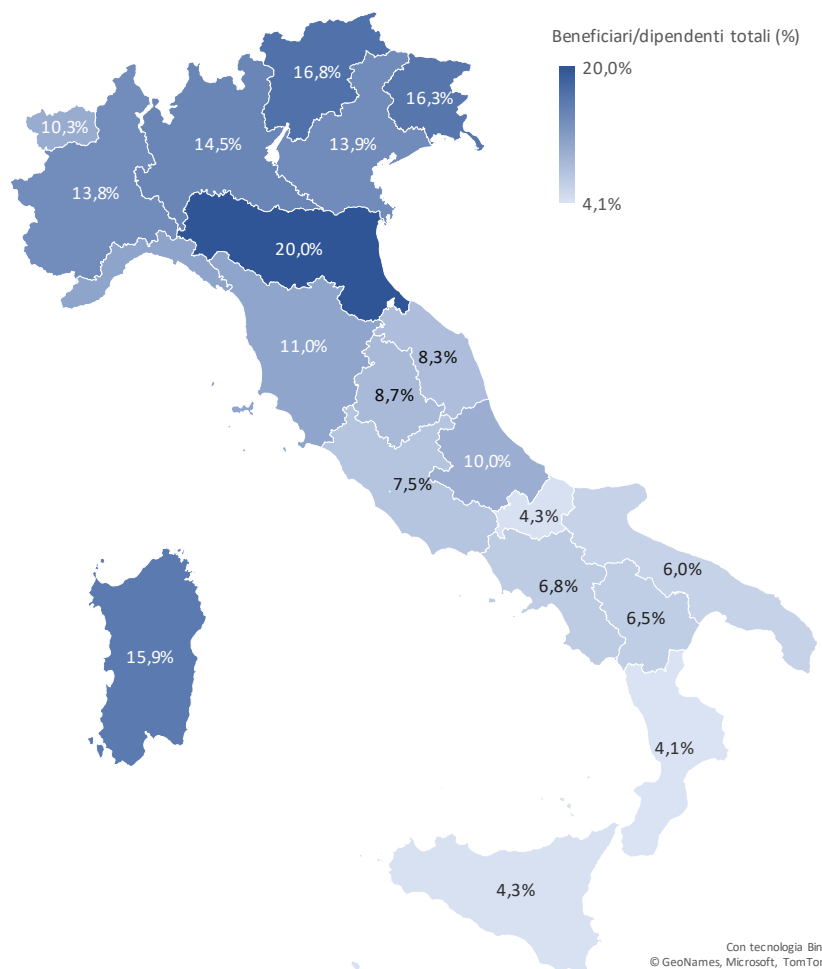
Dall'analisi dei dati del repository del MLPS e del MEF è possibile fare una prima riflessione. Il riscontro empirico rivela una diffusione effettiva della contrattazione di secondo livello, funzionale all'attivazione dei bonus fiscali sui premi di risultato, veramente limitata con una quota del 9% dei lavoratori dipendenti.

Questa misura riguarda la contrattazione di secondo livello che nasce per attivare i premi di risultato, quindi, non esaurisce l'universo del secondo livello ma è presumibile che rappresenti una buona proxy della diffusione complessiva del secondo livello.

Le caratteristiche distributive, inoltre, evidenziano delle forti asimmetrie per dimensione di impresa, per regione e per settore economico e per classe di reddito. Pertanto, una politica di stimolo basata solo sull'incentivo fiscale potrebbe condurre ad ulteriori squilibri in una distribuzione delle retribuzioni già fortemente polarizzata.

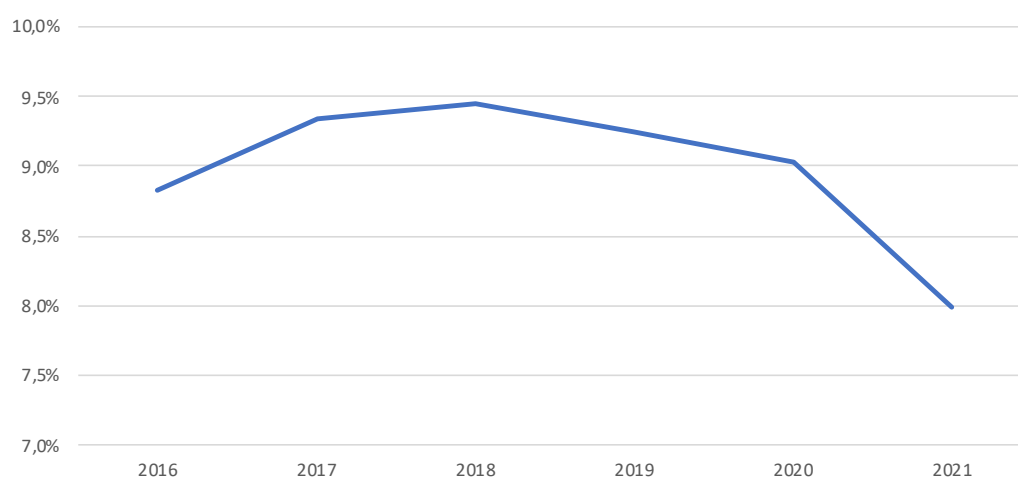
20 Fino ad oggi nel dibattito si è fatto riferimento a valori stimati tra il 20% e il 30% di diffusione della contrattazione di secondo livello.

Figura 15. Grado di copertura della contrattazione di secondo livello per regione in termini di beneficiari coinvolti (2016-2022)

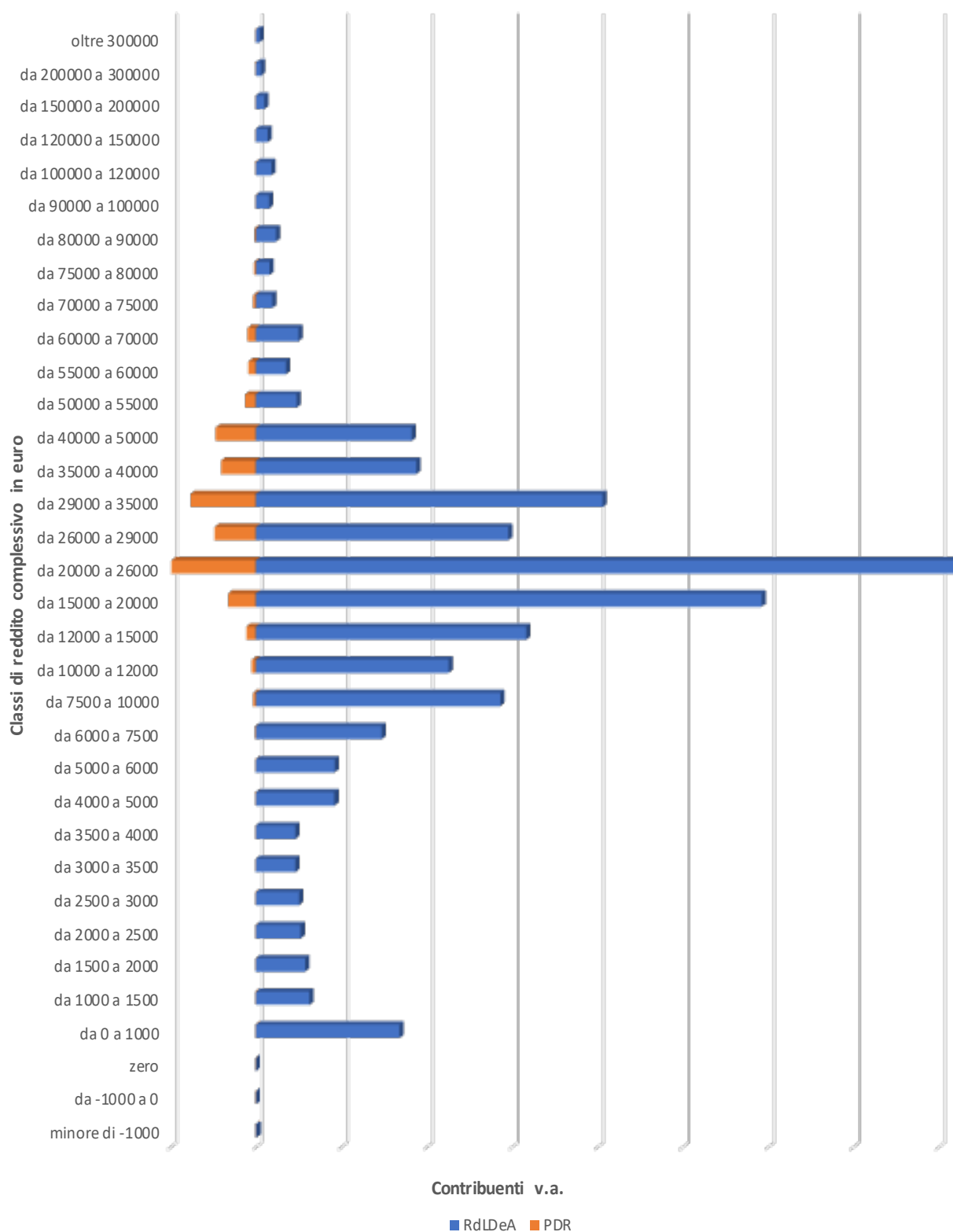


Fonte: elaborazioni Inapp su repository MLPS, *Deposito contratti aziendali e territoriali e tassazione agevolata dei premi di risultato*, versione marzo 2023

Figura 16. Andamento quota Contribuenti PdR su Contribuenti lavoro dipendente, % (2016-2021)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MEF, Dichiarazioni fiscali

Figura 17. Contribuenti: PDR e redditi da lavoro dipendente e assimilati per classe di reddito, v.a. (2021)

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MEF, Dichiarazioni fiscali

Conclusioni

La Direttiva in materia di salari minimi, pur affermando la necessità che essi siano ‘adeguati’, non individua il livello da considerarsi, appunto, ‘adeguato’, limitandosi a dettare alcune regole solo per i Paesi in cui esiste un salario minimo legale²¹.

Il ruolo cruciale della contrattazione collettiva è comunque – e cioè anche per i Paesi che si affidano alla legge – rimarcato dalla stessa Direttiva, che l'Italia dovrà recepire.

I risultati della consolidata attività di ricerca che l'Inapp conduce sul sistema di contrattazione collettiva, non si addentrano sulla questione della qualità rappresentativa di questa contrattazione e sulla tenuta del meccanismo giurisprudenziale di attuazione dell'art. 36 della Costituzione ricordato all'inizio, sempre più fiaccato dalla frammentazione contrattuale (Magnani 2022). Forniscono tuttavia evidenze che suggeriscono la necessità di un intervento regolatorio, sempre più pressante anche in virtù dell'urgenza del contesto macroeconomico sfavorevole. L'urgenza, peraltro, ‘viene da lontano’, poste le questioni che da tempo attanagliano l'andamento delle retribuzioni: bassa crescita salariale, scarso ancoraggio della produttività, disequilibri per dimensione, settore e territori. Queste problematiche sono, di recente, acuite dalla perdita di potere di acquisto delle famiglie, rinfocolata dall'impennata inflattiva.

In primo luogo, infatti, l'indagine campionaria Inapp-RIL conferma la difficoltà del pieno dispiegarsi del modello di doppio livello di contrattazione collettiva: esiste, di fatto, uno sbarramento alla sua diffusione tra le imprese (pari a circa il 4%), una soglia che nel tempo rimane costante. Ciò accade a quasi un trentennio dalla stipula del Protocollo Ciampi del '93, nonostante i tentativi di rivitalizzarlo, in particolare puntellando il secondo livello.

D'altro canto, il primo livello continua a rappresentare ancora, posto il panorama dimensionale imprenditoriale italiano, il baluardo delle tutele

collettive in particolare tra le PMI, ove è assente il sindacato. Strettamente collegata un'altra evidenza: dove non è applicata la contrattazione settoriale vi è il forte rischio di assenza in toto di tutele collettive. Al netto di caveat metodologici, l'ultimo elemento da rimarcare è la presenza, seppur minimale, di aziende che dichiarano di non applicare alcun accordo collettivo. Le caratteristiche anagrafiche di queste aziende meritano attenzione e andranno riconsiderate in particolare quando saranno disponibili i dati successivi allo shock economico indotto dalla pandemia. Sulla base degli ultimi dati disponibili (2018), si tratta di circa 3.080 aziende, principalmente microimprese appartenenti al ‘Commercio’, del Nord Italia, che pesano il 10,3% sul totale delle imprese e il 5,6% sul totale dei dipendenti²².

Sul tentativo di rivitalizzare, sempre di più, il secondo livello, importanti indicazioni vengono fornite dalle elaborazioni che conduce l'Inapp sui dati amministrativi relativi al PdR. In sintesi, il rischio è di polarizzare e acuire gli squilibri strutturali già esistenti. Laddove gli incentivi dovessero funzionare e generare degli incrementi di produttività, potrebbero aumentare le asimmetrie per dimensione di impresa, per territorio e per settore economico. Inoltre, i dati del MEF sulle dichiarazioni dei redditi certificano una limitata diffusione dei PdR estesa solo sul 9% dei contribuenti. Per cui una riflessione approfondita andrebbe condotta sull'efficacia del Protocollo del '93, che ha introdotto il doppio livello di contrattazione affidando alla contrattazione decentrata (aziendale e territoriale) il compito di legare la crescita dei salari e quella della produttività del lavoro tramite i PdR. Il mancato radicamento del secondo livello determina di fatto un legame anticiclico tra crescita della produttività e quota del lavoro nel reddito, contraddicendo la legge di Bowley che è alla base di una crescita equilibrata alla Kaldor. In condizioni di normale funzionamento dell'economia con crescita della produttività si genera una compressione

21 Fermo restando che la valutazione di adeguatezza spetta alle istituzioni nazionali, si suggerisce di utilizzare il noto indice Kaitz, che si basa sul reddito medio nazionale (salario mediano) dei dipendenti a tempo pieno ed è fissato al 60% del salario lordo mediano e al 50% del salario lordo medio. Ancora, nel processo di determinazione e aggiornamento del livello del SML, la Direttiva impone agli Stati di considerare almeno quattro parametri minimi: il potere d'acquisto, tenuto conto del costo della vita; il livello generale dei salari e la loro distribuzione; il tasso di crescita dei salari; i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività. Infine, si supera la storica avversione europea verso dispositivi di indicizzazione automatica dei SML (sul punto sia consentito rinviare ancora a Marocco (2017)); in questo caso la Direttiva si limita a raccomandare che questi meccanismi siano basati su ‘criteri appropriati’ e comunque che essi funzionino solo per adeguare verso l'alto il livello del SML.

22 Il dato non è pesato.

dei redditi da lavoro a causa di una contrattazione di secondo livello non disponibile a tutti i dipendenti e/o non in grado di eguagliare la crescita delle retribuzioni reali con quella della produttività. Si generano pertanto degli extra-profitti per le imprese che non sono costrette in una condizione di necessità, che le spingerebbe a investire nella riorganizzazione. Una scarsa diffusione del secondo livello, quindi, non permette nemmeno ai sindacati di negoziare contropartite per i guadagni impliciti alle aziende. Si determina in questo modo un “legame perverso tra salari e produttività” (Tronti 2013), che illude le imprese meno dinamiche di poter sopravvivere senza preoccuparsi di investire e determina stagnazione salariale da un lato e bassa crescita della produttività dall'altro. Difatti, nella funzione di produttività di Sylos Labini gli aumenti salariali sono alla base della crescita della stessa produttività.

Come già più volte evidenziato, la crescita dei salari reali oggi viene messa a dura prova anche dalla nuova fase di crescita dell'inflazione. Come detto, si tratta di un'inflazione determinata prevalentemente dall'incremento dei costi dei beni energetici che, a causa della forte dipendenza di larga parte dell'industria italiana dal gas come fonte di energia, ha determinato aumenti di prezzo maggiori rispetto a quanto registrato nelle maggiori economie europee. Questi aumenti si sono trasmessi a tutti i settori economici incidendo sul potere di acquisto delle famiglie. Per la maggior parte dei contratti l'adeguamento dei salari oggi viene ancorato all'indicatore IPCA-NEI (Indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati), che ha mostrato diversi limiti in un contesto caratterizzato da una repentina crescita dei prezzi, cui le Parti sociali, in alcuni casi,

hanno reagito, come dimostra chi ha passato in rassegna alcuni recenti rinnovi contrattuali (De Martino 2022)²³. Lo stesso Istituto nazionale di statistica (Istat 2022) ha evidenziato la necessità di rivedere l'indice (IPCA-NEI), “richiedendo quindi un ulteriore confronto con le Parti sociali per una revisione concordata della metodologia”²⁴.

Oltre agli automatismi previsti nei contratti per l'adeguamento dei salari, l'altra leva è l'accelerazione del rinnovo dei contratti scaduti che permette una ricontrattazione dei minimi tabellari più adeguati al nuovo contesto. Da questo punto di vista, posto che nel 2009 è stato superato – in un contesto non inflattivo – il meccanismo di protezione dei redditi dei lavoratori durante i periodi di trattativa sindacale che precedono i rinnovi (indennità di vacanza contrattuale), l'urgenza attuale dovrebbe spingere a riconsiderare quella decisione e prevedere analoghi meccanismi di salvaguardia dei salari e accelerazione delle trattative.

Oltre all'adeguamento dei salari ai nuovi livelli dei prezzi, anche per quanto riguarda l'altro aspetto della problematica, quello dei livelli più bassi di retribuzione, va condotta una riflessione sull'adeguatezza dei salari. Posto che un intervento legislativo in materia non pare più all'ordine del giorno²⁵, anche perché forse troppo tempo si è perso attorno all'individuazione del livello ottimale di un salario minimo legale senza entrare troppo nel merito della questione sul come definirlo, rimane la questione di come rivitalizzare il sistema di contrattazione collettiva, che, come più volte si è ribadito, appare il principale obiettivo della Direttiva UE 2041/2022.

Secondo la prospettiva suggerita dalla migliore dottrina, ma anche da indicazioni che si ricavano da ordinamenti letteralmente dall'altra parte del glo-

23 Anche l'Inapp di recente ha avviato un monitoraggio sugli adeguamenti salariali nella contrattazione collettiva curato da Giuliana Scarpetti, da cui emerge una significativa disomogeneità nelle modalità con cui si cerca di tutelare il potere di acquisto dei lavoratori. Dopo il superamento del parametro dell'inflazione programmata, il principale riferimento rimane l'IPCA-NEI, ma non è il solo indice preso in considerazione. Si aggiunga che anche laddove il primo è applicato, variano le modalità di aggancio allo stesso (automatico, oppure ex post), il che determina aggiustamenti differenti nel tempo. In sostanza, oltre alla problematica dell'efficacia nel garantire l'adeguamento dei salari alla crescita dei prezzi, è evidente una questione collegata alle asimmetrie settoriali negli aggiustamenti.

24 Per ulteriori approfondimenti vedi Barbieri (2023).

25 Va tuttavia segnalato che, di recente, la presentazione il 4 luglio 2023 di una proposta ‘unitaria’ della minoranza (Atto Camera n. 1275/2023, *Disposizioni per l'istituzione del salario minimo*) sembra aver indotto, perlomeno, una repentina riaccensione del dibattito parlamentare. A testimonianza di ciò possono essere richiamate non solo le ‘aperture’ del Presidente del Consiglio pro tempore, ma anche il fatto che una delle forze di maggioranza (Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE) ha presentato il 27 luglio un'autonoma proposta di legge in materia alla Camera dei Deputati (il testo non è disponibile al momento in cui si scrive; qui è reperibile la conferenza stampa di presentazione della proposta <https://webtv.camera.it/evento/23126>).

bo²⁶, andrebbe ripresa una linea di politica legislativa di sostegno, ma: “questa volta il sostegno dovrebbe essere dato, non al sindacato dei lavoratori (come fu al tempo dello Statuto dei lavoratori), bensì al sistema delle relazioni collettive nel suo complesso” (Liso 2021, 6).

In questo contesto, una primaria questione da affrontare, come si ricava anche dal c.d. Patto della fabbrica²⁷ del 2018, è la necessità di rafforzare gli stessi attori collettivi. Ad esempio, altre specifiche attività di ricerca condotte dall'Inapp (Brunetti e Marocco 2023) mostrano che la presenza di rappresentanze sindacali a livello d'impresa è la variabile più significativa nel determinare la probabilità che

l'impresa sia agganciata al sistema tradizionale di relazioni industriali e cioè che sia iscritta a un'associazione datoriale e applichi la contrattazione collettiva (in particolare settoriale).

In secondo luogo, in coerenza con lo spirito della Direttiva, e cioè per rinforzare la contrattazione settoriale sui salari e garantire un'informazione trasparente sul suo funzionamento, sono indispensabili norme più chiare e immediatamente efficaci sull'applicabilità dei contratti collettivi, posto che la via giudiziale sino ad ora battuta, nel contesto di una generale anomia, rende sempre più vulnerabile il sistema italiano di contrattazione collettiva (Orlandini e Meardi 2023).

Bibliografia

- Barbieri G.A. (2023), Genesi e composizione dell'Ipca depurata dai beni energetici importati, *Quaderni di rassegna sindacale*, n.1, pp.57-66
- Biagi M. (1999), Il ruolo delle parti sociali: dal dialogo alla partnership, *Diritto delle relazioni industriali*, IX, n.1, pp.25-32
- Bronzini G. (2018), Introduzione, in Bronzini G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Lelio e Lisli Basso
- Brunetti I., Marocco M. (2023), Associazionismo datoriale e contrattazione collettiva: due facce di una stessa medaglia?, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, in corso di pubblicazione
- De Martino M. (2022), *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi: alcune prime risposte della contrattazione collettiva*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT n.463, Catania, CSDLE “Massimo D’Antona”
- De Spiegelaere S. (2023), Back on track: are we seeing a renaissance of collective bargaining in Romania?, *HesaMag*, n.27, pp.8-11
- Eurofound (2014), *Changes to wage-setting mechanism in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Eurofound
- European Commission (2023), *European economic forecast. Winter 2023*, European Economy Institutional Papers n.194, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2015), *Industrial Relations in Europe 2014*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Faioli M. (2021), Introduzione. Il disordine e l'ordine nella contrattazione collettiva italiana, *LavoriDirittiEuropa*, n.4, pp.2-5
- Guarriello F. (2016), Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n.149, pp.3-27
- IMF (2023a), *World economic outlook. A rocky recovery. April 2023*, Washington DC, International Monetary Fund Publication Services
- IMF (2023b), *World Economic Outlook. Inflation Peaking amid Low Growth. January 2023*, Washington DC, International Monetary Fund Publication Services
- Inapp (2022), *Rapporto Inapp. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp
- Inapp, Paliotta A.P., Resce M. (a cura di) (2022), *Il premio di risultato nella contrattazione collettiva in Italia. Evoluzioni e modifiche a seguito dello shock pandemico*, Inapp Report n.29, Roma, Inapp
- Istat (2023), Stima preliminare del PIL. I trimestre 2023, *Statistiche flash*, 28 aprile
- Istat (2022), *Inflazione (Indice Ipca) al netto dei prodotti energetici importati. Aggiornamento nota metodologica*, giugno 2022, Roma, Istat

26 In Nuova Zelanda, di recente, si è proposta una legislazione di sostegno della contrattazione settoriale. Ci si riferisce al *Fair Pay Agreements Bill*, approvato dal Governo di quel Paese alla fine dello scorso anno. Per approfondimenti si veda <https://ampr.gs/3nej0il>.

27 [Patto della fabbrica](#).

- Jordan J., Maccarrone V., Erne R. (2021), Towards a Socialization of the EU's New Economic Governance Regime? EU Labour Policy Interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009-2019), *British Journal of Industrial Relations*, 59, n.1, pp.191-213
- Leonardi S. (2014), Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione, *Lavoro e diritto*, XXVIII, n.1, pp.185-211
- Liso F. (2021), Brevi osservazioni sulla attuale contingenza, dedicate all'amico Umberto, strenuo trentanovista, *LavoriDirittiEuropa*, n.4
- Magnani M. (2022), Le politiche di contrasto al lavoro povero e il salario minimo legale, *LavoriDirittiEuropa*, n.2
- Marocco M. (2017), Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 154, n.2, pp.337-363
- MEF (2023), *Documento di Economia e Finanza 2023. Sezione I. Programma di stabilità*, Roma, Ministero dell'Economia e delle finanze
- OCSE (2023), *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2023: A Fragile Recovery*, Paris, OECD Publishing
- Orlandini G., Meardi G. (2023), Round Table. Implementing the EU Directive on adequate minimum wages in southern Europe: the odd case of Italy, *Transfer Online*, 29, n.2 <<https://doi.org/10.1177/10242589231175259>>
- Resce M. (2018), Produttività del lavoro in Italia e misure di sostegno nella contrattazione aziendale, *Economia & Lavoro*, n.3, pp.153-178
- Rödl F., Callsen R. (2016), *Collective social rights under the strain of monetary union*, Brussels, ETUI
- Schulten T., Müller T. (2021), A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union, *Italian Labour Law E-Journal*, 14, n.1, pp.1-19
- Simone G., Pianta M. (2022), Inflazione e salari. I dati e le politiche, *sbilanciamoci.info*, 12 dicembre
- Treu T. (2019), *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.396, Catania, CSDLE "Massimo D'Antona"
- Tronti L. (2013) (a cura di), Riforma della contrattazione, produttività e crescita: un dialogo tra economisti, *Economia & Lavoro*, n.3, pp.7-9
- Tronti L. (2010), La crisi di produttività dell'economia italiana: modello contrattuale e incentivi ai fattori, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.47-70
- Tronti L. (2009), La crisi di produttività dell'economia italiana: scambio politico ed estensione del mercato, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.139-157
- World Bank (2023), *Global Economic Prospects. June 2023*, Washington DC, World Bank

Massimiliano Deidda

m.deidda@inapp.gov.it

Ricercatore senior in Inapp, è responsabile del Gruppo di ricerca Dinamiche del mercato del lavoro e delle retribuzioni della Struttura Mercato del lavoro; Responsabile Indagine campionaria Economia delle piattaforme digitali. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *Effetti asimmetrici nelle tre crisi: economia, inflazione e salari in Italia*, Inapp Paper, 2023, 44 (con Centra M., Tronti L.).

Francesco Manente

f.manente@inapp.gov.it

Collaboratore tecnico di ricerca in Inapp, ha conseguito un master in Fonti, strumenti e metodi per la ricerca sociale presso l'Università di Roma La Sapienza, si occupa di *data cleaning*, *data wrangling* e *data preprocessing*: in particolare del dataset relativo all'archivio digitale ex art.14 D.Lgs. n.151/2015. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *La contrattazione aziendale e i premi di risultato in agricoltura*, *Rivista AE*, 2023 (con Resce M.).

Manuel Marocco

m.marocco@inapp.gov.it

Ricercatore senior in Inapp, è responsabile del Gruppo di ricerca Regolazione del lavoro, relazioni industriali e innovazione tecnologica. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *L'associazionismo datoriale in Italia: trasformazione o declino? Un'analisi sulle imprese*, *Stato e mercato*, 2020 (con Bergamante F., Polli C.).

Massimo Resce

m.resce@inapp.gov.it

Ricercatore senior in Inapp, è responsabile del Gruppo di ricerca Politiche del lavoro e sviluppo economico nelle regioni del Mezzogiorno e referente della sede Inapp di Benevento. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *Il premio di risultato nella contrattazione collettiva in Italia - Evoluzioni e modifiche a seguito dello shock pandemico*, Inapp Report, 2022, 29 (con Paliotta A.P.).