

Incentivi fiscali per la promozione della produttività in Italia: strumenti per lo sviluppo del capitale organizzativo e sociale delle imprese.

Una proposta

di

Nicola Acocella, Riccardo Leoni e Leonello Tronti

(Aprile 2008)

Premessa

1 Le moderne ricerche sul tema della produttività, portate a termine in diversi paesi industrializzati, documentano che gli investimenti in nuove tecnologie (ICT) non danno luogo ai rendimenti attesi se non avvengono, simultaneamente, cambiamenti sia nell'organizzazione del lavoro sia nelle pratiche lavorative.

2 Ciò che serve per *assecondare* le nuove tecnologie ICT è ben riassunto nello studio dell'UE del 1997 (*Partnership for a new work organization*); precisamente: (1) riduzione/contenimento dei livelli gerarchici, (2) estensione del lavoro in team (con poteri alla squadra), (3) creazione di gruppi interfunzionali per attività di *problem solving*, (4) coinvolgimento e consultazione dei singoli lavoratori e delle organizzazioni sindacali, (5) sistema dei suggerimenti dal basso con incentivi economici, (6) costruzione dei ruoli di polivalenza e policompetenza, (7) rotazione strategica della manodopera (con affiancamento nelle fasi iniziali), (8) valutazione periodica della performance individuale, (9) incentivi di breve (per apprendere e sviluppare le competenze), (10) incentivi di lungo (con carriere in diagonale).

L'insieme di questi cambiamenti deve avvenire simultaneamente, e contestualmente all'introduzione delle nuove tecnologie, affinché il loro sinergico operare dia luogo a risultati significativi.

3 Le verifiche presenti nella letteratura internazionale provano che i risultati attesi di questi cambiamenti sono costituiti da: maggior produttività e più elevati salari, crescita (implicita) delle competenze dei lavoratori, maggior soddisfazione dei lavoratori stessi e, infine, maggior propensione dell'impresa all'innovazione sia dei prodotti sia dei processi.

4 Nonostante diverse evidenze empiriche documentino la superiorità economica delle nuove forme organizzative, la loro diffusione non è avvenuta in modo lineare, e non senza resistenze e ostacoli. Questi ultimi sono stati ben documentati dallo studio dell'UE del 2002 (*New Forms of Work Organisation: the Obstacles to Wider Diffusion*), e sono stati anche oggetto di diversi programmi dei singoli paesi europei per il loro superamento e per una più ampia diffusione e sviluppo della nuova organizzazione del lavoro. L'Italia è fra i pochi paesi che hanno ignorato la potenzialità dell'organizzazione flessibile e del pieno sviluppo delle risorse umane in termini di abilità e competenze, preferendo percorrere anzi una strada opposta: quella della flessibilità del rapporto di lavoro rispetto a quella della flessibilità 'interna' dell'impresa. E lo ha fatto anche sulla base di un 'falso' indicatore di supposta super-rigidità del proprio mercato del lavoro elaborato in sede OECD nel 1994 e nel 1999, successivamente ridimensionato (OECD *Employment Outlook*, Paris, 2004) per gli evidenti e grossolani errori in esso contenuti.¹

¹ Un gruppo di ricercatori dell'Università Bocconi di Milano (M. Del Conte, C. Devillanova, S. Liebman e S. Morelli: Misurabilità dei regimi di protezione dell'impiego, *Politica Economica*, n. 3, 2004) ha contribuito a tale smascheramento. L'indice di rigidità (formato da 22 indicatori) era stato stimato pari a punti 3,5, e collocava il nostro paese fra quelli (assieme a Grecia, Portogallo e Turchia) con un mercato del lavoro fra i meno flessibili dei paesi dell'area OECD. Escludendo dalla costruzione dell'indice il trattamento di fine rapporto (che non è altro che un salario differito, e non certamente un indicatore di difficoltà di licenziamento), e correggendo l'indice

5] I negativi risultati per l'Italia sono evidenti: nel decennio 1995-2005 la dinamica cumulata della produttività (misurata dall'indicatore della PTF – Produttività Totale dei Fattori) è stata negativa (-1.5%), contro risultati positivi del +11.5% per la Francia, del +10% della Germania, del +14% del Regno Unito, con conseguenti effetti altrettanto negativi sulla dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, indicatore rilevante per la competitività delle nostre esportazioni.

La proposta

6] Per recuperare il terreno perduto, crediamo sia opportuna un'iniezione di stimoli sistematici e persistenti nella sfera dell'organizzazione del lavoro e delle pratiche lavorative. La nostra proposta per lo sviluppo della produttività e della crescita si ispira alle principali esperienze positive dei paesi dell'Europa centrale e settentrionale nell'attività di promozione e diffusione delle nuove forme organizzative, inserendosi però nello stesso tempo nel contesto della struttura delle relazioni industriali del nostro paese, più precisamente nella seconda parte del Protocollo di Luglio del '93.

La proposta contempla due livelli di azione:

1. il primo, a livello nazionale: condivisione da parte delle organizzazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali nonché del Governo di un protocollo sull'organizzazione del lavoro e sull'impresa flessibile che ricalchi i suggerimenti delle indicazioni del citato documento europeo (*Partnership for a new work organization*). Tale Protocollo deve contemplare un impegno circa l'adozione, con adeguati investimenti a livello di impresa o di stabilimento, delle pratiche e dei disegni organizzativi idonei a generare gli effetti positivi poc'anzi richiamati. A fronte di tale investimenti, le OO.SS. si impegnano, a livello decentrato, a cooperare affinché i cambiamenti pattuiti vengano introdotti.
A fronte di tali impegni, il Governo si impegna:
 - a. ad adottare le pratiche virtuose sopra richiamate nell'organizzazione della PA (in senso lato),
 - b. a sostenere, con incentivi fiscali, la diffusione e lo sviluppo delle nuove forme di organizzazione del lavoro nel settore privato dell'economia, in quanto 'beni pubblici', capaci di facilitare la riduzione dei gap di performance rispetto agli altri paesi nostri concorrenti sui mercati internazionali dei prodotti, la crescita economica e i redditi pro-capite;
2. il secondo, a livello decentrato: contrattazione di accordi tra le parti sociali per l'introduzione degli aspetti della nuova organizzazione del lavoro non ancora eventualmente implementati nella singola specifica impresa. Tale accordo costituisce la condizione *sine qua non* per poter accedere agli incentivi fiscali pubblici.

La soluzione 'tecnica' per l'attribuzione degli incentivi fiscali

7] Nel panorama delle tecniche impiegate per l'erogazione di incentivi ci sono due principali impostazioni: (i) quella che prevede le erogazioni *ex-post*, cioè al verificarsi di determinati situazioni; (ii) quella *ex-ante*, che eroga incentivi prima del verificarsi degli eventi positivi attesi, sulla base di una *presunzione* di causa-effetto tra incentivi e risultati attesi .

La prima impostazione è applicata nell'erogazione dei premi di risultato presenti nella quasi totalità dei contratti decentrati: se si verificano specifiche situazioni (che normalmente implicano la c.d. *ability to pay*) – ad esempio il raggiungimento di un determinato incremento del fatturato, o di un determinato rapporto fra costo del lavoro e valore aggiunto, o altri indicatori simili – le imprese erogano un premio ai lavoratori, suddividendolo sulla base della loro presenza (e qualche

stesso per un paio di altri grossolani errori, il valore per l'Italia scende a 2,5, del tutto in linea con quelli dei nostri maggiori concorrenti internazionali (2,6 per la Germania; 2,8 per la Francia).

volta anche dei livelli di inquadramento). Quasi mai sono indicati esplicitamente i comportamenti che il lavoratore dovrebbe mettere in atto affinché si realizzi il risultato atteso, per il semplice fatto che il risultato è frutto del lavoro di tutti gli occupati in azienda, ed è praticamente impossibile declinare i comportamenti virtuosi dei singoli lavoratori *direttamente* collegati a tali obiettivi.

Questa impostazione implica da un lato la possibilità di misurare l'indicatore eletto ad obiettivo solo *ex-post*, dall'altro l'idea che il lasso di tempo che intercorre tra obiettivi dichiarati e loro realizzazione non vada, generalmente, oltre l'anno.

La seconda impostazione è invece applicata al caso degli incentivi pubblici all'innovazione tecnologica, all'acquisto cioè di nuove tecnologie: in questo caso l'erogazione è *ex-ante*, sulla base della presunzione che il semplice inserimento di nuove tecnologie nei processi produttivi innalzi la produttività, la performance, i redditi e quindi il benessere collettivo. È una *presunzione* di relazioni causa-effetto, peraltro non sempre pienamente verificata.^{2,3}

8] La peculiarità del Patto per la produttività qui proposto sta nell'adozione di nuovi modelli organizzativi e nuove pratiche di lavoro che comportano per l'impresa e i lavoratori una vera e propria «rivoluzione copernicana». Per l'impresa, devono necessariamente cambiare non soltanto i modelli organizzativi, ma anche in molti casi le modalità concrete di produzione e, soprattutto, il modo nel quale i vertici aziendali si rapportano ai lavoratori. Con riferimento ai lavoratori, ne discendono profondi mutamenti nei modi di lavorare e di concepire il loro ruolo (maggiore responsabilità, capacità di diagnosi dei difetti e individuazione delle loro cause, miglioramenti continui, valutazioni periodiche delle prestazioni, autoriflessività, ecc.), che implicano una rottura e un superamento delle routine mansionarie e che richiedono lunghi processi di apprendimento, che sono psicologicamente, cognitivamente e culturalmente costosi e faticosi. Tali processi vanno peraltro anche accompagnati con affiancamenti sul campo e con una specifica formazione sul luogo di lavoro (attraverso le c.d. attività di coaching, training e mentoring, counselling, ecc.), che richiedono continui e ripetuti feedback informativi, e che comportano per l'impresa costi derivanti da un qualche allentamento (temporaneo) dei ritmi produttivi.

9] La ragione che giustifica l'attivazione di incentivi pubblici sta proprio in questi costi cui entrambe le parti sociali andrebbero incontro *lungo tutto il percorso di costruzione* di un'organizzazione che sia 'internamente' flessibile, piatta e snella, e basata sui processi.

Diverse ricerche internazionali hanno documentato come i risultati positivi di queste re-ingegnerizzazioni dei luoghi di lavoro siano misurabili *solo a distanza di qualche anno* (tre-quattro), ragion per cui sembra ragionevole applicare la logica degli incentivi *ex-ante*. Occorre però richiamare l'attenzione sul fatto che, mentre nei casi sopra citati gli incentivi *ex-ante* si configurano in relazione ad un singolo atto (l'acquisto di un bene, o l'ingresso in formazione di un lavoratore), in questo particolare caso si tratta di incentivi che devono incoraggiare l'avvio di un lungo processo di cambiamenti, apprendimenti e riposizionamenti professionali (*pattuiti*) necessari ad assestare un nuovo modo di lavorare.

10] Le stime più aggiornate sulla diffusione della contrattazione decentrata, nei comparti dell'industria e dei servizi, nelle imprese al di sopra dei 20 addetti, è attorno al **30%** dei lavoratori dipendenti, con percentuali crescenti nel settore industriale, al Centro-Nord e al crescere della dimensione dell'impresa. Prendendo a riferimento una platea di lavoratori dipendenti di **12**

² Il titolo "Barriers to Investment in ICT" dello studio di M. Bugamelli e P. Pagano dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia (temi di discussione, n. 420, ottobre 2001) è rappresentativo dei risultati della loro ricerca: i mancati cambiamenti organizzativi e la carenza di risorse umane qualificate costituiscono un ostacolo ai *rendimenti* degli investimenti in tecnologie ICT. Sulla scarsa efficacia degli incentivi alla semplice innovazione tecnologica utile è anche la lettura dell'articolo di G. de Blasio relativo ad una sintesi dei risultati di alcune ricerche, sempre dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia, apparso su: *Lavoce.info* (16.10.2006).

³ Un ulteriore caso di applicazione di questa seconda impostazione è operante negli incentivi pubblici alla formazione professionale: incentivi *ex-ante* in vista di un presunto risultato positivo individuale ma anche collettivo.

milioni circa (PA esclusa), **i lavoratori coperti dalla contrattazione decentrata ammontano a circa 3,6 milioni**. L'obiettivo di diffusione della contrattazione nell'arco di un triennio (2009-2011) potrebbe essere ragionevolmente fissato a **5 milioni di lavoratori dipendenti**.

Al fine di motivare il lavoratore ad apprendere le nuove modalità di lavoro, si può stimare di attribuire un incentivo economico netto di **50 € mensili (pari a 600 € annui)**, il che comporta un costo per la finanza pubblica di **3 miliardi di euro**. A ciò **vanno aggiunte due altre quote**: quella per coprire l'aliquota fiscale marginale (stimabile attorno al 30%), per un importo complessivo di circa 0,9 miliardi di euro, e quella relativa alla fiscalizzazione degli oneri sociali (a carico del lavoratore e dell'impresa), stimabile in un'aliquota del 40%, per un costo complessivo di 1,2 miliardi di euro. Essendo la prima quota una partita di giro per la finanza pubblica, **il costo netto annuo dell'operazione è stimabile attorno a 4,2 miliardi di euro**.

11 La nostra proposta contempla anche l'idea che nuove pratiche, pur previste dal contratto decentrato firmato dalle parti sociali, vengano supportate e riportate a sistema da un **servizio di assistenza consulenziale alle imprese e di monitoraggio dell'impianto**, espletato da un gruppo di esperti e di soggetti istituzionali all'uopo selezionati (Università e altre Istituzioni Pubbliche o semi-pubbliche ed enti indicati dalle Parti sociali a livello nazionale). Per l'espletamento di questo servizio si stima un costo annuale di 800 milioni, il che porta **il costo complessivo a carico dell'erario per l'intero progetto per lo sviluppo della produttività a livello di 5 miliardi di euro annui, da erogarsi per un triennio**.⁴

12 A carico delle imprese rimarrebbero i costi relativi al fatto che i cambiamenti, nell'arco della presumibile durata triennale del processo, comporteranno rallentamenti nell'attività produttiva, che sono difficili da stimare, ma in ogni caso non sottovalutabili. Per la progettazione del processo di riorganizzazione esse possono avvalersi, in tutto o in parte, del servizio di assistenza consulenziale richiamato al punto precedente.

13 L'avvio del "Patto" deve costituire anche l'occasione per una ricognizione di tutte le istituzioni, gli organismi e le risorse finanziarie, centrali e locali, destinate al miglioramento del lavoro e dell'impresa, al fine di verificare le loro compatibilità e le loro complementarità con l'impianto del "Patto", per eliminare doppioni e sovrapposizioni, e per generare quelle sinergie necessarie a determinare il maggior impatto possibile sui processi produttivi.

14 Qualificazione e specializzazione, formazione continua e permanente sono ancora colpevolmente sottovalutati dalle imprese, in particolare per tutte le ampie fasce lavorative operaie a bassa specializzazione. La crescente dilatazione dell'economia della conoscenza richiede uno sforzo significativo e innovativo su questo fronte: accanto alla formazione d'aula, occorre rivalutare in modo significativo la formazione che avviene sul posto di lavoro, nei luoghi di lavoro, attraverso piani concordati in cui venga previsto un accompagnamento, una supervisione, una attività di *coach* da parte non solo dei diretti superiori ma anche di esperti della formazione sul campo. **A questo proposito occorre sviluppare un ripensamento anche nei confronti dei fondi interprofessionali** affinché questo tipo di formazione – ritenuta fondamentale per avviare un nuovo modo di lavorare – venga esplicitamente riconosciuto, soprattutto nei confronti della fascia operaia impegnata nel nucleo operativo, fascia che è quella più problematica da staccare dalla produzione per essere avviata alla formazione d'aula, ma è anche quella che, nello stesso tempo, richiede una pedagogia formativa più operativa.

Rispetto ai contenuti della formazione, occorre riservare grande attenzione non solo alle competenze di mestiere, ma anche a quelle cognitive, relazionali e gestionali, in quanto la diagnostica delle difettosità e della qualità delle produzioni, il lavoro in squadra e le continue

⁴ In questa cifra potrebbero essere fatti rientrare, in forma di recupero, i recenti stanziamenti governativi (pari a 650+150 milioni di euro) a favore della diffusione della contrattazione di secondo livello e dei premi di risultato.

innovazioni richiedono professionalità tonde, polivalenti e in perenne evoluzione in tutti settori e in tutte le occupazioni.

15 A fronte degli incentivi previsti dal punto **10**, il contratto decentrato firmato dalle parti sociali dovrà includere una serie di informazioni quantitative e qualitative relative ai dieci punti indicati al punto **2**, che fotografano la situazione organizzativa di partenza e specifichino gli obiettivi di sviluppo raggiungibili nel corso del triennio di validità del contratto. Il gruppo di lavoro di cui al punto **11** fornirà indicazioni metodologiche in merito.

Il contratto decentrato dovrà essere depositato, entro 30 giorni dalla sua firma, presso una struttura pubblica di rilievo nazionale da individuare (CNEL? Ministero del Lavoro? Ministero dello Sviluppo Economico?).

16 Le informazioni contenute nel piano di sviluppo organizzativo aziendale del triennio, facenti parte integrante del contratto decentrato, serviranno al gruppo di lavoro di cui al punto **11** per effettuare studi di efficacia delle risorse impiegate per lo sviluppo organizzativo e industriale dell'apparato produttivo nazionale.

Una variante

17 La contrattazione decentrata esistente oggi nel paese copre all'incirca il 30% dei lavoratori dipendenti del settore privato dell'economia. La quota del salario erogato a livello decentrato è stimabile attorno al 13-14%, di cui solo il 4% circa costituisce la parte variabile. Quest'ultima è erogata secondo la logica *ex-post*, ovvero si verifica di determinate condizioni di profittabilità dell'impresa.

Quello che si potrebbe pensare, in alternativa a quanto sopra delineato, è di impiegare anche tutta questa parte di salario accessorio variabile (circa altri 80 euro lordi al mese) secondo la logica *ex-ante*, riversandola sul conto degli incentivi (che si aggiungerebbero quindi a quelli previsti dalla presente proposta) volti ad apprendere le nuove modalità di lavoro. In questo caso la massa d'urto sarebbe molto più elevata, e sotto lo stimolo dell'incentivo aggiuntivo previsto dal presente progetto, le imprese verrebbero messe nelle condizioni di affrontare ampiamente, in modo coeso e con il supporto del servizio consulenziale, i costi degli apprendimenti, le resistenze ai cambiamenti e gli ostacoli culturali all'introduzione del nuovo modo di lavorare, potendo contare su un "effetto leva" più potente.

I punti qualificanti della proposta

18 Prima di chiudere questa nota sembra opportuno rivisitare gli aspetti qualificanti della proposta.

1. Si vuole mettere in campo un progetto di politica industriale macro, finalizzato ad una ripresa della dinamica della produttività **di ampio spettro** (e non limitata ad alcuni selezionati, e tecnologicamente avanzati, settori) e **sistematica** (che non può che essere quella che deriva dall'interazione mutualmente rinforzante tra cambiamenti tecnologici, cambiamenti organizzativi e nuove pratiche di gestione delle risorse umane).
2. Allo stesso tempo la proposta persegue anche una politica di relazioni industriali ispirata alla parte II dell'Accordo di Luglio del 1993, che contiene come principio qualificante l'assunzione della performance aziendale come punto di convergenza degli interessi dei lavoratori e dell'impresa, e però esige - come corollario - una partecipazione organica dei lavoratori e dei loro rappresentanti (la cosiddetta "partnership sociale").
3. Il patto sociale e il programma sottostante devono puntare alla diffusione delle migliori pratiche organizzative (*best practices*) di standard internazionale, piuttosto che attardarsi nella ricerca di modelli locali (o localistici), in quanto le prime sono collaudate rispetto:

- alla crescita della produttività;
 - agli stimoli all'innovazione di prodotto e di processo;
 - allo sviluppo organizzativo delle competenze 'strategiche' dei lavoratori;
 - alla miglior qualità delle posizioni di lavoro;
 - al maggior ben-essere e soddisfazione dei lavoratori nella loro vita lavorativa.
4. Sul piano operativo, l'obiettivo è un intervento indiretto che - sulla base di un riferimento nazionale alle *best practices* condiviso tra i partner sociali - attivi a livello periferico (impresa o stabilimento) il coinvolgimento e la partecipazione dei vari attori (imprenditore, manager, lavoratori e loro rappresentanti), rispetto ad una vecchia tradizione che vede a livello locale l'applicazione di piani disegnati a livello nazionale da 'esperti' e guidati da strutture centralizzate.
 5. Sul piano operativo, il patto deve essere accompagnato e sostenuto da una accreditata struttura nazionale di riferimento, formata da un consistente numero di esperti, chiamati ad operare in network e in team.
 6. A livello locale le parti sociali (i cosiddetti *players*) devono dar luogo ad un gruppo di lavoro che veda coinvolto l'imprenditore e/o manager, e i rappresentanti dei lavoratori.
 7. Le risorse e la durata delle operazioni connesse al patto/programma devono essere adeguate agli obiettivi del programma stesso.
 8. Da ultimo, non va sottovalutato che nel medio periodo il costo degli investimenti in capitale organizzativo delle imprese si ripaga con la crescita, con lo sviluppo e con il maggior benessere sociale e questo consente anche alla finanza pubblica di rientrare delle erogazioni attraverso l'aumento di gettito.