



# **IL RUOLO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL QUADRO DI UNA STRATEGIA COMPLESSIVA VOLTA A RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE DI REDDITO**

(Documento TUAC)

Settimana OCSE 2015 (Giugno 1-4, 2015)

Società eque con ampie classi medie non sono l'esito naturale delle forze di mercato. L'equità viene piuttosto realizzata dalla società, dalle istituzioni – leggi, politiche e prassi – che regolano la società, l'economia e, in particolare, il mercato del lavoro. Creare società giuste significa creare istituti che sostengano la creazione di occupazione di qualità con salari dignitosi e condizioni di lavoro dignitose, nonché attuare politiche volte a sostenere coloro che non possono lavorare o non riescono a trovare lavoro.

<b>I . Introduzione</b>	<b>2</b>
<b>II. I diversi aspetti delle crescenti disuguaglianze di reddito</b>	<b>5</b>
<b>III III. Politiche per ridurre le disuguaglianze di reddito</b>	<b>8</b>
<b>IV Conclusioni: La necessità di una strategia complessiva</b>	<b>15</b>

## **I . Introduzione**

L'OCSE è stata in prima linea nel fornire prove sulle disuguaglianze di reddito sin dalla pubblicazione nel 2008 del rapporto *Growing Unequal?* (1) e del rapporto *Divided We Stand* (2) nel 2011. Per molti decenni, la maggior parte dei paesi OCSE ha registrato crescenti disuguaglianze di reddito e povertà dei lavoratori ed ora, come dimostra l'*Employment Outlook OCSE* (3) del 2014, anche una diminuzione o stagnazione dei salari reali.

Le crescenti disuguaglianze di reddito non sono più soltanto una questione etica o normativa - hanno costi economici ed ostacolano una ripresa ampia e sostenibile. Vi sono anche gravi conseguenze a lungo termine. Elevate disuguaglianze portano ad una scarsa mobilità intergenerazionale. Il fatto che l'agenda politica sia monopolizzata da chi percepisce i redditi più elevati, tramite il loro eccessivo predominio del finanziamento politico, in alcuni paesi sta portando ad una grave distorsione della politica pubblica e crea iniquità nei modelli di crescita economica. Come ha affermato l'OCSE, l'aumento delle disuguaglianze "può influenzare la crescita economica, indebolire la coesione sociale e minare la fiducia nei mercati e nelle istituzioni" (4).

Il TUAC ha chiesto all'OCSE di portare avanti una strategia complessiva per modificare le politiche e gli istituti in modo tale da invertire la tendenza all'aumento delle disparità di reddito. È indispensabile intervenire per invertire il declino della quota salari per i redditi medio-bassi nei paesi OCSE con l'iniezione di potere d'acquisto nell'economia reale, rafforzando i sistemi di contrattazione collettiva e l'aumento dei salari minimi.

La Parte II del presente documento di discussione espone le prove raccolte sulle cause e gli effetti delle crescenti disuguaglianze di reddito. La Parte III definisce opzioni politiche per invertire questa tendenza. La Parte IV riassume le direttrici e gli indirizzi politici necessari per invertire l'incremento delle disuguaglianze ed il contributo che la contrattazione collettiva e il dialogo sociale possono fornire in tal senso.

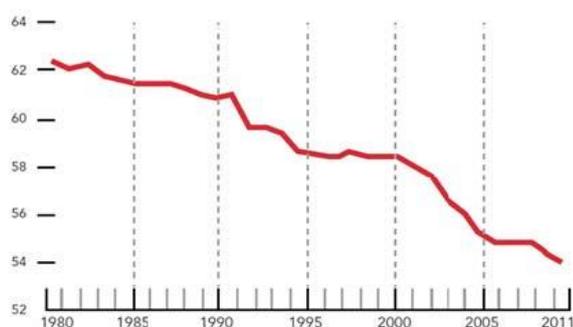
1. OCSE (2008) "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries"
2. OCSE (2011) "Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising"
3. OCSE "Employment Outlook 2014"
4. OCSE Bozza di rapporto di sintesi NAEC

## II. I diversi aspetti delle crescenti disuguaglianze di reddito

### La riduzione percentuale della componente salari

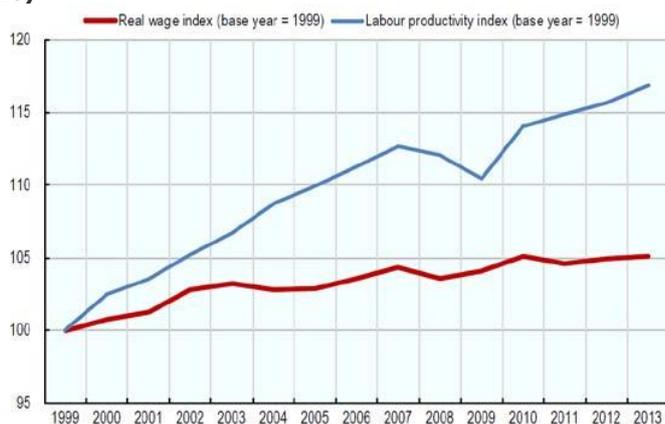
Nella prima fase del dopoguerra, la produttività e la retribuzione di un lavoratore tipo nei paesi OCSE crescevano quasi di pari passo. Tuttavia, dagli anni ottanta, i salari reali non sono riusciti a crescere allo stesso ritmo della produttività e, di conseguenza, è calata la componente salari rispetto alla produzione ed al reddito. I dati OCSE mostrano che la percentuale della retribuzione del lavoro sul reddito nazionale è diminuita in 26 dei 30 paesi OCSE per i quali erano disponibili dati per il periodo dal 1990 al 2009. La percentuale media del lavoro sul reddito nazionale in tutti questi paesi è scesa dal 66,1% al 61,7% (5). Le figure 1 e 2 mostrano le tendenze sia per l'economia mondiale che per le economie avanzate del G20.

**Figura 1. Percentuale del reddito mondiale da lavoro sulla produzione lorda mondiale, 1980-2011**  
Medie ponderate, in percentuale



Fonte: UNCTAD Trade and Development Report 2013

**Figura 2: Indice della produttività e delle retribuzioni (economie avanzate del G20)**

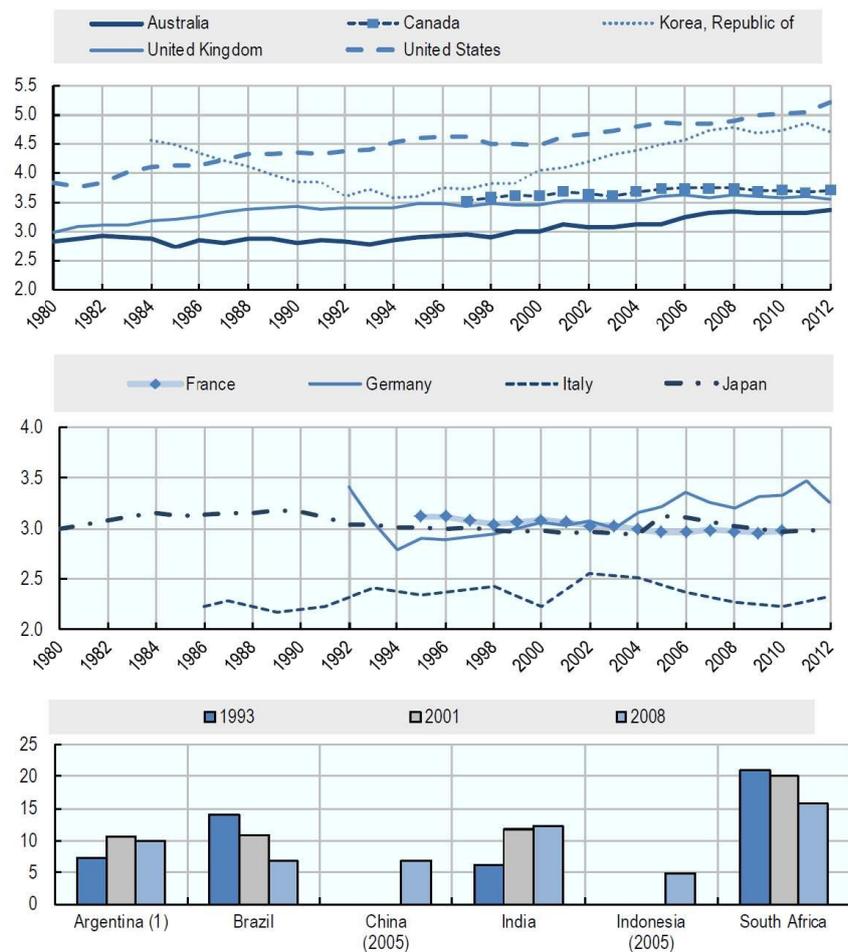


Fonte: Rapporto OCSE, OIL e Banca Mondiale elaborato per la Riunione ministeriale del G20 Lavoro e Occupazione tenutasi a Melbourne, Australia, il 10-11 settembre 2014

## Disuguaglianze di reddito delle persone fisiche

Le disuguaglianze di reddito all'interno della componente salari sono aumentate anche nella maggior parte dei paesi. Le disuguaglianze, misurate dal rapporto tra i decili superiori ed inferiori dei percettori di reddito sono aumentate nella maggior parte, anche se non in tutti i paesi del G20, come mostra la Figura 3. Le disuguaglianze hanno iniziato a crescere alla fine degli anni settanta ed all'inizio degli anni ottanta del secolo scorso, in particolare nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso, l'aumento delle disparità di reddito è diventato più diffuso, anche se permangono differenze significative tra i paesi. Gli aumenti delle disuguaglianze di reddito delle famiglie sono state in gran parte determinate dai cambiamenti nella distribuzione di salari e stipendi, che rappresentano il 75% del reddito familiare tra gli adulti in età lavorativa. Il rapporto dell'OCSE "How was Life" ha stimato che i coefficienti di Gini mondiali delle disuguaglianze di reddito "nei singoli paesi", dopo essere scesi a 36 nel 1980 sono saliti a 45 nel 2000 – vale a dire al livello del 1820.

**Figura 3. Tendenze relative alle disuguaglianze di reddito, 1980-2012 (rapporto D9/D1)**



Fonte: Banca dati OCSE in tema di utili, banca dati mondiale OIL in tema di retribuzioni e banca dati OCSE-UE sulle economie emergenti per Brasile, Cina, India, Indonesia e Sudafrica

## Gli effetti della crisi post-2008

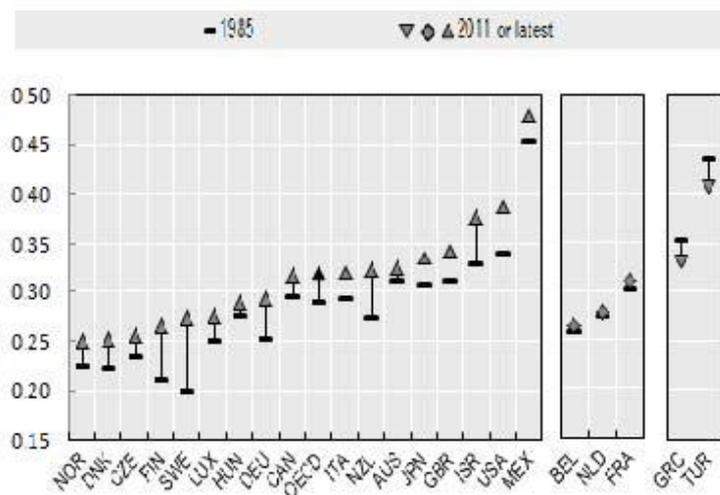
Nella maggior parte dei paesi OCSE, dall'inizio della crisi, le disuguaglianze dei redditi di mercato sono aumentate nel periodo tra il 2007 ed il 2011 tanto quanto nei 12 anni precedenti. (6) Come mostra la Figura 4, l'impatto sul reddito disponibile è stato moderato a causa del funzionamento degli stabilizzatori automatici - per lo più politiche fiscali e di spesa. Ciò, tuttavia, è valso solo fino al 2011, prima che venissero applicate politiche di austerità in molti paesi. Il reddito disponibile è ora in calo. Il FMI ha scoperto che gli oneri e le sofferenze imposte dall'austerità non sono state ripartite allo stesso modo.

L'austerità riduce la quota di reddito che va ai vari percettori di reddito. Per ogni 1% di PIL di consolidamento di bilancio, il reddito salariale tenuto conto dell'inflazione si è tipicamente ridotto dello 0,9%, mentre gli utili e le rendite rettificati per l'inflazione sono diminuite solo dello 0,3%. Inoltre, mentre il calo del reddito salariale persiste nel tempo, il calo dei profitti e delle rendite resta di breve durata. (7)

Il Dipartimento Economia dell'OCSE ha confermato, in via di massima, l'analisi del FMI. Ha segnalato che "molti strumenti di consolidamento operano nella direzione di un aggravamento delle disparità di reddito". Ciò vale in particolare per i tagli a quelle prestazioni che solevano avere un potere redistributivo. Il documento ha anche rilevato che anche la riduzione della fornitura di servizi pubblici contribuisce ad aumentare le disuguaglianze.

**Figura 4.** Le disuguaglianze di reddito sono aumentate nella maggior parte dei Paesi OCSE ma non in tutti

Coefficiente Gini delle disuguaglianze di reddito, metà degli anni ottanta-2011/12



Fonte: Tendenze delle disuguaglianze di reddito e loro impatto sulla crescita economica. DELSA/ELSAC(2014)11

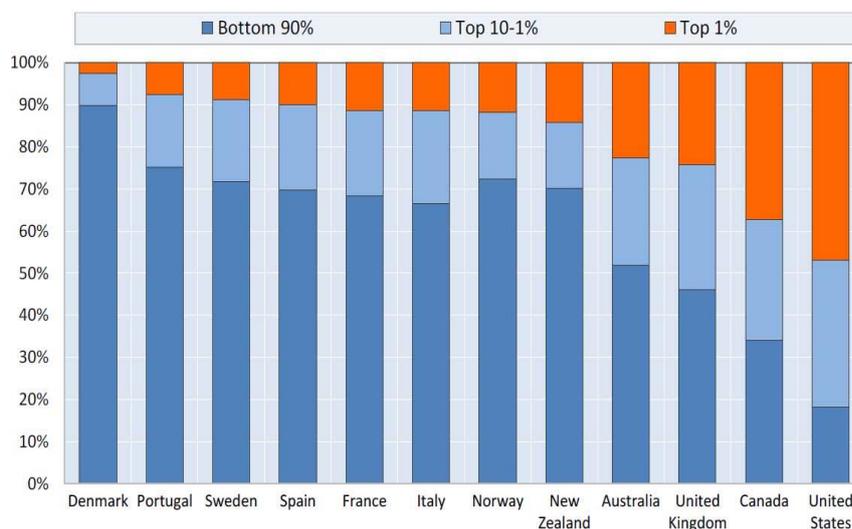
6. OCSE (2013), Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty, maggio 2013

7. Laurence Ball, Davide Furceri, Daniel Leigh e Prakash Loungani, Centro Studi del FMI, giugno 2013

## L'1% che registra i redditi più elevati

E' ampiamente dimostrato, anche da recenti lavori dell'OCSE, che gran parte degli aumenti di reddito registrati negli ultimi trenta anni sono stati a vantaggio dell'1% della popolazione. Come mostra la figura 5, nel corso degli ultimi trent'anni, lo 0,1% della componente di redditi più elevati si è quasi quadruplicato nel Regno Unito e negli Stati Uniti, e più che triplicato in Australia. Nel resto d'Europa, la tendenza è meno marcata, ma ancora significativa in alcuni paesi. Circa il 47% della crescita totale è andata a beneficio dell'1% con redditi più elevati negli Stati Uniti, del 37% in Canada e di circa il 20% in Nuova Zelanda, Australia e Regno Unito. Rispetto ai paesi di lingua inglese, il restante 99% della popolazione nei Paesi nordici, ma anche in Portogallo ed in Francia ha beneficiato in modo più significativo della crescita del reddito ricevendo circa il 90% del reddito totale lordo. Non sorprende notare che l'aumento nella fascia dei redditi più elevati non abbia un impatto sulla crescita rilevata del reddito reale. Negli Stati Uniti, il reddito medio è cresciuto ad un tasso annuo dell'1% in un periodo di 30 anni. Tuttavia, se si esclude il percentile più elevato, il tasso di crescita annuo scende ad un mero 0,6%. In molti paesi le aliquote marginali dei redditi più elevati sono diminuite considerevolmente nel corso degli ultimi decenni. In tutti i paesi OCSE vi è una forte correlazione negativa tra le aliquote marginali dei redditi più elevati e la percentuale lorda dei redditi più elevati. (8) Negli ultimi decenni, diversi paesi hanno abolito o diminuito le imposte sul patrimonio netto e le imposte di successione. La ricchezza netta è tassata solo in alcuni paesi OCSE e le imposte di proprietà sui beni immobili rappresentano una piccola percentuale della tassazione complessiva. Tuttavia, la diminuzione delle aliquote marginali per i redditi più elevati e le esenzioni fiscali sui redditi da capitale, che sono principalmente plusvalenze, possono implicare che i redditi più elevati accumulino più capitale e ricchezza e lo trasmettano tramite lasciti.

**Figura 5. Percentuale di crescita del reddito andata alle categorie di reddito dal 1975 al 2007**



Fonte: Calcoli OCSE basati sulla banca dati mondiale dei redditi più elevati.

(8) In tutti i paesi OCSE l'aliquota media delle imposte più elevate sul reddito delle persone fisiche è diminuita dal 65,7% del 1981 al 41,7% del 2010. Allo stesso modo, l'aliquota sul reddito delle imprese è diminuita dal 47,4% nel 1981 al 25,5% nel 2012.

### **L'impatto economico delle crescenti disuguaglianze**

Le elevate e crescenti disuguaglianze hanno un notevole costo economico. Una serie di ricerche del Centro Studi del FMI sostengono che le crescenti disuguaglianze, unitamente al comportamento degli intermediari finanziari, hanno contribuito alla bolla finanziaria di prima del 2008. (9) Altri lavori giungono alla conclusione che "l'uguaglianza sembra essere un fattore importante nel promuovere e sostenere la crescita". (10) L'attuale tendenza di crescenti disuguaglianze è sempre più in contrasto con i percorsi verso la crescita sostenibile e la ripresa economica. Lasciando da parte la motivazione morale nel promuovere una maggiore uguaglianza, vi è anche una stringente motivazione economica che spinge a combattere le disuguaglianze.

La povertà esclude milioni di cittadini dal flusso dell'economia, privandoli della possibilità di realizzare appieno le loro potenzialità. Al contempo, molte famiglie hanno difficoltà a permettersi un alloggio dignitoso, un'assistenza sanitaria adeguata, una certa sicurezza in vecchiaia ed una buona istruzione per i propri figli. Ciò riduce le prospettive di una crescita sostenibile nel medio periodo.

Un rapporto della Banca asiatica di sviluppo ha sostenuto che se nei paesi emergenti dell'Asia la distribuzione del reddito non fosse peggiorata nel corso degli ultimi 20 anni, la rapida crescita della regione avrebbe strappato altri 240 milioni di persone alla povertà estrema (11).

Il calo della componente salari è stato anche un freno alla crescita. Le ricerche OCSE hanno confermato che maggiori disuguaglianze riducono la crescita economica (12). L'analisi "fornisce solide evidenze sul fatto che maggiori disuguaglianze hanno un considerevole impatto negativo sulla crescita, statisticamente significativo" (p. 28). Le nuove evidenze indicano anche che sono in particolare le disuguaglianze nella parte inferiore della distribuzione ad avere uno specifico effetto negativo sulla crescita. L'analisi giunge alla conclusione che non è soltanto la povertà (vale a dire il 10% dei redditi più bassi della popolazione) ad inibire la crescita. Pertanto, alleviare la povertà tramite programmi di lotta alla povertà non sarà sufficiente per facilitare la crescita. Al contrario, l'analisi non ha trovato prove a sostegno delle preoccupazioni per cui le politiche redistributive, nel complesso, sono un male per la crescita. Tenuto conto del fatto che le passate politiche fiscali e le politiche di riforma delle prestazioni, che hanno diminuito le prestazioni e le aliquote marginali, hanno contribuito al crescente divario tra ricchi e poveri, i sistemi fiscali e di assistenza sociale devono essere ridefiniti. Come rileva l'analisi, l'obiettivo deve essere quello di "garantire che gli individui più ricchi contribuiscano con la loro equa parte del carico fiscale. Questo obiettivo può essere conseguito in vari modi - non soltanto tramite un aumento delle aliquote fiscali marginali per i ricchi, ma anche migliorando il rispetto degli obblighi fiscali, eliminando o ridimensionando le detrazioni fiscali che tendono a favorire in modo sproporzionato i percettori di redditi elevati, e rivalutando il ruolo delle imposte su tutte le forme di patrimonio e ricchezza, tra cui il trasferimento di attività. Ampliare la base imponibile eliminando le scappatoie esistenti nell'attuale codice tributario fornisce la possibilità di aumentare sia l'efficienza che l'equità".

(9) Michael Kumhof e Romain Rancière, Ricerche FMI, 2011

(10) Andrew G. Berg e Jonathan D. Ostry, Centro Studi FMI, 2011

(11) For richer, for poorer, The Economist, numero del 13 ottobre 2012

(12) Trends in income inequality and its impact on economic growth, DELSA/ELSA(2014)11

La modellazione effettuata per il TUAC nel contesto dell'L20 dall'Università di Greenwich (13) evidenzia il fatto che l'economia mondiale, nel complesso, è guidata dalle retribuzioni – vale a dire che più si retribuiscono i lavoratori più essi spenderanno in beni e servizi che generano la domanda aggregata. Al contrario, ogni punto percentuale di diminuzione simultanea della quota salari ha portato ad un calo del PIL globale di 0,36 punti percentuali. L'L20 ha proposto un mix equilibrato di politiche di ripristino della quota dei salari tra l'1% ed il 5% in cinque anni nei paesi del G20 ed un aumento dell'1% del PIL in investimenti infrastrutturali che potrebbero creare fino ad un massimo di 5,84% in più di crescita e 33 milioni di posti di lavoro entro il 2018 rispetto allo scenario business as usual.

### **Conseguenze sociali**

Gli impatti sia della crisi che del costante aumento delle disuguaglianze si riflettono anche sugli indicatori che misurano il benessere e la fiducia. Il sondaggio sulla qualità di vita in Europa (EQLS), pubblicato dalla Fondazione europea di Dublino, condotto nei 27 Stati membri dell'Unione europea dal settembre 2011 al febbraio 2012, ha rilevato che i livelli di felicità ed ottimismo sono diminuiti tra il 2007 e il 2011, mentre l'esclusione sociale percepita è aumentata, il che indica una diminuzione nel benessere generale. I livelli più bassi di benessere soggettivo sono segnalati dai disoccupati, con cambiamenti di benessere strettamente connessi agli sviluppi di reddito. Nei paesi, dove si sono registrati aumenti di benessere, essi sono stati tendenzialmente goduti da coloro nei quartili di reddito più elevato. Al contrario, le maggiori diminuzioni sono state riportate da quelli nel quartile di reddito più basso.

Il sondaggio ha inoltre rilevato che i paesi con minori disuguaglianze, cioè i paesi nordici ed i Paesi Bassi, continuano a godere dei più alti livelli di benessere con riferimento alla maggior parte dei parametri misurati. Il sondaggio ha inoltre rilevato che la crescita del PIL non porta necessariamente a un migliore benessere in tutta la società. Ad esempio, di tutti i paesi partecipanti che hanno registrato una crescita del PIL, i sette (Belgio, Danimarca, Francia, Lettonia, Lituania, Slovacchia e Svezia) con il più alto aumento della percentuale di persone che riferiscono di avere problemi a sbarcare il lunario hanno tutti registrato un aumento delle disuguaglianze.

### **III. Politiche per ridurre le disuguaglianze di reddito**

Il rapporto pubblicato dall'OCSE "Divided We Stand" ha affermato che il cambiamento tecnologico basato sulle competenze, la mancanza di accesso ad un'istruzione di qualità ed istituti del mercato del lavoro sempre più deboli sono stati tutti fattori che hanno contribuito all'aumento delle disuguaglianze. E' anche in corso un acceso dibattito sugli effetti della globalizzazione e di una rapida crescita delle catene mondiali di approvvigionamento (GVC) in termini di loro impatto sulla distribuzione del reddito. Il TUAC si sta impegnando con il Segretariato dell'OCSE nel suo lavoro sulle GVC ed i relativi impatti sociali, più di

13. Ozlem Onaran, Università di Greenwich, "The case for a coordinated policy mix of wage-led recovery and public investment in G20", Documento di lavoro dell'L20, 2014

recente anche a livello del G7, quando si parla di lavoro dignitoso nelle catene di fornitura. Il TUAC è anche particolarmente coinvolto nel promuovere e realizzare le Linee Guida dell'OCSE per le imprese multinazionali, ivi comprese le GVC.

### **L'impatto delle politiche, degli istituti e dei regolamenti del mercato del lavoro sulle disuguaglianze – Risultati del rapporto *Divided We Stand***

*In generale le modifiche di istituzioni, politiche e normative hanno una correlazione negativa, sebbene molto modesta nella maggior parte dei casi, con le modifiche della dispersione retributiva all'interno dei paesi. Ad esempio, una diminuzione della copertura sindacale è associata ad un aumento della dispersione retributiva, ma guidato da alcuni paesi. Una simile correlazione negativa è altresì registrata tra le modifiche della centralizzazione/coordinamento della contrattazione salariale e la variazione delle disuguaglianze, ma tale correlazione è piuttosto moderata in quanto, in effetti, molti paesi non hanno registrato un cambiamento di questo indice nel tempo.*

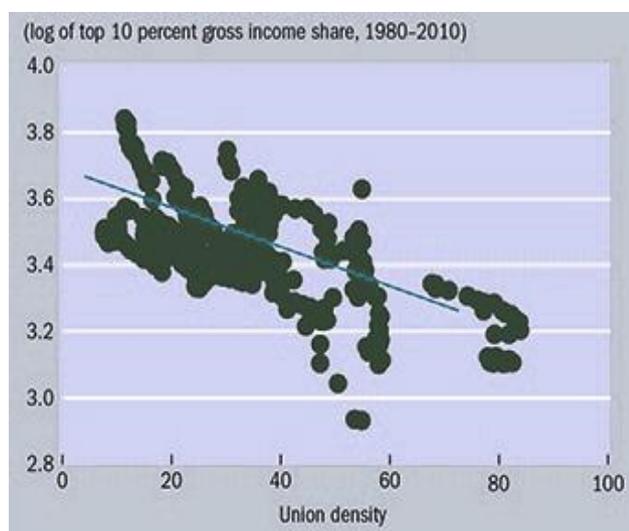
*Le modifiche sia del mercato dei prodotti e delle normative in materia di occupazione sono anche correlate con le modifiche delle disuguaglianze retributive. Con riferimento alle normative in tema di tutela dell'occupazione (EPL), si sostiene che leggi più rigide in materia di tutela dell'occupazione aumentano il costo per l'assunzione/il licenziamento dei lavoratori ed aumentano il salario di riserva dei disoccupati. Dette politiche comprimeranno il differenziale retributivo se i connessi costi di aggiustamento della manodopera sono relativamente più importanti per i lavoratori non qualificati. Con riferimento alla regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR), il canale della trasmissione delle disuguaglianze è più indiretto in quanto si prevede che valori più bassi di PMR portino ad un aumento della concorrenza in un rispettivo settore che, a sua volta, dovrebbe spostare la domanda di manodopera ed aumentare i ritorni alle competenze. In effetti, l'effetto della PMR può arrivare fino al livello inferiore (vale a dire quello aziendale). Mercati dei prodotti meno regolamentati tendono a accrescere e rafforzare le pressioni competitive ed a più incentivi all'innovazione ed all'adozione delle tecnologie con effetti differenziali fra lavoratori nei vari settori e nelle varie imprese. I dati indicano che esiste una correlazione negativa molto moderata fra le modifiche della regolamentazione del mercato dei prodotti e le disuguaglianze retributive. Non vi è correlazione fra le tendenze della tutela complessiva dell'occupazione e la dispersione retributiva, ma sembra esistere una qualche moderata correlazione negativa fra l'EPL per i lavoratori temporanei e le tendenze delle disuguaglianze retributive.*

*Le modifiche nel cuneo fiscale possono anche avere effetti sulle tendenze della dispersione retributiva, vale a dire che una più elevata aliquota marginale può disincentivare i lavoratori meno qualificati ad entrare a far parte della forza lavoro per posti di lavoro peggio retribuiti. Pertanto una riduzione del cuneo fiscale potrebbe comportare un aumento dell'offerta di manodopera scarsamente qualificata e portare a differenziali salariali più elevati. La generosità dei sussidi di disoccupazione potrebbe anche avere effetti sulle disuguaglianze retributive. E' stato ipotizzato che tassi di sostituzione elevati rafforzerebbero la posizione contrattuale dei lavoratori scarsamente retribuiti più che quella dei lavoratori meglio retribuiti e diminuirebbe pertanto il differenziale retributivo. In ultima analisi, è probabile che un aumento del salario minimo reale porti ad una minore dispersione retributiva in quanto tende ad andare a beneficio di lavoratori scarsamente qualificati. La correlazione fra le tendenze delle disuguaglianze salariali e gli istituti del mercato del lavoro sembrano, in un certo qual modo, corroborare queste ipotesi: le modifiche del cuneo fiscale, i tassi di sostituzione dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione ed i coefficienti salariali minimi-medii hanno una qualche correlazione negativa con le modifiche delle disuguaglianze retributive.*

## Il ruolo degli istituti di fissazione delle retribuzioni

L'indebolimento degli istituti del mercato del lavoro è una delle cause principali della disparità di reddito. Il "paradigma di riforme strutturali" utilizzato sin dagli anni ottanta ha avuto l'effetto di ridurre la capacità degli istituti del mercato del lavoro di moderare le disuguaglianze di mercato. Un recente lavoro del FMI lo ha riconfermato (vedi figura 6). I risultati della ricerca "confermano che il calo della sindacalizzazione è strettamente connesso all'aumento delle quote di reddito nei livelli più elevati" e prosegue affermando che ciò "spiega circa la metà del rialzo di 5 punti percentuali del 10% della componente di redditi più elevati. Allo stesso modo, circa la metà dell'aumento del coefficiente Gini del reddito netto è guidato dalla de-sindacalizzazione."

**Figura 6. La bassa sindacalizzazione nelle economie avanzate è correlata ad un aumento della percentuale della componente del 10% dei redditi più elevati**



Fonte: Florence Jaumotte e Carolina Osorio Buitron del "Finance & Development" del FMI, marzo 2015, Vol. 52, numero 1

La contrattazione collettiva è stato un istituto cardine della democrazia, un meccanismo per aumentare i redditi dei lavoratori, migliorare le condizioni di lavoro e ridurre le disuguaglianze, nonché un mezzo per garantire rapporti di lavoro equi ed una fonte di innovazione sul posto di lavoro. La contrattazione collettiva ha un ruolo chiave da svolgere nella gestione del cambiamento. Tuttavia, negli ultimi decenni, la percentuale di lavoratori ai quali si applicano i contratti collettivi è diminuita in molte economie industrializzate. Una serie di fattori hanno contribuito a questo calo. Nonostante la diffusa ratifica delle Convenzioni dell'OIL, continuano a registrarsi ostacoli all'effettiva realizzazione del diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (Convenzione Oil n. 98). Inoltre, la costante integrazione delle economie nazionali nei mercati mondiali e l'espansione delle catene mondiali di approvvigionamento hanno intensificato la concorrenza e portato le imprese a ridurre il costo del lavoro attraverso ristrutturazioni, esternalizzazioni e delocalizzazioni. Ciò ha a sua volta aumentato le pressioni al ribasso sulle retribuzioni e sulle condizioni di lavoro. Inoltre, in alcuni paesi, questi cambiamenti sono stati accompagnati dalla deregolamentazione del mercato del lavoro ed una diminuzione del sostegno politico agli istituti di tutela del mercato del lavoro ed alla contrattazione

collettiva. Queste politiche, unitamente all'aumento della mobilità dei capitali, hanno sottratto potere contrattuale ai lavoratori ed a loro rappresentanti.

La percentuale di lavoratori ai quali si applicano i contratti collettivi è di per sé funzione dell'interazione tra i diversi istituti, quali il livello di sindacalizzazione, la struttura di contrattazione (ivi compreso il grado di contrattazione con molteplici datori di lavoro) ed il ruolo che lo Stato svolge nel promuovere la contrattazione collettiva e l'estensione dei contratti collettivi. Fino alla recente crisi economica e finanziaria, nella maggior parte dei paesi OCSE la percentuale di lavoratori ai quali si applicano i contratti collettivi era pari o superiore alla densità sindacale, in particolare nei sistemi caratterizzati dalla contrattazione con molteplici datori di lavoro e dall'estensione giuridica dei contratti collettivi. Pertanto l'applicazione della contrattazione collettiva è rimasta relativamente stabile per un periodo piuttosto lungo. Tuttavia, nei paesi che hanno liberalizzato il mercato del lavoro ed eliminato o indebolito il sostegno statale alla contrattazione collettiva, si è registrato un grave calo dell'applicazione della contrattazione collettiva. Le crescenti pressioni in favore di una maggiore flessibilità aziendale si sono inoltre aggiunte a cambiamenti nella contrattazione collettiva, portando ad un aumento dell'attività di contrattazione a livello aziendale. La diminuzione dell'applicazione dei contratti collettivi e l'utilizzo di clausole di apertura sembrano essersi aggiunti all'erosione della struttura contrattuale, nonché ad un'applicazione decrescente dei contratti collettivi ai lavoratori.

Ciò nonostante l'agenda in tema di contrattazione collettiva si è ampliata in molti paesi OCSE. I contratti collettivi comprendono sempre più una vasta gamma di questioni quali l'organizzazione del lavoro, la formazione iniziale e la formazione professionale continua, la formalizzazione del rapporto di lavoro, il congedo parentale e le responsabilità familiari. La contrattazione collettiva è stata anche uno strumento fondamentale per l'introduzione della flessibilità dell'orario di lavoro. Una serie di accordi innovativi sono riusciti con successo a bilanciare gli interessi delle imprese nel rendere l'orario di lavoro più adattabile alle variazioni della produzione e gli interessi dei lavoratori nell'avere un certo controllo sull'orario di lavoro al fine di consentire loro di conciliare meglio la vita familiare e quella lavorativa.

In risposta alle sfide poste dalla crisi, i sindacati ed i datori di lavoro hanno utilizzato la contrattazione collettiva quale strumento per confezionare pacchetti di misure a breve e lungo termine volte ad attenuare gli effetti negativi della recente crisi economica sui lavoratori limitando i licenziamenti e stabilizzando l'occupazione.

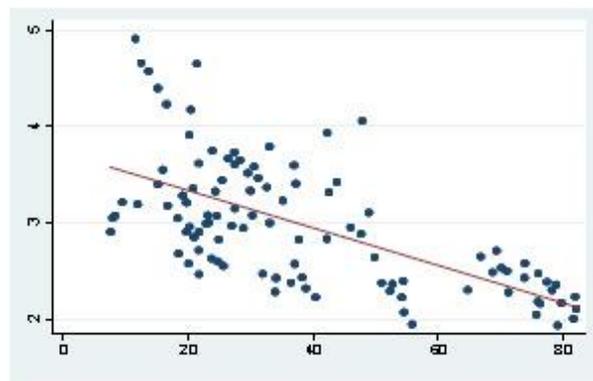
L'attuazione di una serie di politiche pubbliche, quali la disoccupazione parziale, i sussidi di formazione ed il sostegno alla condivisione del lavoro (work-sharing) ed al lavoro di breve durata (short-time work) hanno facilitato la negoziazione e l'attuazione di accordi innovativi che riducono il costo del lavoro, salvano posti di lavoro e preservano i redditi dei lavoratori. In questo senso un fondamentale insegnamento è il fatto che il sostegno agli istituti collettivi di fissazione delle retribuzioni è una parte importante di una risposta più ampia alla crisi volta a preservare la domanda aggregata ed evitare dinamiche salariali potenzialmente deflative. Pertanto, la politica pubblica svolge un ruolo fondamentale nel sottoscrivere sistemi di relazioni industriali e nel tutelarli dall'erosione.

Piuttosto che creare rigidità e ostacoli agli aggiustamenti flessibili, come comunemente sostenuto, i sistemi di relazioni industriali sono stati robusti e flessibili e sono in continua evoluzione per soddisfare le crescenti esigenze di adattabilità microeconomica. I datori di lavoro ed i sindacati hanno utilizzato la contrattazione collettiva per raccogliere le sfide contemporanee in modo innovativo. In questo senso, una sfida fondamentale che le organizzazioni imprenditoriali, i sindacati ed i governi devono affrontare è come diffondere accordi innovativi ben oltre le mere isole di buone prassi.

L'aumento del lavoro temporaneo, del lavoro occasionale e delle altre forme "flessibili" di occupazione ha cominciato a permeare le catene mondiali di approvvigionamento quale forma "normale" di rapporti di lavoro. Tuttavia, queste tendenze potrebbero essere affrontate in parte tramite un cambio di politica. Il ruolo degli istituti del mercato del lavoro è stato presentato nel lavoro del Dipartimento Economico dell'OCSE (14) quale trade off tra gli effetti dell'efficienza e gli effetti della distribuzione. Tuttavia, queste argomentazioni e la valutazione della Banca mondiale in tema d'impatto delle politiche del lavoro ha minimizzato gli effetti negativi: "L'impatto delle politiche del lavoro è spesso oggetto di accesi dibattiti. Negli ultimi dieci anni, migliori dati e metodi hanno generato una grande quantità di nuove informazioni non solo nei paesi industrializzati ma sempre più anche nei paesi in via di sviluppo. Nella maggior parte dei casi gli effetti stimati si rivelano relativamente modesti - certamente più modesti di quanto l'intensità del dibattito suggerirebbe. La debolezza degli istituti del mercato del lavoro è una delle cause principali delle disuguaglianze di reddito. Interventi eccessivi o insufficienti possono certamente avere effetti negativi sulla produttività. Ma in mezzo a questi due estremi si trova un "plateau" ove gli effetti che potenziano e sostengono l'efficienza si possono trovare fianco a fianco e la maggior parte degli effetti è di tipo redistributivo" (15). Le figure 6 e 7 mostrano che una più elevata densità sindacale in generale riduce le disuguaglianze di reddito.

**Figura 7. L'impatto della densità sindacale (asse delle ascisse, in percentuale) sulle disuguaglianze di reddito (asse delle ordinate, in percentuale)**

D9/D1 Rapporto guadagni lordi



Fonte: OIL

### Competenze ed istruzione

I sindacati fungono anche da grande forza che promuove e, in molti casi, fornisce "formazione permanente". La "metaforica corsa di Tinbergen" ha tradizionalmente descritto gli effetti del cambiamento tecnologico basato sulle competenze come una gara tra cambiamento tecnologico ed accesso all'istruzione ed al miglioramento delle competenze per i lavoratori. Il rapporto

14. Policy Challenges for the Next 50 Years, OECD Economic Policy Papers, §69-70, 2 luglio 2014

15. World Bank World Development Report 2013: "Jobs", capitolo 8

OCSE Education at a Glance 2014 mostra che la quota di ricchezza nazionale dedicata alle istituzioni scolastiche è notevole in tutti i paesi OCSE. Tuttavia, nel

periodo tra il 2009 ed il 2011, la spesa pubblica per gli istituti d'istruzione è diminuita in un terzo dei paesi dell'OCSE. In media, in tutti i paesi OCSE, l'84% di tutti i fondi per gli istituti d'istruzione proviene direttamente da fonti pubbliche, mentre il 16% proviene da fonti private. Se, da un lato, in media la quota di finanziamento pubblico e privato varia ampiamente fra paesi nel periodo tra il 2000 ed il 2011, dall'altro la quota di finanziamento pubblico per l'istruzione primaria, secondaria e post-secondaria non terziaria è leggermente diminuita tra i 20 paesi di cui sono disponibili dati per tutti gli anni.

Nello stesso periodo, la spesa privata per l'istruzione a tutti i livelli è aumentata in media nei paesi dell'OCSE. La percentuale media del finanziamento pubblico per gli istituti terziari è diminuita dal 73,7% del 2000 al 68,3% del 2011, mentre la percentuale di finanziamenti privati per l'istruzione terziaria è aumentata in questo periodo in più di tre quarti dei paesi per i quali i dati disponibili sono comparabili. Con un certo ritardo, in alcuni paesi gli effetti della crisi economica e finanziaria hanno iniziato ad avere un impatto negativo sulla spesa pubblica per l'istruzione.

C'è ancora molto da fare per rendere la formazione permanente una realtà per tutti i lavoratori. Dal lato positivo, più del 50% degli adulti partecipa all'istruzione formale e/o non-formale in un determinato anno nei vari paesi OCSE. Tuttavia, la partecipazione all'istruzione formale e/o non formale in tutti i paesi continua ad essere fortemente correlato a livelli di capacità nelle competenze fondamentali e nel livello d'istruzione. Ciò è più evidente con riferimento agli adulti di basso livello di istruzione; essi sono intrappolati in un circolo vizioso di basse competenze e di non accesso all'istruzione formale. Inoltre, la partecipazione degli adulti alla formazione permanente tende ad essere fortemente connessa all'età. La partecipazione all'istruzione formale e/o non formale è più comune tra gli adulti più giovani e diminuisce progressivamente tra gli adulti più anziani. Le disuguaglianze in materia di istruzione non prevalgono nell'educazione degli adulti. Nonostante un migliore accesso all'istruzione, il background educativo dei genitori continua ad essere un fattore determinante per il livello di istruzione. Tuttavia, il suo impatto è diventato meno forte nelle economie avanzate in cui la mobilità educativa ha iniziato a rallentare. Ciò si riflette nella percentuale di soggetti con qualifiche inferiori rispetto ai loro genitori in tutte le fasce d'età; mentre la percentuale è del 9% tra i 55 ed i 64 anni, è aumentata al 12% tra i 35 ed i 44 anni ed è ancora più elevata, vale a dire il 16% tra i 25 ed i 34 anni.

Sullo sfondo di una disoccupazione costantemente elevata e di crescenti disuguaglianze, investire in istruzione e formazione è ancora più importante. Al fine di lottare contro le disuguaglianze e per facilitare l'occupazione, devono essere offerte opportunità di istruzione e formazione non solo a tutti i giovani, ma anche agli adulti. Al contempo, le aziende devono investire maggiormente nello sviluppo della forza lavoro. Al fine di agevolare migliori risultati in termini di occupazione giovanile, i governi devono impegnarsi, in stretta collaborazione con i datori di lavoro ed i sindacati, per promuovere l'espansione degli apprendistati di qualità. Anche se la spesa per l'istruzione non è una panacea con riferimento alla disoccupazione ed all'inclusione sociale, essa resta una condicio sine qua non per la transizione verso una società più giusta e più equa.

## Tassazione

Nella maggior parte dei paesi OCSE, la politica fiscale è una questione centrale per il dialogo sociale e la promozione del sindacato. Le riforme fiscali in tutte le economie dei paesi OCSE, prima e dopo la crisi, hanno anche indebolito la capacità del sistema fiscale di limitare le disuguaglianze di reddito sui mercati. Oltre a tagli nelle più elevate aliquote fiscali marginali, ed in quelle delle imposte sulla ricchezza e sulle proprietà, come esaminato in precedenza (§ 9), i tagli fiscali sulle plusvalenze e sui redditi delle società, e gli aumenti delle aliquote sulle imposte al consumo, hanno avuto l'effetto combinato di ridurre la pressione fiscale sui percettori di redditi elevati e di comprimere i redditi bassi e medi delle famiglie. Le riforme fiscali post-2008 non si sono significativamente discostate da questa tendenza - e l'OCSE ha anche incoraggiato queste riforme nell'edizione 2009 del rapporto *Going for Growth*.

Gli effetti regressivi delle passate riforme fiscali ed il loro impatto sulle disuguaglianze sono state aggravati dalla continua erosione della base imponibile delle economie OCSE generata da varie forme di evasione fiscale e da pratiche aggressive di pianificazione fiscale.

Sofisticati programmi di pianificazione fiscale ed evasione fiscale sono di gran lunga più accessibili alle grandi imprese multinazionali ed ai ricchi imprenditori che non alle famiglie con redditi bassi o medi. L'evasione e l'elusione fiscale hanno un impatto indiretto sulle disuguaglianze in quanto riducono la base di finanziamento dei servizi pubblici, la protezione sociale e gli altri piani di assistenza sociale.

Dal 2009, un auspicabile lavoro di analisi è stato effettuato dall'OCSE in tema di effetti fiscali sulle disuguaglianze. Più di recente, l'Organizzazione ha adottato misure decisive per ridurre sia l'evasione che l'elusione fiscale, rispettivamente con l'adozione di uno standard sullo scambio automatico d'informazioni tra le autorità fiscali e con il Piano d'azione, approvato dal G20, sull'erosione della base imponibile e lo spostamento dei profitti (BEPS). Tuttavia molto resta da fare sul più ampio fronte della politica fiscale. I percorsi per il cambiamento dovrebbe includere:

- un approccio molto più positivo per eliminare le esenzioni fiscali nel settore finanziario (che da qualsiasi punto di vista sono una fonte primaria di crescenti diseguaglianze);
- un'inversione delle tendenze al ribasso delle imposte sulle plusvalenze, delle imposte sui redditi più elevati delle persone fisiche e dell'imposta sui redditi delle società;
- l'adozione di misure volte a rimediare al pregiudizio fiscale nei confronti del debito (qualora, effettivamente, un eccessivo indebitamento finanziario aumenti le disuguaglianze);
- una limitazione delle esenzioni fiscali per le imprese e dei piani di benefici fiscali per coloro che hanno obiettivi chiari ed indiscutibili in materia di occupazione e coesione sociale;
- la garanzia che le aliquote IVA (generali e ridotte) siano calibrate per tutelare il potere d'acquisto delle famiglie a medio e basso reddito.

#### **IV. Conclusioni: La necessità di una strategia complessiva**

Il TUAC propone che sia giunto il momento di sostenere sistemi di contrattazione collettiva e di dialogo sociale, nell'ambito di una strategia complessiva per sostenere i livelli di reddito nel breve periodo e ridurre le disuguaglianze e così ottenere uno sviluppo più inclusivo nel medio periodo. Il TUAC ha chiesto ai governi di:

- affrontare il problema dell'aumento della povertà dei lavoratori tramite l'istituzione di salari minimi ben fissati alla luce dei contesti nazionali;
- rafforzare l'applicazione della contrattazione collettiva tra le parti sociali ed adottarla quale obiettivo politico del governo;
- intraprendere riforme di corporate governance per arginare gli eccessi di remunerazione dei redditi elevati ed incentivare la definizione di limiti ai redditi elevati e medi nel settore privato;
- garantire a tutti l'accesso ad un'istruzione ed a sistemi di formazione di qualità. I governi devono garantire infrastrutture adeguate ed appropriate, nonché strumenti per fornire istruzione di alta qualità in tutti i nostri paesi, in particolare in tempi di crisi;
- ripristinare la progressività del sistema fiscale e garantire un'efficace tassazione delle imprese internazionali;
- garantire che i risultati economici siano giudicati in base a criteri più ampi del PIL pro capite;
- promuovere le linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali, e il messaggio che esse applicano alle catene mondiali di approvvigionamento, nonché intensificare le azioni volte a migliorare i Punti di contatto nazionali, anche aumentando la regolarità delle revisioni tra pari nei vari paesi;
- tornare ad una politica di piena occupazione in cui i lavoratori non siano svantaggiati nella ricerca di retribuzioni che riflettono la crescita della produttività.

Alcune di queste politiche comportano un cambiamento nella direzione delle attuali raccomandazioni politiche strutturali, quando applicate nei singoli paesi a seguito della crisi. In questa luce, i Ministri del Lavoro e delle Finanze del G20, in occasione della loro riunione congiunta del 2013, hanno affermato che sarebbero andati avanti "attuando politiche del mercato del lavoro e d'investimento sociale che sostengono la domanda aggregata e riducono le disuguaglianze, quali aumenti su larga scala della produttività, della protezione sociale mirata, salari minimi adeguatamente fissati rispetto ai sistemi nazionali di fissazione dei salari, accordi nazionali di contrattazione collettiva ed altre politiche volte a rafforzare i legami tra produttività, salari ed occupazione". (16)

16. Comunicato dei Ministri del lavoro e delle Finanze del G20, Mosca, 19 luglio 2013