

OECD Employment Outlook - 2006 Edition: Boosting Jobs and Incomes

Summary in Italian

Prospettive dell'occupazione – Edizione 2006 : Rafforzare la creazione di posti di lavoro e i redditi

Riassunto in italiano

Sintesi

Nel 1994, dopo due decenni di crescita della disoccupazione, i paesi dell'OCSE hanno approvato un'ampia serie di raccomandazioni destinate ai poteri pubblici e intese a migliorare la performance del mercato del lavoro. Tali raccomandazioni sono state raccolte in una pubblicazione intitolata *the OECD Jobs Strategy*. Dieci anni dopo, nella maggior parte dei paesi dell'OCSE sono cresciute le sfide alle quali sono confrontati i decisori. Le prime raccomandazioni della Strategia dell'Occupazione vertevano principalmente sui mezzi intesi a debellare un elevato e persistente tasso di disoccupazione. Visto che in molti paesi tale obiettivo non è stato ancora raggiunto, l'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro è diventata una priorità fondamentale e la necessità di limitare le conseguenze negative dell'invecchiamento demografico accresce il carattere urgente di tale compito. Un'altra sfida fondamentale è quella di assicurare che le persone e le imprese siano in grado di trarre vantaggio e di adeguarsi rapidamente ai progressi tecnologici e alla mondializzazione.

Il presente rapporto esamina nuove politiche che contribuiscono a migliorare le condizioni del mercato del lavoro. Esso è un utile strumento di analisi per la nuova Strategia dell'Occupazione dell'OCSE presentata nel rapporto intitolato "*Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*". Questo ultimo rapporto contiene una serie di raccomandazioni che sono state riesaminate per definire gli orientamenti delle riforme necessarie.

L'insegnamento fondamentale che emerge dal presente studio è la necessità di sostenere la performance del mercato del lavoro, adottando quattro principali orientamenti. Occorre in particolare: definire appropriate politiche macroeconomiche, rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro e alla ricerca di lavoro, far fronte al problema degli ostacoli del mercato del lavoro e dei prodotti che si frappongono

alla domanda di manodopera e favorire lo sviluppo di qualifiche e di competenze della manodopera.

Una sana politica macroeconomica contribuisce a una buona performance del mercato del lavoro

Secondo la nostra analisi empirica, la gestione di una sana politica macroeconomica contribuisce a sostenere la crescita economica e l'occupazione. La stabilità dei prezzi e sani bilanci pubblici contribuiscono a diminuire i tassi di interesse. Tali tassi stimolano a loro volta gli investimenti e la produttività della manodopera creando un clima favorevole a un aumento dei salari e a una crescita dell'occupazione. Il fatto di mantenere i tassi d'interesse a un livello basso potrebbe ugualmente incoraggiare l'innovazione e condurre a nuovi potenziali incrementi della produttività e dell'occupazione. Come menzionato più sotto, la politica macroeconomica svolge un ruolo anche nel conseguimento della stabilità economica ed è utile per raccogliere i benefici delle riforme strutturali.

Rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro e alla ricerca di lavoro

Le riforme della fiscalità e del welfare se abbinate ad accorte politiche attive del lavoro, hanno aumentato la partecipazione al mercato del lavoro, sebbene sia necessario elaborare e applicare tali riforme in modo tale da evitare un onere troppo pesante per il bilancio pubblico.

Uno dei metodi adottati per promuovere gli incentivi al lavoro è di diminuire i livelli dei sussidi e la loro durata. Tuttavia, nuovi sviluppi suggeriscono che quando le politiche attive del lavoro sono state elaborate e applicate in modo adeguato, esse possono contribuire ad attenuare tali disincentivi al lavoro, aumentare le opportunità di ritrovare lavoro per i disoccupati e conseguire nello stesso tempo gli obiettivi sociali.

Le politiche attive del lavoro esigono anche interventi gestiti da efficaci servizi pubblici per l'impiego e dotati di un buon livello di risorse e volti a garantire che i disoccupati ricercano attivamente un lavoro e che sono incoraggiati a trovare nuovi posti di lavoro. Le politiche attive del lavoro efficaci sono caratterizzate da un mix di incoraggiamenti e di ammonizioni, che può essere somministrato da servizi pubblici o privati per l'impiego, al fine di assicurare che i disoccupati sono al tempo stesso sostenuti nei loro sforzi di ricerca di lavoro e che ricercano attivamente un lavoro. Tali misure possono essere integrate da riforme delle agevolazioni fiscali e da sussidi ai lavoratori che aumenterebbero gli incentivi finanziari al lavoro riducendo al tempo stesso le situazioni di povertà nel lavoro.

In alcuni paesi tale approccio è stato adottato anche per sussidi erogati in altri ambiti quali la malattia, la disabilità, l'assistenza sociale e gli assegni per i genitori isolati. In alcuni paesi, l'aumento dei beneficiari di tale assistenza coincide con i progressi conseguiti nella riduzione della disoccupazione. Inoltre, i paesi adeguano i regimi delle pensioni per incitare i lavoratori a prolungare la loro attività, in considerazione del fatto che vivono più a lungo.

Le politiche favorevoli alla famiglia, quali il sostegno all'accudimento dei figli e l'eliminazione degli ostacoli al lavoro a tempo parziale, possono facilitare la partecipazione di alcune categorie e promuovere le transizioni dal welfare al lavoro.

Adeguare le regolamentazioni del lavoro e le pratiche di determinazione delle retribuzioni e promuovere la concorrenza del mercato dei prodotti

Sebbene le riforme della fiscalità e del welfare facilitino la partecipazione al mercato del lavoro, è altrettanto importante che l'azione dei poteri pubblici consenta alla domanda di manodopera di crescere per adeguarsi a una maggiore offerta.

In primo luogo, potrebbero essere utili misure volte a promuovere accordi su orari di lavoro flessibili e sul lavoro a tempo parziale – applicate mediante un accordo fra datori di lavoro e lavoratori – per assicurare una maggiore scelta di orari ai lavoratori e per aiutare a promuovere la partecipazione al mercato del lavoro di alcune categorie, quali i giovani genitori e i lavoratori più anziani.

In secondo luogo, una legislazione troppo rigorosa potrebbe frenare la mobilità della manodopera, diminuire la dinamicità dell'economia e limitare la creazione di posti di lavoro. Tuttavia, esistono riforme innovative tali da suscitare un maggior dinamismo nel mercato del lavoro e da offrire al tempo stesso l'adeguata protezione ai lavoratori. Ciò significa che le procedure giuridiche devono essere più facili da anticipare e che è necessario conseguire l'obiettivo di "flexysecurity" (flessibilità e sicurezza), ossia un approccio che facilita le decisioni di reclutamento e di licenziamento offrendo ugualmente efficienti servizi di ricollocamento e un sostegno finanziario alle persone che perdono il loro lavoro. Tuttavia, l'attuazione parziale di riforme, come la riduzione della protezione giuridica per i contratti a durata determinata lasciando il livello di protezione dei contratti permanenti invariato, potrebbe peggiorare la dualità, aggravare le disparità sociali e diminuire la crescita della produttività.

In terzo luogo, le retribuzioni reali dovrebbero essere adeguate in modo flessibile in funzione delle pressioni dell'offerta-domanda. A tale riguardo, il rapporto ha riscontrato che la contrattazione decentralizzata e quella centralizzata conducono a una migliore performance dell'occupazione rispetto alla contrattazione settoriale. Recenti sviluppi suggeriscono che un moderato reddito minimo obbligatorio non compromette l'occupazione, ma che è anche essenziale prevedere un'adeguata indennità a sostegno delle retribuzioni più deboli per i giovani e possibilmente per altre categorie vulnerabili. Se i sussidi sono adeguati, il salario minimo potrebbe essere utile a rendere il lavoro finanziariamente attraente ("make work pay") rispetto all'inattività.

In quarto luogo, molti dati dimostrano che un alto livello di tassazione delle paghe e di contributi sociali riducono considerevolmente l'occupazione, soprattutto per le categorie di lavoratori a bassa produttività. La riforma della fiscalità volta a promuovere gli incentivi al lavoro per i lavoratori con bassi salari dovrebbe essere attuata come parte integrante di un sano assetto del bilancio pubblico e delle politiche fiscali, favorevole alla crescita economica.

Infine, un elemento empirico pertinente è l'effetto perverso delle regolamentazioni anticoncorrenziali del mercato dei prodotti. Tali norme frenano la creazione di nuove imprese in settori che offrono un forte potenziale di crescita. Più generalmente, esse tendono a mantenere artificialmente i prezzi a un livello elevato e di conseguenza incidono negativamente sulle retribuzioni reali medie nell'insieme dell'economia. Inoltre, il fatto di porre rimedio agli ostacoli giuridici e amministrativi alla creazione di nuove imprese, creerebbe un clima più favorevole all'iniziativa imprenditoriale.

Garantire adeguate competenze professionali può contribuire ad aumentare i posti di lavoro e a migliori retribuzioni

L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita può contribuire a far progredire la crescita economica, a ridurre nello stesso tempo la povertà e ad attenuare le disuguaglianze. E' stato dimostrato che i lavoratori ben addestrati hanno maggiori opportunità di lavoro rispetto a quelli che non hanno ricevuto nessuna formazione. Inoltre, la formazione facilita la transizione dai contratti di lavoro temporanei a un lavoro stabile. Ma in tutti i paesi esaminati, l'accesso della manodopera alla formazione è distribuito in modo molto diseguale. Generalmente i lavoratori meno istruiti e meno qualificati sono anche quelli che partecipano meno al processo di formazione.

L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe innanzitutto garantire il buon funzionamento del mercato della formazione. In tali ambito, potrebbero essere utili sistemi di valutazione delle competenze ben congegnati, consigli per la carriera, informazioni sul contenuto e sul risultato dei corsi proposti e il monitoraggio dei fornitori di formazione.

Tuttavia, gli investimenti nelle competenze sono ugualmente limitati dal livello di disponibilità finanziaria e di tempo. In effetti, non è detto che un'impresa abbia sufficienti incentivi finanziari per investire nelle competenze in senso lato, mentre recluta lavoratori che rispondono alle sue esigenze di specifiche competenze, anche quando tali investimenti sono utili all'insieme dell'economia. In questo campo sono necessarie altre ricerche, ma è stato dimostrato che il sostegno del settore pubblico è stato più efficiente qualora sia stato associato a un contributo del lavoratore interessato o della ditta beneficiaria, per esempio quando è prevista una quota di cofinanziamento della formazione. Un congedo a fini di formazione può essere utile per ridurre i limiti di tempo, in particolare per le categorie più svantaggiate. In generale, la partecipazione attiva delle parti sociali all'elaborazione e all'attuazione delle politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita può favorire il successo dei programmi.

Le interazioni e sinergie fra i diversi settori d'intervento dei poteri pubblici e il ruolo della politica macroeconomica

Le interazioni fra shocks economici (quali i cambiamenti nella crescita della produttività e gli aumenti dei prezzi del petrolio) e gli adeguamenti della politica strutturale svolgono un notevole ruolo per la performance del mercato del lavoro.

Gli shocks che colpiscono l'insieme dell'economia possano interagire con altre politiche compromettendo l'occupazione e mettono in risalto la necessità di evitare eccessive fluttuazioni macroeconomiche e attenuare gli shocks negativi. A tale riguardo

può rivelarsi utile un orientamento della politica monetaria volto alla stabilità. Tale orientamento è stato mantenuto in molti paesi dell'OCSE che hanno formulato espliciti o impliciti obiettivi per l'inflazione. Le politiche di bilancio possono ugualmente consolidare la domanda aggregata mediante regole integrate (ammortizzatori automatici) e potenzialmente mediante decisioni governative volte a modificare le spese e le tasse. Ciononostante, l'esperienza dimostra che gli interventi concernenti la fiscalità possono essere deludenti. Il consolidamento delle finanze pubbliche è particolarmente importante nei paesi che non applicano una politica monetaria. Tuttavia, per consentire alla politica di bilancio di svolgere un ruolo nella stabilizzazione, è necessario che l'insieme delle finanze pubbliche sia sano e sfortunatamente non è il caso di molti paesi dell'OCSE.

Una politica macroeconomica orientata alla stabilità può anche contribuire a raccogliere i vantaggi per l'occupazione che derivano dalle riforme del mercato del lavoro e dei prodotti. Una politica monetaria e/o di bilancio potrebbe essere necessaria per rispondere a una maggiore offerta potenziale dell'economia generata dalle riforme strutturali, conseguendo in tale modo la stabilità macroeconomica senza aspettare che l'aggiustamento sia operato dai mercati. Garantire che la domanda aggregata non si scosti troppo rispetto all'offerta aggregata potrebbe anche consentire di ottenere un più grande consenso del pubblico nei confronti delle riforme.

Pacchetti d'interventi

L'esperienza degli ultimi due decenni mostra che non esiste un unico mix di politiche e di istituti per conseguire e mantenere una buona performance del mercato del lavoro. Nei numerosi paesi che ottengono buoni risultati, è applicato un mix di bassi sussidi di previdenza sociale e di limitati contributi per finanziare tali sussidi, associato a una protezione giuridica del lavoro meno pesante. Gli accordi di contrattazione collettiva hanno un peso limitato nei suddetti paesi. Tale politica genera un alto tasso di occupazione ottenuto con un basso livello di costi per le finanze pubbliche, ma anche molte disparità nei redditi. Gli altri paesi che conseguono una buona performance, sono quelli che insistono molto sulla contrattazione collettiva coordinata e sul dialogo sociale. Essi offrono generosi assegni sociali ma stimolano le persone alla ricerca di lavoro offrendo opportunità di formazione e altri programmi di politica attiva del mercato del lavoro. Nei suddetti paesi, le regolamentazioni del lavoro sono più restrittive rispetto al caso di altri paesi che riescono ad ottenere una buona performance. Tali paesi registrano alti tassi di occupazione e una debole disparità di redditi, ma elevati costi per il bilancio pubblico.

Un elemento comune ai due diversi tipi di pacchetti è l'importanza annessa alla stabilità macroeconomica e a una forte concorrenza del mercato dei prodotti. Inoltre, la maggior parte dei paesi che registrano buoni risultati offre un forte sostegno nella ricerca di lavoro.

I quattro orientamenti della Strategia dell'Occupazione riesaminata, dovranno essere applicati compatibilmente agli istituti e alle pratiche nazionali. Una forte resistenza all'introduzione di alcune misure raccomandate è prevedibile dato che i costi tenderanno a concentrarsi su specifiche categorie ben organizzate, mentre i benefici saranno più diffusi e/o saranno raccolti da categorie non organizzate. Inoltre, i costi saranno visibili

sin dagli inizi del processo di riforma, mentre i benefici si concretizzeranno solo in un secondo tempo.

Le difficoltà incontrate nell'attuare le riforme, non possono giustificare l'inerzia. Non agire significa che continueremo a registrare una debole performance del mercato del lavoro e che sarà impossibile raggiungere il potenziale necessario al miglioramento del livello di vita, in un periodo in cui tale livello potrebbe diminuire fortemente a causa dell'invecchiamento demografico. I successi ottenuti da alcuni paesi negli ultimi dieci anni mostrano quali risultati si possono conseguire quando una sufficiente volontà politica consente di attuare le riforme necessarie.

© OCSE 2006

Questa sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.

La riproduzione della presente sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.

Le sintesi sono traduzioni di stralci di pubblicazioni dell'OCSE i cui titoli originali sono in francese o in inglese.

Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Per maggiori informazioni contattare l'Unità dei Diritti e Traduzioni,
Direzione Affari Pubblici e Comunicazione

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Website www.oecd.org/rights/

