

OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis

Summary in Italian

Prospettive OCSE 2010 sull'occupazione Oltre la crisi occupazionale

Sintesi in italiano

- La pubblicazione dell'OCSE intitolata *Employment Outlook* (ovvero Prospettive sull'Occupazione) è un rapporto annuale che verte sulla situazione dei mercati del lavoro e dell'occupazione nell'area OCSE.
- L'edizione del 2010 presenta un'analisi aggiornata relativa agli effetti della crisi finanziaria ed economica sul mercato del lavoro. Tale analisi mette in risalto le grandi differenze riscontrate tra i modelli di aggiustamento che sono stati applicati nei diversi Paesi membri dell'OCSE e nelle principali economie emergenti. In alcuni Paesi si è registrato un forte aumento della disoccupazione mentre in altri, ove esistono misure volte a diminuire le ore lavorative, l'aumento è stato più moderato.
- Le misure di politica occupazionale e sociale volte a far fronte alla crisi hanno dimostrato la loro efficacia, ma anche la necessità di prevedere notevoli aggiustamenti man mano che la ripresa prosegue e che le restrizioni fiscali diventano più vincolanti.
- L'edizione del 2010 presenta ugualmente un esame approfondito della mobilità occupazionale nei mercati del lavoro dell'area OCSE. Tale valutazione mostra che in tutti i Paesi, i lavoratori e i posti di lavoro sono continuamente ricollocati da imprese e settori in declino verso imprese e settori in crescita. Ciononostante si rende necessario il giusto pacchetto di politiche occupazionali per ottimizzare la produttività generata da tale mobilità e al tempo stesso ridurre la conseguente insicurezza per i lavoratori.
- L'Employment Outlook presenta ugualmente nuovi elementi fattuali relativi al lavoro part-time. Il rapporto suggerisce che le misure volte a incoraggiare la crescita del lavoro part-time di alta qualità potrebbero costituire una strategia importante per i Governi preoccupati dalla promozione di un elevato livello occupazionale in un contesto di invecchiamento demografico, di conciliazione tra vita lavorativa e familiare e di transizione organizzata dalla scuola al lavoro.

La ripresa economica è in corso nella maggior parte dei Paesi ...

L'economia mondiale sta uscendo dalla peggiore crisi finanziaria ed economica degli ultimi cinquant'anni, ma curare le ferite del mercato del lavoro richiederà tempo e una forte volontà politica. Mentre la ripresa economica si sta rafforzando ed estendendo a un maggior numero di Paesi, la crescita occupazionale è ancora stagnante. Nel corso degli ultimi due anni, fino al primo trimestre del 2010, l'occupazione è calata del 2,1 % nell'area OCSE e il tasso di disoccupazione è aumentato di poco più del 50% fino a raggiungere l'8,5%, ossia 17 milioni di nuovi disoccupati. Inoltre, applicando un metodo di misurazione più ampio che comprenda i lavoratori che non sono abbastanza attivi nella ricerca di lavoro e sottoccupati, si ottiene un risultato circa due volte superiore al tasso ufficiale di disoccupazione.

...ma nella maggior parte dei casi, la crescita della produttività prevista non sarà sufficiente e non consentirà di superare rapidamente il grave ristagno del mercato del lavoro accumulato in molti Paesi...

Mentre la disoccupazione ha forse raggiunto il suo picco e le più recenti previsioni dell'OCSE hanno rivisto le prospettive economiche al rialzo per l'anno in corso e venturo, la ripresa non sarà probabilmente abbastanza vigorosa da riassorbire rapidamente gli elevati livelli di disoccupazione e sottoccupazione attuali. Di fatto, le ultime previsioni indicano che il tasso di disoccupazione dell'area OCSE potrebbe mantenersi ancora al di sopra dell'8% alla fine del 2011.

Dato l'elevato numero di disoccupati che fanno fronte a lunghi periodi d'inattività, v'è il rischio che il notevole e repentino aumento della disoccupazione ciclica diventi strutturale. Tale rischio varia a seconda dei Paesi. In alcuni, la riduzione massiccia di personale ha condotto a un notevole aumento della disoccupazione e dell'inattività. In altri, un ampio calo dell'input di lavoro è stato ottenuto riducendo l'orario lavorativo. Per evitare che la disoccupazione si arrotchi nel regime di lavoro a orario ridotto è necessaria una crescita vigorosa dell'occupazione. Tuttavia, il rischio che la creazione di posti di lavoro sia debole durante la ripresa (una cosiddetta "ripresa senza crescita occupazionale") è fonte di grande preoccupazione per il secondo gruppo di Paesi.

Le economie dell'area OCSE stanno fronteggiando la duplice sfida di ridurre gli alti livelli di disoccupazione e sottoccupazione e di gestire al contempo un disavanzo pubblico senza precedenti

In presenza di una disoccupazione e sottoccupazione in rapido aumento, la maggior parte dei Paesi OCSE ha tempestivamente aumentato le risorse stanziare a favore del mercato del lavoro nelle prime fasi del rallentamento economico. La maggior parte dei Governi ha pianificato all'inizio dell'anno di mantenere stabili tali risorse, e in alcuni casi di accrescerle, per il 2010. Tuttavia, la pressione per ridurre i disavanzi pubblici sta aumentando rapidamente e

molti Paesi devono fare scelte delicate per allocare risorse scarse. Il fatto di continuare a finanziare in modo adeguato le politiche a favore del mercato del lavoro è ampiamente giustificato. Ma è essenziale concentrarsi su programmi efficienti sotto il profilo dei costi e portare l'attenzione ai gruppi più svantaggiati.

Le misure finalizzate al sostegno della domanda di lavoro devono passare da politiche destinate a proteggere l'occupazione a misure volte a dare un impulso alla creazione di nuovi posti di lavoro...

Nel periodo di rallentamento dell'attività economica, sono state prese importanti iniziative pubbliche e private nella maggior parte delle economie dell'area OCSE per sostenere la domanda di lavoro. In particolare, è stata incoraggiata la riduzione dell'orario lavorativo come soluzione alternativa ai licenziamenti. I dati riportati nel presente rapporto mostrano che i regimi pubblici di riduzione degli orari di lavoro (Short-Time Work - STW) hanno notevolmente contribuito a proteggere l'occupazione durante la crisi, anche se spesso tali regimi sono stati applicati tramite tagli alle ore straordinarie, medie orarie concordate e in alcuni casi accordi tra lavoratori e datori di lavoro. Molti Paesi hanno anche sostenuto la domanda occupazionale diminuendo i costi indiretti del lavoro.

Via via che la ripresa si consoliderà, sarà importante iniziare a sopprimere progressivamente i regimi di lavoro a orario ridotto (STW) per evitare di ostacolare la ricollocazione di manodopera volta a migliorare la produttività nei diversi settori e imprese. Al tempo stesso, condizioni fiscali rigide suggeriscono la necessità di passare da una politica di tagli indiscriminati ai costi indiretti del lavoro a una politica di sostegno finalizzata alla creazione di nuova occupazione, in particolare a vantaggio dei disoccupati di lungo termine e di altri gruppi vulnerabili, in modo tale da evitare crescenti perdite secche.

Il ricorso diffuso a regimi di lavoro a orario ridotto offre ugualmente utili elementi di analisi sull'applicazione ottimale degli stessi nell'ambito delle attività imprenditoriali. In particolare, i tassi di assorbimento variano molto a seconda dei Paesi. Tali tassi sono molto più alti nei Paesi che avevano già previsto un regime di lavoro a orario ridotto prima della crisi, rispetto ai quei Paesi che hanno introdotto per la prima volta tali regimi nel periodo di rallentamento dell'economia. Nell'ultimo caso la giusta tempistica è stata di fondamentale importanza, dato che i regimi di STW tendono a essere più efficaci nella fase iniziale del rallentamento dell'attività economica e in alcuni Paesi si sono riscontrate difficoltà per istituirli in tempi sufficientemente rapidi da renderli pienamente efficaci. Alla luce di tali problemi, una delle questioni importanti da chiarire è quella di chiedersi se sia opportuno continuare a mantenere, anche nei periodi di prosperità economica, un regime limitato di lavoro a orario ridotto, a condizione che sia ben gestito, da potenziare rapidamente nei periodi difficili, in parte cambiando temporaneamente le regole per incoraggiare una maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

Il sostegno al reddito per i disoccupati deve essere mantenuto, ma è essenziale vincolarlo a un'effettiva ricerca di lavoro

L'aumento della disoccupazione di lungo termine crea forti esigenze di sostegno ai redditi. Nei Paesi in cui la durata delle indennità di disoccupazione è abitualmente breve, o la copertura assicurativa dei lavoratori è generalmente limitata, l'estensione della durata e della

copertura delle indennità durante la crisi economica è stata ampiamente giustificata. Tali prolungamenti del sostegno ai lavoratori devono essere mantenuti finché il numero di disoccupati di lungo termine non inizi a diminuire in modo significativo. Ma oggi è ancora più importante garantire che tali misure siano associate a uno stretto monitoraggio degli sforzi compiuti per la ricerca di lavoro, per evitare una dipendenza dalle indennità. Si tratta di una questione difficile da affrontare, specie in quei Paesi che non sono dotati di servizi pubblici per l'impiego (PES) con sufficienti risorse di personale o capacità amministrativa per gestire un ampio gruppo, sempre meno omogeneo, di persone in cerca di lavoro. I Paesi in cui le indennità di disoccupazione erano già abbastanza generose prima della crisi e sono state ulteriormente aumentate dovrebbero rapidamente iniziare a sopprimere tali misure eccezionali nella fase di ripresa economica.

I servizi di ricollocamento dei lavoratori svolgono un ruolo fondamentale nella promozione di una rapida reintegrazione delle persone in cerca di lavoro in attività produttive

Prima della crisi, efficaci strategie di incoraggiamento alla ricerca di lavoro sono state utili in molti Paesi per ottenere un basso livello di disoccupazione. Tali iniziative possono svolgere un ruolo importante nell'accelerare la reintegrazione dei disoccupati nel mondo del lavoro durante la fase di ripresa economica, ma devono essere adattate alle condizioni economiche. La maggior parte dei Paesi ha mantenuto, o talvolta incrementato, l'assistenza di base alla ricerca di lavoro e ha anche tentato di fornire servizi di ricollocamento più mirati che includono programmi di formazione per i disoccupati più difficili da ricollocare. Nelle circostanze attuali è garantito il passaggio verso maggiori investimenti nella formazione, in particolare in base alle esigenze occupazionali locali. Mettere in atto una strategia efficace di incoraggiamento alla ricerca di lavoro richiede indubbiamente tempo e spesso riforme istituzionali, ma in futuro potrebbe essere utile usare le risorse incrementate a seguito della crisi per sviluppare una strategia più efficace ed elastica.

Una strategia onnicomprensiva per promuovere la creazione di posti di lavoro e una crescita economica sostenuta potrebbero anche richiedere un riesame di alcune regolamentazioni del lavoro

Attraversiamo un periodo particolarmente difficile per affrontare la questione delle riforme strutturali del mercato del lavoro, specie quelle che riguardano le regolamentazioni in materia. Tuttavia, mentre la ripresa è sulla buona via, è fondamentale creare gli incentivi adeguati per incoraggiare le imprese ad assumere personale. Al di là dei sussidi per i reclutamenti temporanei e degli sforzi per stimolare l'impiegabilità, una politica di incentivi potrebbe comportare un riequilibrio della protezione del lavoro tra contratti temporanei e permanenti. Tali interventi potrebbero consentire di migliorare le opportunità di passaggio progressivo da posti di lavoro temporanei a posti di lavoro permanenti ed evitare così che i contratti di lavoro temporanei diventino trappole. Tuttavia, una tale strategia condurrà in futuro a una maggiore mobilità lavorativa tra i lavoratori permanenti. Alcuni potrebbero sperimentare perdite di reddito durante il periodo di ricerca di un altro lavoro che potrebbero persistere anche dopo il ricollocamento. Perciò la riforma della regolamentazione in materia di lavoro dovrebbe essere introdotta come parte di un pacchetto onnicomprensivo in grado di offrire adeguate indennità di disoccupazione, l'applicazione di rigorose misure volte a incoraggiare l'effettiva disponibilità a riprendere

un'attività lavorativa e misure di incoraggiamento alla ricerca di lavoro ben strutturate. I dati presentati nel rapporto indicano che la protezione e l'accompagnamento dei lavoratori nei periodi di transizione da un lavoro a un altro possono effettivamente migliorare la ricollocazione produttiva della manodopera. Lo stesso punto di vista è chiaramente esposto in un altro rapporto dell'OCSE intitolato *OECD Reassessed Jobs Strategy*, ma oggi assume un'importanza ancora maggiore data la necessità di favorire la creazione di posti di lavoro, nonché di promuovere un'efficiente politica di ricollocazione della manodopera per far fronte a un'elevata e persistente disoccupazione e per favorire una crescita sostenibile e condivisa.

Oltre la crisi occupazionale

Il presente capitolo aggiorna l'analisi, contenuta nell'edizione 2009 dell'Employment Outlook, sull'impatto della recessione del 2008-09 sul mercato del lavoro e delle misure adottate per far fronte alla conseguente crisi occupazionale. Il capitolo illustra il rapido deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro nel periodo di rallentamento dell'attività economica e sottolinea che sebbene la ripresa si stia consolidando, la riduzione significativa della disoccupazione e della sottoccupazione a partire dagli elevati livelli attuali richiederà tempo. Tuttavia, la crescita della disoccupazione è stata molto variabile a seconda dai Paesi e le differenze riscontrate in termini di calo del PIL reale lasciano inspiegata gran parte di tale eterogeneità.

Di fatto, in alcuni Paesi i datori di lavoro hanno reagito al forte calo della domanda con una notevole riduzione dei posti di lavoro, mentre in altri Paesi si è posto l'accento sulla contrazione degli orari e sulla condivisione del lavoro. L'ampio contributo fornito dalla riduzione delle ore lavorative all'aggiustamento dell'input di lavoro durante la recessione è stato dovuto in parte a regimi pubblici di lavoro a orario ridotto, i quali hanno consentito di conservare numerosi posti di lavoro quanto meno nel breve termine. I Governi hanno previsto di continuare a potenziare il sostegno al reddito e l'assistenza al ricollocaimento per coloro che hanno perso il lavoro nel 2010, ma ora, in un momento in cui la ripresa è ancora incerta e le pressioni fiscali in aumento, fanno fronte a difficoltà che riguardano la scelta del ritmo da adottare per sopprimere tali sostegni. La priorità per il futuro è quella di assicurare una ripresa associata alla creazione di numerosi posti di lavoro, tentando al tempo stesso di limitare forme persistenti di disoccupazione e di inattività.

La crisi globale nelle economie emergenti: l'impatto dell'occupazione e le iniziative programmatiche

La recente crisi finanziaria ed economica mondiale ha notevoli implicazioni sociali nelle economie emergenti, ove i lavoratori tendono a essere più esposti agli shock rispetto ai lavoratori delle economie avanzate. I Paesi che avevano istituito programmi di protezione sociale prima della crisi sono avvantaggiati per rispondere in modo efficace al repentino aumento dei bisogni sociali. Tuttavia, essi fanno fronte a una notevole sfida: come usare una capacità amministrativa e risorse limitate per rispondere all'aumento di richieste mantenendo nello stesso tempo l'efficacia della protezione sociale. Misure che estendono la copertura dell'assicurazione per la disoccupazione, aumentano i livelli delle indennità o allentano i requisiti di accesso alle indennità sono importanti per migliorare il sostegno al reddito dei disoccupati del settore economico formale. Estendere gli attuali programmi di trasferimento di liquidità o fare pagamenti straordinari può essere utile per aiutare le famiglie recentemente a rischio povertà, così come le famiglie già povere colpite da un ulteriore peggioramento della situazione. L'estensione degli attuali programmi di opere

Figura 1.19: Media annua stock di lavoratori dipendenti che partecipano a regimi di lavoro con orario ridotto come percentuale dell'insieme dei lavoratori dipendenti

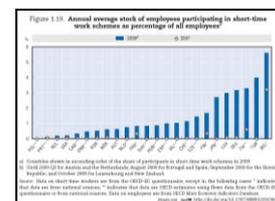
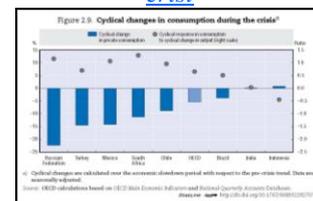


Figura 2.9: Il cambiamento ciclico nei consumi durante la crisi



pubbliche (PWPs) può offrire un sostegno rapido ai nuovi disoccupati, dato che evita i costi di avvio di nuovi programmi e limita le difficoltà collegate alla loro attuazione. In tempi di crisi le opere pubbliche possono favorire progetti ad alta intensità di lavoro e limitare i costi indiretti per massimizzare il numero di posti di lavoro creati e offrire un efficace sistema di protezione sociale.

Fattori istituzionali e programmatici che incidono sui flussi del mercato del lavoro

Ogni anno vede nascere numerose nuove imprese, mentre le imprese già esistenti crescono e altre addirittura chiudono i battenti. Nel processo di creazione imprenditoriale, si dà vita a nuovi posti di lavoro e nuovi lavoratori sono assunti, ma contemporaneamente altrettanti incarichi vengono soppressi e altrettanti impiegati lasciano i propri datori di lavoro. La ricollocazione di forza lavoro è un importante motore per la crescita della produttività: le imprese meno produttive tendono a sopprimere un maggior numero di posti di lavoro mentre quelle più produttive ne creano di più. Elementi fattuali provenienti da dati armonizzati su scala internazionale indicano che le istituzioni e le politiche quali la protezione dell'occupazione, le indennità di disoccupazione e le regolamentazioni del mercato dei prodotti sono determinanti fondamentali della ricollocazione di forza lavoro tra i diversi settori di attività. In particolare, la differenza nei tassi di assunzione e di licenziamento tra i diversi Paesi è riconducibile dal 20% al 30% dei casi alle differenze riscontrabili nel livello di rigore delle diverse legislazioni relative alla tutela dell'occupazione. In una congiuntura economica normale, la tutela dell'occupazione incide principalmente sulle transizioni da un posto di lavoro a un altro, mentre non incide sulle transizioni dall'occupazione verso la disoccupazione. Tuttavia, una migliore ricollocazione della forza lavoro può avere effetti distributivi. Le persone che si ritrovano senza lavoro sono generalmente colpite da un notevole calo dei propri guadagni e delle condizioni di lavoro, segnatamente nei periodi di rallentamento dell'attività economica. Per tale motivo, i Paesi devono promuovere, accanto a riforme tese ad accrescere la flessibilità nel mercato del lavoro, adeguate indennità di disoccupazione ma anche rigorosi requisiti volti ad assicurare che i fruitori di sussidi o assistenza siano disponibili a riprendere un'attività lavorativa, nonché a un pacchetto di incoraggiamento alla ricerca di lavoro ben strutturato.

Quali sono i vantaggi del lavoro part-time?

Incoraggiare lo sviluppo del lavoro part-time di alta qualità può costituire un'importante strategia per i Governi preoccupati dalla questione dell'invecchiamento demografico, poiché in tal modo è possibile perseguire una più elevata partecipazione della forza lavoro. Benché l'espansione del lavoro part-time sia stata associata a un miglioramento della qualità del posto di lavoro, i lavoratori a tempo parziale continuano a guadagnare meno, hanno meno certezza di mantenere il proprio impiego e meno opportunità di promozione rispetto ai lavoratori a tempo pieno. Tuttavia, in termini di soddisfazione complessiva rispetto all'attività svolta, tali svantaggi sono spesso controbilanciati da un migliore equilibrio tra vita lavorativa e personale, che consente a coloro che frequentano un corso di studi o hanno familiari da accudire, che hanno problemi di salute o si avvicinano alla pensione di rimanere in contatto con il mercato del lavoro. I Governi devono rimuovere le barriere al lavoro part-time per permettere a chi lo desidera di accedervi. Tuttavia, una volta occupato un impiego part-time, chi lo volesse dovrebbe poter facilmente passare a un incarico a tempo pieno, quando la sua situazione cambia. I disincentivi finanziari originati da sistemi di tassazione e di sussidi e da soluzioni inadeguate per l'accudimento dei figli possono rendere meno interessante l'opportunità di prolungare il proprio orario lavorativo

Figura 3.1. Tassi lordi di ricollocazione dei lavoratori nei Paesi OCSE, 2000-07

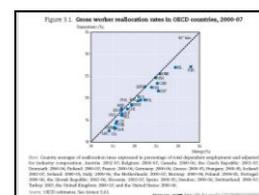
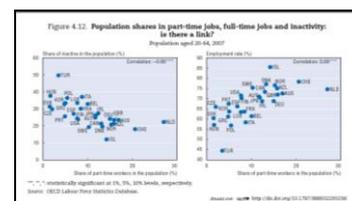


Figure 4.12: Quote popolazione rispetto ai posti di lavoro part-time, i posti di lavoro a tempo pieno e l'inattività: esiste un legame?



e condurre a lunghi periodi di lavoro part-time non voluto, con conseguenze negative nel lungo termine per gli individui e per la società.

La sintesi contiene **StatLinks**, un sistema che permette di scaricare in Excel™ i dati e grafici presenti nelle Prospettive.

© OECD 2010

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/

