

Nota di sintesi

**PROSPETTIVE DELL'OCCUPAZIONE 2003 :
VERSO PIÙ NUMEROSI E MIGLIORI POSTI DI
LAVORO**

Overview OECD Employment Outlook: 2003 Edition

Towards More and Better Jobs

Italian translation

Le note di sintesi sono degli stralci di pubblicazioni dell'OCSE.
Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online www.oecd.org/bookshop
La presente nota di sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

INTRODUZIONE

Verso più numerosi e migliori posti di lavoro

Da John P. Martin
Direttore per l'impiego, il lavoro e gli affari sociali

Mobilizzare i gruppi sotto-rappresentati nei posti di lavoro è oramai un obiettivo fondamentale dell'azione governativa...

La disoccupazione è in aumento nella maggioranza di Paesi membri e richiama alla nostra attenzione che la lotta all'alta e persistente disoccupazione deve rimanere una priorità per i governi. Il degrado delle condizioni del mercato del lavoro ha avuto un impatto eccessivo su alcuni gruppi quali i lavoratori più anziani, le donne, i genitori soli, le persone disabili, gli immigranti e i giovani meno favoriti. Come indicato nella presente edizione dell'*Employment Outlook*, questi gruppi sono già sotto-rappresentati nell'occupazione e la loro mobilitazione nei posti di lavoro deve essere oramai un obiettivo governativo prioritario per i Paesi dell'OCSE. Ciò richiede un approccio più ampio del metodo di riduzione della *non-occupazione*, che abbraccia entrambe la disoccupazione e l'inattività.

...perché tale approccio è utile a entrambi gli obiettivi economici e sociali.

L'adozione dell'obiettivo più vasto di riduzione della non-occupazione – e non soltanto della disoccupazione – presenta tre principali vantaggi. In primo luogo, mira un obiettivo sociale. Il mutamento verso una politica sociale orientata all'occupazione riflette il giudizio secondo il quale molti destinatari in età lavorativa dei sussidi sociali potrebbero lavorare con adeguati incentivi e assistenza ed entrambi loro e la società trarrebbero vantaggio dalla loro maggiore integrazione nel mercato del lavoro. In secondo luogo, si riscontra che le politiche tese a ridurre la disoccupazione sovvenzionando l'uscita dal mercato del lavoro sono controproducenti. In terzo luogo, l'invecchiamento della popolazione richiede un tempestivo intervento per mobilitare in maggior misura i gruppi sotto-rappresentati. Senza un aumento dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro, l'invecchiamento della popolazione condurrà a un netto rallentamento della crescita della forza lavoro, con conseguenze negative per le prospettive di sviluppo. In conclusione, i ritorni economici e sociali della promozione di una più elevata partecipazione sono molto alti.

I modelli di partecipazione riflettono in parte una scelta personale.

Tuttavia, va notato che la non-occupazione a volte riflette compromessi personali tra lavoro e svago. Per esempio, alcuni genitori –in particolare coloro che hanno bambini ancora piccoli –

preferiscono prendere cura dei propri bambini piuttosto che partecipare al mercato del lavoro. Similmente, la pensione è a volte una decisione presa in famiglia: quando un coniuge va in pensione, accade spesso che l'altro si ritiri dal mercato del lavoro, anche se questo significa una perdita di reddito. Chiaramente, i governi dovrebbero rispettare queste differenze nelle situazioni di vita e nelle preferenze personali.

In molti casi, tuttavia, i gruppi sotto-rappresentati affrontano barriere all'offerta e alla domanda di lavoro...

Tuttavia, la non-occupazione è spesso dovuta alla presenza di ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro – da entrambi i lati della domanda e dell'offerta di lavoro. Stipendi minimi elevati e normative che fissano soglie minime di qualità per i posti di lavoro, costituiscono un potenziale limite alle opportunità di lavoro, specie per alcuni gruppi. Il sistema dei contributi e delle prestazioni sociali può anche incidere sulla decisione di partecipare al mercato del lavoro, generando quindi "trappole di inattività". Un altro esempio è illustrato da molti sistemi pubblici di pensione e schemi di pensionamento anticipato che possono fortemente dissuadere con disincentivi finanziari dal rimanere nella vita attiva fino all'età legale di pensionamento.

... e incontrano difficoltà per progredire nel percorso professionale se ottengono un lavoro.

Inoltre, alcuni gruppi sotto-rappresentati hanno difficoltà a progredire nella carriera anche quando trovano un lavoro. Spesso ciò conduce a una ricaduta nella disoccupazione o nell'inattività. Occorrerebbe quindi dedicare attenzione alle questioni di carriera così come all'assistenza dei gruppi sotto-rappresentati che trovano lavoro.

La presente pubblicazione esamina come fornire posti di lavoro più numerosi e migliori a tutti.

La prima parte di questa pubblicazione esamina le sfide in tema di occupazione alle quali devono rispondere i responsabili pubblici dei Paesi dell'OCSE. In essa sono documentati gli sviluppi del mercato del lavoro dall'inizio degli anni '90 (capitolo 1) e sono presentati scorci sulla situazione del mercato del lavoro dei gruppi sotto-rappresentati nell'occupazione (capitolo 2). La seconda parte analizza una gamma di politiche per migliorare la posizione di questi gruppi nell'occupazione (capitoli 3 - 5). Tali politiche mirate dovrebbero, naturalmente, essere accompagnate da un supporto per aggregare la richiesta di lavoro e, più generalmente, una crescita economica più elevata – argomenti questi che esulano dallo scopo di questa pubblicazione.

Il documento inizia notando una situazione occupazionale contrastata...

Il Capitolo 1 rileva alcuni segni incoraggianti di miglioramento strutturale dei mercati del lavoro dell'OCSE. Una parte importante dei guadagni occupazionali registrati durante l'ultimo decennio era di tipo strutturale e quindi sostenibile. Malgrado la situazione occupazionale si fosse deteriorata dal 2000-2001 in tutti i Paesi membri, l'aumento della disoccupazione è stato finora meno pronunciato di quanto non lo fosse nelle prime fasi del rallentamento economico. Questo capitolo inoltre passa in rassegna le tendenze nella qualità del lavoro, tenendo conto degli indicatori di precarietà del lavoro,

d'intensificazione del lavoro e di stress sul lavoro. Non è stato riscontrato alcun segno chiaro di miglioramento o di peggioramento nella qualità del lavoro.

... dove alcuni gruppi trovano difficoltà a progredire.

Il capitolo 2 documenta la considerevole portata del miglioramento della posizione occupazionale dei gruppi sotto-rappresentati. Quando trovano lavoro, molte donne, lavoratori più anziani e persone con bassi livelli d'istruzione corrono il rischio di rimanere intrappolate nei lavori poco remunerati. E sono inoltre sottoposti ad una considerevole instabilità di occupazione. Effettivamente, sia in Europa sia negli Stati Uniti, coloro che percepiscono una bassa retribuzione durante un determinato anno rischiano con molta probabilità di trascorrere i quattro o cinque seguenti anni in un impiego a basso livello di retribuzione o in situazione di non-occupazione. Ciò suggerisce che le politiche che contribuiscono ad aiutare le persone a progredire nella carriera dovrebbero essere trasformate in una componente di rilievo per qualsivoglia strategia occupazionale di medio termine.

Si considera quindi una strategia completa, comprensiva della retribuzione del lavoro e delle facilità di accesso all'occupazione,...

Affrontare questi problemi richiede una strategia completa di riduzione della domanda e dell'offerta d'impiego. In particolare, il lavoro dovrebbe essere finanziariamente remuneratore (capitolo 3). Ciò è particolarmente importante per le persone poco qualificate che hanno una limitata prospettiva di guadagni, così come le famiglie a bassi redditi ed i genitori soli che ricevono indennità di sostituzione. Vari paesi hanno usato le indennità di lavoro e i crediti di imposta (le cosiddette politiche di "valorizzazione del lavoro" (*making work pay*) per migliorare gli incentivi finanziari ai destinatari dell'assistenza sociale che accettano il lavoro. Ma la retribuzione deve anche essere sostenibile per i datori di lavoro. Contributi sociali ridotti sugli stipendi bassi hanno dimostrato la loro efficacia nel sostegno alla domanda di lavoro in alcuni paesi.

Ma gli incentivi finanziari non sono di per sé sufficienti: l'accesso al lavoro deve anche essere facilitato da una varietà di servizi e di dispositivi flessibili quali il lavoro part-time. Ciò può contribuire a riconciliare la vita di famiglia e il lavoro, ovvero aiutare le persone disabili a svolgere la maggior parte delle loro ridotte capacità operative. Per i lavoratori più anziani, gli schemi di pensionamento flessibili, incoraggiamento alla seconda carriera, insieme ad azioni per assicurare che i disincentivi per assumere o mantenere questi lavoratori siano rimossi, forniscono interessanti vie di riforma.

... politiche efficaci di attuazione...

Occorrono anche maggiori sforzi per fare entrare nel lavoro coloro che usufruiscono di indennità di disoccupazione e di altre prestazioni. Le politiche di "attivazione" possono svolgere un ruolo notevole in questo campo. Il capitolo 4 indica che parecchi principi comuni sono alla base delle strategie efficaci di attivazione. In primo luogo, per usufruire dei vantaggi il destinatario deve cercare attivamente un lavoro e/o essere disposto a prendere le misure per migliorare la sua idoneità al lavoro. In secondo luogo, una gamma di servizi di reinserimento dovrebbe essere disponibile per la persona alla ricerca di lavoro. In terzo luogo, il servizio di collocamento pubblico o l'agenzia connessa dovrebbe mantenere un contatto efficace con gli interessati per assicurare servizi di sostegno sufficienti, controllare il loro comportamento nella ricerca di lavoro e nel compimento degli sforzi costanti per ritrovare lavoro.

... e formazione all'impiego che presti attenzione alle attuali disuguaglianze di apprendimento.

La formazione all'impiego è essenziale per migliorare le prospettive di carriera. Una volta integrati nel lavoro, taluni lavoratori possono cascare nella trappola del basso stipendio e la formazione può ridurre tale rischio aiutandoli a realizzare il loro potenziale di rendimento e di guadagni. Tuttavia, il capitolo 5 indica che i gruppi sotto-rappresentati ricevono una formazione relativamente limitata. La natura di questa disuguaglianza varia considerevolmente da un gruppo all'altro. In alcuni casi i datori di lavoro non mostrano interesse a investire nel capitale umano dei gruppi. In altri casi, sono gli stessi lavoratori che non mostrano sufficiente interesse a partecipare alle attività di formazione. Ciò spiega perché le politiche dovrebbero migliorare gli incentivi a investire nella formazione per tutto l'arco della vita sia da parte dei datori di lavoro che delle singole persone. E la questione spinosa di chi dovrebbe finanziare l'apprendimento relativo all'impiego dovrebbe anche essere affrontata in collaborazione con i partner sociali e le altre parti interessate.

I Ministri dell'impiego e del lavoro dell'OCSE discuteranno i dilemmi posti da questa strategia di medio termine.

La presente pubblicazione fornisce gli elementi precursori di analisi per la riunione dei Ministri dell'impiego e del lavoro dell'OCSE che si terrà il 29-30 settembre 2003, intitolata "Verso più numerosi e migliori posti di lavoro". I Ministri discuteranno alcune delle possibilità racchiuse nella mobilitazione dei gruppi sotto-rappresentati. In particolare, rifletteranno alla necessità di dare la priorità ai gruppi che soffrono maggiormente di svantaggio nel mercato del lavoro (per esempio: le persone affette da inabilità) o a quelle che offrono il maggiore potenziale di risorse di lavoro (per esempio: donne e lavoratori più anziani). Un altro interrogativo fondamentale per i Ministri è quello di sapere quale limite fissare per integrare nel mercato del lavoro un maggior numero di persone provenienti dai gruppi sotto-rappresentati o se i responsabili delle decisioni politiche devono prendere in considerazione la trappola dei bassi stipendi e l'instabilità dell'occupazione. Inoltre esamineranno come estendere ai gruppi marginali del mercato del lavoro le attuali politiche dell'occupazione che sono state concepite per rispondere alla disoccupazione. Essi scambieranno i punti di vista su quello che funziona e su quello che non funziona, prestando una particolare attenzione al rapporto costo-efficacia di tali provvedimenti, in una fase di vincoli fiscali molto stretti.

Più fondamentalmente, le discussioni ministeriali forniranno un'occasione per evidenziare che la mobilitazione dei gruppi sotto-rappresentati non solo serve gli obiettivi economici, ma consente anche di promuovere una società più disponibile.

Indice dei contenuti della versione originale della pubblicazione in lingua inglese *(esclusi gli allegati, la lista dei riquadri e i grafici) :*

Introduzione: Verso più numerosi e migliori posti di lavoro

Capitolo 1. Lavori più numerosi e migliori? La performance globale durante l'ultimo decennio

1. Qual è stato il miglioramento totale delle *performance* ?
 - A. Andamenti recenti e prospettive di breve periodo
 - B. Progressi compiuti per accrescere l'occupazione nell'ultimo decennio
 - C. I progressi nell'occupazione sono stati ampiamente condivisi ?
2. I progressi sono sostenibili?
 - A. Il NAIRU ha avuto tendenza a calare
 - B. L'adeguamento tra disoccupati e posti di lavoro mostra pochi miglioramenti
 - C. La contrattazione salariale ha mostrato una situazione più moderata
 - D. Accresciuta dinamica della crescita dell'occupazione nel settore privato
 - E. Valutazione globale del progresso strutturale
3. Posti di lavoro più numerosi e migliori?
 - A. I nuovi lavori sono bene retribuiti?
 - B. Orari lunghi ed emicranie: alcuni indicatori delle condizioni di lavoro
 - C. Crescita del lavoro a tempo parziale e temporaneo
 - D. L'insicurezza dell'impiego cresce ?

Capitolo 2. Le Sfide della mobilitazione per l'occupazione: lottare contro la trappola dell'inattività e gli ostacoli alle prospettive di carriera

1. Accrescere l'occupazione mobilitando l'offerta potenziale di manodopera
 - A. "Per quale motivo occorre aumentare la manodopera disponibile e l'occupazione?"
 - B. Sfida demografica: adattarsi all'invecchiamento della popolazione
 - C. Stimare il potenziale dell'offerta di manodopera
2. Le varie sfaccettature della non-occupazione
 - A. Le donne sono ancora molto sotto-rappresentate nel mercato del lavoro
 - B. Nell'insieme dell'area dell'OCSE, circa il 15 % dei giovani non lavora e non studia
 - C. Le partenze dal mercato del lavoro iniziano molto prima dell'età legale di pensionamento
 - D. Meno della metà delle persone meno istruite occupano un posto di lavoro nell'insieme dell'area OCSE
 - E. Gli immigranti: un gruppo molto eterogeneo
 - F. Poche persone disabili lavorano
3. Trovare un lavoro, mantenerlo e progredire professionalmente
 - A. L'inattività vista con una prospettiva pluriennale

- B. Trappola delle basse retribuzioni e occupazione instabile
- C. I rischi intrecciati della non-occupazione, delle basse retribuzioni e della povertà

Capitolo 3. Come retribuire adeguatamente il lavoro e renderlo accessibile a tutti

1. Programmi d'incentivi finanziari: un lavoro adeguatamente retribuito e un accesso più facile all'occupazione
 - A. Incoraggiare la disponibilità di mano d'opera rendendo remuneratore il lavoro: benefici condizionati all'occupazione
 - B. Fornire assistenza alla richiesta di lavoro abbassando i costi della manodopera
 - C. Sostenere i lavoratori o i datori di lavoro? Vantaggi e inconvenienti delle singole opzioni
2. Promuovere l'occupazione prendendo in considerazione le situazioni specifiche
 - A. Madri con bambini in giovane età
 - B. Persone disabili in età lavorativa
 - C. Prospettive di miglioramento dell'occupazione dei lavoratori più anziani

Capitolo 4. Sussidi ed occupazione, compatibili o incompatibili? Interazioni fra programmi sociali passivi e attivi

1. Tendenze nella dipendenza dai sussidi
 - A. Analisi dei tassi di recettività dei sussidi
 - B. L'aggiustamento di lunga durata dilaziona i cambiamenti di politica
2. Significato e misura del contenuto "attivo" di una politica
 - A. Uso di "programmi"attivi" o di programmi "passivi" del mercato del lavoro?
 - B. Interventi di SPE nel periodo di disoccupazione
 - C. Criteri di eleggibilità per le indennità e sanzioni
 - D. La partecipazione ai programmi del mercato del lavoro deve essere obbligatoria o volontaria
 - E. Accordi istituzionali
 - F. Attuare i sistemi di prestazioni e filtraggio dei programmi inattivi
3. Risultati delle politiche "attive"
 - A. Il ruolo delle strategie d'attivazione nel ridimensionare la dipendenza nei confronti dei sussidi
 - B. Sostituzione fra prestazioni
 - C. Effetti sull'occupazione, le remunerazioni e le prospettive di carriera

Capitolo 5. Aggiornare le qualifiche e le competenze dei lavoratori

1. Formazione professionale continua: uno scorcio ai dati
2. Insufficiente e non equa? Un esame più approfondito dei fattori determinanti dei modelli di formazione
 - A. Gli insuccessi del mercato che incidono sui risultati della formazione
 - B. Distinguere l'offerta dei datori di lavoro dalla domanda dei lavoratori
 - C. L'impatto dei costi d'opportunità a carico dei lavoratori per la partecipazione alla formazione
3. Provvedimenti per migliorare i risultati della formazione
 - A. Dalla diagnosi ai rimedi
 - B. Strategie per affrontare le barriere economiche e finanziarie
 - C. Condizioni-quadro

La presente *Nota di sintesi* è la traduzione di stralci di una pubblicazione dell'OCSE i cui titoli originali francese e inglese sono i seguenti :

Perspectives de l'emploi de l'OCDE: Edition 2003

Vers des emplois plus nombreux et meilleurs

OECD Employment Outlook: 2003 Edition

Towards More and Better Jobs

© 2003, OCSE.

Le *Note di sintesi* sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Le *Note di sintesi* sono preparate dall'Unità dei Diritti e Traduzioni,
Direzione Affari Pubblici e Comunicazione.
email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCSE, 2003

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