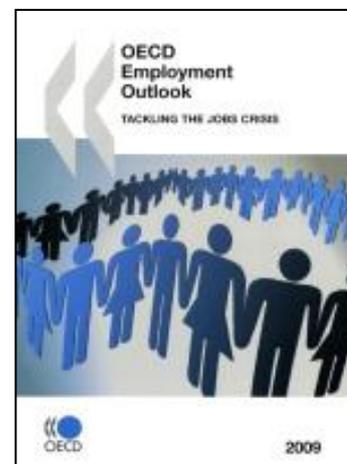


## OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis

*Summary in Italian*



## Prospettive dell'occupazione 2009: Affrontare la crisi del lavoro

*Sintesi in italiano*

- *Prospettive dell'occupazione* è il rapporto annuale dell'OCSE sul mercato del lavoro e l'occupazione nei suoi paesi membri.
- L'edizione 2009 è dedicata in larga misura agli effetti della crisi finanziaria ed economica sul mercato del lavoro.
- Rileva che la disoccupazione è aumentata in gran parte dei paesi dell'OCSE, spesso a ritmi senza precedenti, e che se ne prevede un'ulteriore crescita nel 2010.
- Illustra come le politiche sociali e del lavoro possano essere utilizzate per aiutare al meglio i lavoratori e le famiglie con redditi bassi a fronteggiare la crisi, permettendo inoltre agli occupati che versano in condizioni di povertà e ai soggetti con problemi di salute di restare nel mercato del lavoro.

## Evitare l'ombra lunga della crisi dell'occupazione

---

*La crisi economica e finanziaria si è rapidamente trasformata in una crisi del lavoro...*

---

L'economia mondiale attraversa la peggiore crisi finanziaria ed economica degli ultimi 50 anni, con gravi conseguenze per i lavoratori e le loro famiglie. Dalla seconda metà del 2008, molti paesi all'interno e all'esterno dell'OCSE hanno visto scendere sensibilmente il prodotto. Ciò ha determinato un netto calo dell'occupazione e una brusca crescita della disoccupazione. Come nei precedenti episodi di forte rallentamento ciclico, la perdita di posti di lavoro ha riguardato in larga parte le categorie già svantaggiate: giovani, manodopera scarsamente qualificata, immigrati, persone appartenenti a minoranze etniche e, tra questi, lavoratori atipici e temporanei.

---

*...e le prospettive a breve termine per l'occupazione sono fosche*

---

Le prospettive a breve termine per l'economia e il mercato del lavoro presentano un notevole grado di incertezza. Al momento della stesura di questo rapporto, esistono crescenti segnali di un possibile superamento della fase peggiore della crisi e dell'avvicinarsi di una ripresa. Tuttavia, le prospettive di breve periodo per l'occupazione sono fosche. Le ultime proiezioni dell'OCSE indicano che la crescita del prodotto tornerà in territorio positivo solo nella prima metà del 2010 e che resterà moderata fino all'ultima parte dell'anno. In ogni caso, il ritmo di creazione di posti di lavoro seguirà con un ritardo significativo la ripresa eventuale del prodotto. Si prevede di conseguenza che il tasso di disoccupazione nei paesi dell'OCSE continui a crescere per tutto il 2010 e che nella seconda metà dell'anno si avvicini a un nuovo massimo dal dopoguerra (10%, corrispondente a 57 milioni di disoccupati).

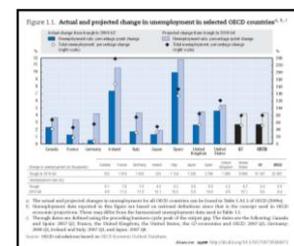
---

*Il forte aumento ciclico della disoccupazione rischia di diventare durevole, con effetti negativi sul mercato del lavoro e il prodotto potenziale*

---

Esiste il serio rischio che gran parte di questo forte aumento della disoccupazione assuma una natura strutturale, vale a dire che una buona parte di quanti perdono l'impiego passi gradualmente a

**Figura 1.1** Variazione effettiva e prevista della disoccupazione in determinate economie dell'OCSE



ingrossare le fila dei disoccupati di lungo periodo oppure abbandoni le forze di lavoro. Si tratta di un fenomeno indesiderato che ha contraddistinto diverse economie dell'OCSE nei precedenti episodi di recessione, quando la disoccupazione è rimasta superiore ai livelli antecedenti la crisi anche una volta che il prodotto effettivo è tornato a coincidere con quello potenziale ed è, se mai, ridiscesa solo dopo molti anni. La causa di questa persistenza va ricercata nella minore attrattiva dei disoccupati di lungo periodo agli occhi dei datori di lavoro, per la perdita di capitale umano e la ridotta attività di ricerca di un impiego.

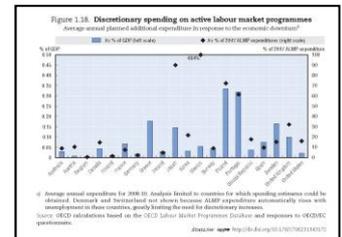
*Nel periodo recente i governi si sono adoperati per fronteggiare il rischio di livelli di disoccupazione elevati e persistenti*

Le politiche sociali e del lavoro possono concorrere in misura fondamentale a prevenire i rischi di persistenza della forte crescita della disoccupazione, promuovendo il rapido reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro e migliorando le qualifiche di questi ultimi per consentire loro di ambire a impieghi più produttivi una volta che la ripresa abbia riacquisito vigore. Gran parte dei pacchetti di stimolo fiscale introdotti dai paesi appartenenti all'OCSE nel periodo recente per sostenere la domanda aggregata comprende misure *aggiuntive* di politica sociale e del lavoro intese ad attutire gli effetti sfavorevoli della crisi sui lavoratori e le famiglie a basso reddito.

*Si rafforzano gli ammortizzatori sociali...*

La prima linea di difesa è rappresentata dagli ammortizzatori sociali (sussidi di disoccupazione e assistenza sociale), che offrono un sostegno essenziale al reddito di chi perde il lavoro durante il rallentamento economico. I sussidi di disoccupazione sono intervenuti automaticamente per sostenere il reddito di molte persone che hanno perso l'impiego. La loro copertura è tuttavia scarsa in alcuni paesi dell'OCSE e in particolare in quelli in cui i lavoratori a tempo parziale, temporanei e "atipici" costituiscono una quota significativa delle forze di lavoro. Gli appartenenti a queste categorie sono spesso i primi a essere licenziati e godono di minori diritti a prestazioni. In diversi paesi sono state adottate diverse iniziative intese a estendere la copertura e, in certi casi, la durata massima delle prestazioni per accrescere l'efficacia degli ammortizzatori sociali. Tali misure dovrebbero essere tuttavia definite attentamente per ridurre al minimo gli effetti sfavorevoli sugli incentivi al lavoro, che potrebbero allungare il periodo trascorso senza un impiego.

**Figura 1.18** Spesa discrezionale per le politiche attive del mercato del lavoro



**Tabella 1.6.** La generosità dei sussidi di disoccupazione

Country	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Australia	15	15	15	15	15	15
Canada	15	15	15	15	15	15
Chile	15	15	15	15	15	15
Corea	15	15	15	15	15	15
Danimarca	15	15	15	15	15	15
Francia	15	15	15	15	15	15
Germania	15	15	15	15	15	15
Giappone	15	15	15	15	15	15
Italia	15	15	15	15	15	15
Paesi Bassi	15	15	15	15	15	15
Regno Unito	15	15	15	15	15	15
Stati Uniti	15	15	15	15	15	15
Svezia	15	15	15	15	15	15
Svizzera	15	15	15	15	15	15
Taiwan	15	15	15	15	15	15
Turchia	15	15	15	15	15	15
Ungheria	15	15	15	15	15	15
USA	15	15	15	15	15	15
Media OCSE	15	15	15	15	15	15

---

...oltre che la spesa per le politiche attive del mercato del lavoro, ma servirebbe uno sforzo maggiore

---

Nel contempo i governi si sono adoperati per accrescere la dotazione delle politiche attive del mercato del lavoro (PAML), che hanno lo scopo di favorire la ricerca di un impiego. Tuttavia, in molti casi l'aumento è stato piuttosto modesto rispetto sia agli importi totali resi disponibili con i pacchetti di stimolo fiscale sia all'entità e al ritmo della perdita di posti di lavoro durante la crisi in atto. Ciò sembra rappresentare un'occasione mancata. Gli inviti a destinare maggiori risorse alle politiche del mercato del lavoro devono tenere conto dei crescenti vincoli cui sono sottoposte le finanze di molti paesi a causa dell'accumulo effettivo e previsto del debito pubblico, ma sono giustificabili in termini di efficienza di costo. Esistono già numerose informazioni circa l'efficacia o l'inefficacia dei vari provvedimenti possibili in questo ambito. La presente edizione delle *Prospettive* mette inoltre in rilievo i risultati di alcuni nuovi studi condotti dall'OCSE, nei quali si mostra come la composizione della spesa per le PAML debba essere modificata in funzione dello stato di avanzamento del ciclo economico per massimizzare l'efficacia degli interventi.

---

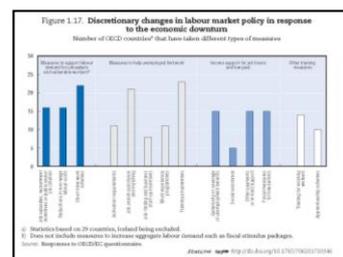
*Servizi efficaci di reinserimento nel mercato del lavoro possono fornire un contributo realmente fattivo alla lotta contro i livelli elevati e persistenti di disoccupazione...*

---

Una priorità fondamentale consiste nel fornire servizi efficaci per l'occupazione al numero sempre più elevato di persone in cerca di impiego, evitando inoltre che i soggetti più vulnerabili perdano il contatto con il mercato del lavoro e diventino inattivi. Molti paesi possono contare sui buoni progressi compiuti durante il decennio trascorso nell'attuazione di strategie riuscite di attivazione/basate sul principio di un obbligo reciproco (*mutual obligation*), in virtù delle quali i beneficiari di prestazioni e servizi di rioccupazione sono tenuti a partecipare a programmi di ricerca di lavoro, formazione e occupazione, pena la sospensione dei benefici.

È importante proseguire sulla scia di quanto già realizzato e non abbandonare l'approccio dell'attivazione solo perché esistono meno posti di lavoro cui indirizzare quanti sono alla ricerca di un impiego. L'approccio richiede piuttosto alcune modifiche che tengano conto della grave recessione in atto. Risulta fondamentale continuare a offrire un'assistenza di base alle persone in cerca di impiego durante il rallentamento economico. Anche nelle fasi di profonda recessione, le imprese che riescono a cogliere le nuove opportunità offerte dal mercato creano numerosi posti di lavoro e i servizi per l'occupazione possono fornire un contributo decisivo alla rapida copertura degli

**Figura 1.17** Modifiche discrezionali delle politiche del mercato del lavoro come reazione al rallentamento economico



impieghi disponibili.

---

*...ma devono riorientarsi verso un approccio che assegni priorità alla formazione*

---

Allo stesso tempo, gli studi condotti dall'OCSE mettono in luce l'opportunità di riorientare lievemente il punto focale e le risorse delle strategie di attivazione. L'approccio che privilegia il reinserimento immediato nel mondo del lavoro (*"work first"*), predominante prima della crisi, andrebbe sostituito con uno che assegni priorità alla formazione (*"train first"*) di quanti rischiano seriamente di trasformarsi in disoccupati di lungo periodo. È probabile che ciò assuma una rilevanza particolare nella congiuntura presente: poiché la crisi economica mondiale accresce il ritmo degli adeguamenti strutturali nei paesi dell'OCSE, le misure intese a promuovere l'acquisizione di qualifiche e la formazione possono svolgere un ruolo importante nel fare in modo che i lavoratori dispongano di competenze adeguate per i posti di lavoro che si vengono a creare.

---

*Anche le misure di sostegno alla domanda di lavoro possono fornire un contributo se sono accuratamente mirate e temporanee*

---

Durante la recessione, le imprese sono state colpite pesantemente sia dal crollo della domanda sia da un calo significativo dell'offerta di credito e questo ha dato luogo a licenziamenti massicci. Molti paesi dell'OCSE hanno introdotto o ampliato regimi intesi a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro o il mantenimento di quelli esistenti (tramite ad esempio programmi di lavoro a orario ridotto, sussidi alle imprese che assumono e riduzioni dei contributi previdenziali). Tali regimi di sovvenzione svolgono un ruolo positivo a sostegno della domanda di lavoro nel breve periodo, ma in precedenza sono stati spesso gravati da una notevole componente di costi inutili (*deadweight*). Per ridurre al minimo questi ultimi, i sussidi dovrebbero essere sia *temporanei* sia *accuratamente mirati* alle imprese per le quali la domanda è solo momentaneamente depressa e ai lavoratori esposti a un alto rischio di disoccupazione di lungo periodo. In assenza di queste caratteristiche fondamentali, esiste il pericolo significativo che risultino non soltanto meno efficaci nel salvaguardare i posti di lavoro ma anche di ostacolo alla ripresa: frenerebbero infatti la necessaria riallocazione dei lavoratori dalle imprese in declino a quelle in crescita.

L'edizione di quest'anno delle *Prospettive* prende altresì in esame il processo di creazione e distruzione di posti di lavoro, oltre che la mobilità dei lavoratori, e ne valuta l'impatto sulla crescita della produttività. Fornisce in aggiunta un'analisi approfondita della povertà tra i lavoratori e del modo in cui le politiche possono promuovere gli incentivi al lavoro nei soggetti con un basso potenziale di reddito,

sostenendo nel contempo il tenore di vita delle rispettive famiglie. Inoltre, il rapporto analizza gli andamenti dei beneficiari dei sussidi di malattia e invalidità e le politiche in grado di promuovere la partecipazione al mercato del lavoro da parte dei soggetti con problemi di salute.

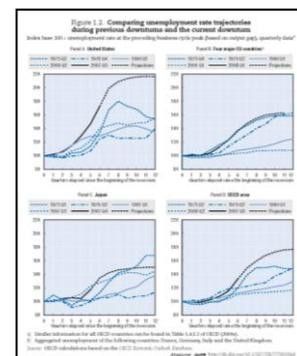
## La crisi dell'occupazione: implicazioni possibili per le politiche sociali e del lavoro

I governi devono reagire vigorosamente per limitare i costi sociali ed economici della crisi che ha investito l'economia e il mercato del lavoro. Occorre garantire in via prioritaria un sostegno al reddito adeguato e accessibile a quanti perdono l'impiego e ai lavoratori che ne hanno bisogno. In alcuni paesi può essere auspicabile estendere temporaneamente la durata dei sussidi di disoccupazione o la copertura dei lavoratori atipici, sempre che questo non riduca gli incentivi a ricollocarsi. Una seconda priorità consiste nel potenziare le politiche attive del mercato del lavoro che funzionano con efficacia, per fornire i necessari servizi di reinserimento al numero accresciuto di persone in cerca di impiego e ridurre al minimo l'accumulo di disoccupati di lungo periodo. Durante il rallentamento economico bisogna continuare a offrire assistenza di base nella ricerca di un'occupazione; potrebbe essere tuttavia necessario porre maggiormente l'accento sulla formazione, sui sussidi all'assunzione e sulle esperienze lavorative sovvenzionate per evitare che i disoccupati più svantaggiati perdano il contatto con il mondo del lavoro. È altresì importante mantenere un adeguato serbatoio di manodopera in vista della ripresa, resistendo quindi alla tentazione di agevolare il pensionamento anticipato e l'accesso alle prestazioni di invalidità.

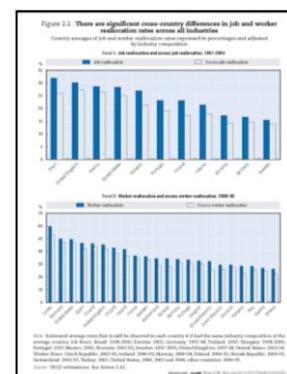
## L'impatto delle caratteristiche di settori industriali, imprese e lavoratori sui flussi di manodopera e posti di lavoro

Anche nei periodi di rallentamento economico, nascono costantemente nuove imprese. Allo stesso tempo quelle esistenti si espandono, si ridimensionano oppure chiudono i battenti. In tale processo si creano e distruggono numerosi impieghi, con la conseguenza che molte persone vengono assunte o si separano dal proprio datore di lavoro. Le statistiche armonizzate a livello internazionale sui flussi lordi di posti di lavoro (vale a dire gli impieghi creati o soppressi dalle imprese) e di lavoratori (le assunzioni e le separazioni) indicano che, ogni anno, nei paesi dell'OCSE si crea e/o distrugge in media oltre il 20% dei posti di lavoro e viene assunto e/o si separa dal datore di lavoro circa un terzo dei lavoratori. Tali flussi presentano tuttavia notevoli differenze tra paesi, settori industriali e tipologie di lavoratori. Ad esempio, negli Stati Uniti e nel Regno Unito sono quasi due volte superiori che in gran parte dell'Europa continentale. Il processo di riallocazione sembra accrescere la produttività: in gran parte delle economie la distruzione di posti di

**Figura 1.2** Un raffronto tra gli andamenti della disoccupazione nei precedenti episodi di rallentamento e in quello attuale.



**Figura 2.2** I tassi di riallocazione dei lavoratori e dei posti di lavoro in tutti i settori industriali presentano differenze significative tra paesi



lavoro è maggiore nelle imprese di più antica costituzione e meno efficienti, mentre la creazione di opportunità di impiego è superiore in quelle più giovani e produttive.

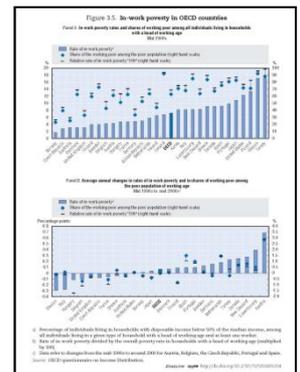
## Il lavoro costituisce il migliore antidoto contro la povertà?

L'occupazione riduce notevolmente il rischio di povertà, ma non rappresenta una panacea. Nella media dell'area dell'OCSE, il 7% di chi vive in famiglie con almeno un lavoratore è povero. Si rileva inoltre che la povertà tra i lavoratori è spesso collegata a un'insufficiente partecipazione al mondo del lavoro, risultante da impieghi ad orario fortemente ridotto oppure da periodi di occupazione molto brevi nell'arco dell'anno, ma che dipende anche da altri fattori importanti. In particolare, la sua incidenza è più elevata tra le famiglie con prole. I trasferimenti sociali svolgono un ruolo fondamentale in questo senso, per il fatto che possono essere indirizzati verso le famiglie più vulnerabili: nella media dei paesi dell'OCSE, essi riducono di quasi la metà il tasso di lavoratori poveri. Quelli che si configurano come prestazioni complementari a beneficio dei lavoratori (*in-work benefits*) possono risultare particolarmente efficaci se sono ben articolati e associati a un salario minimo vincolante fissato, per legge o tramite contratti collettivi, su un livello moderato. Per contro, il salario minimo non è da solo sufficiente a ridurre la povertà tra i lavoratori: quest'ultima è infatti connessa molto più strettamente all'orario lavorativo, alla durata del rapporto di lavoro e alla composizione della famiglia che alla retribuzione oraria.

## Il ruolo delle politiche e delle circostanze individuali nell'accesso ai regimi di invalidità (e nell'abbandono degli stessi)

La percentuale di beneficiari di prestazioni di invalidità sul totale della popolazione è cresciuta nella maggior parte dei paesi dell'OCSE e soprattutto tra le donne, i giovani adulti e i soggetti con problemi di salute mentale. Benché l'accesso a tali prestazioni sembri dipendere in misura importante dalle condizioni di salute, altri fattori personali e connessi all'attività lavorativa svolta incidono sia sul mantenimento del posto di lavoro sia sull'ingresso nei regimi di invalidità. La quota di beneficiari varia inoltre da un paese all'altro: ciò è dovuto alle diverse condizioni dell'economia e del mercato del lavoro, oltre che – soprattutto – alle ampie differenze tra le politiche a favore dei disabili. Di fatto, i nuovi indicatori dell'OCSE concernenti tali politiche rivelano una situazione eterogenea in termini sia di generosità sia della componente di integrazione professionale. Allo stesso tempo, nell'ultimo decennio molti paesi hanno inasprito i criteri per l'accesso alle prestazioni e migliorato l'integrazione professionale. Si tratta di uno sviluppo promettente, poiché esistono riscontri del fatto che una politica più generosa a favore dei disabili è connessa a un aumento della percentuale di beneficiari mentre l'adozione di programmi più articolati di occupazione e riabilitazione è collegata a un calo della

**Figura 3.5**  
I lavoratori poveri nei paesi dell'OCSE



**Figura 4.1**  
Andamento della percentuale di beneficiari di prestazioni di invalidità nei paesi dell'OCSE, 1990-2007



stessa.

© OECD 2009

**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/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

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

[rights@oecd.org](mailto: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/](http://www.oecd.org/rights/)

