

OECD Employment Outlook - 2005 Edition

Summary in Italian

Prospettive OCSE sull'occupazione – Edizione 2005

Riassunto in italiano

Editoriale

Globalizzazione: Far fronte alla sfida

di John P. Martin

Direttore Occupazione, Lavoro e Affari Sociali
Giugno 2005

Negli ultimi tempi, in molti paesi dell'OCSE, la globalizzazione, con i suoi molteplici aspetti quali l'aumento delle importazioni, i flussi di investimenti diretti stranieri (a volte direttamente legati alla delocalizzazione della produzione) i flussi di emigranti, ha contribuito ad accrescere l'insicurezza del lavoro. Alcuni commentatori ritengono che la globalizzazione stia generando una perdita significativa di posti di lavoro, non solo nell'industria, ma anche, e sempre di più, in alcuni servizi finora non commercializzati, esercitando ugualmente pressioni verso il basso degli stipendi e delle condizioni di lavoro di molti lavoratori dei paesi dell'OCSE. Se associato ai rapidi cambiamenti tecnologici (ad esempio, il settore delle ICT e dell'Internet), lo spettro della perdita di posti di lavoro non riguarda soltanto gli operai ma colpisce anche gli impiegati. Tali timori sono stati fomentati dalla rapida integrazione nel commercio mondiale di Cina e India, due grossi paesi con "eccedenza di forza lavoro", e dal recente allargamento dell'UE.

Non sorprende che tali preoccupazioni si siano inasprite di fronte allo scenario di crescita relativamente lenta dell'occupazione nella maggiore parte dei paesi dell'OCSE, in particolare nell'Europa continentale. Le proiezioni dell'OCSE prevedono, per il 2005-2006, una leggera flessione del tasso di disoccupazione in tutta l'area OCSE.

L'andamento attuale lascia prevedere che nel 2006 ci saranno nell'area OCSE 36 milioni di disoccupati, ossia solo un milione in meno rispetto al 2004.

La globalizzazione migliora gli standard di vita ...

I timori espressi sono tuttavia in netto contrasto con alcuni fatti passati che provano che la liberalizzazione del commercio e degli investimenti è servita ad accrescere l'occupazione e ad aumentare gli standard di vita. La maggiore apertura dei mercati crea nuove opportunità commerciali per tutti i paesi che vi partecipano, aumenta la scelta per i consumatori, e crea opportunità di accrescere i redditi reali. L'esperienza passata mostra anche che le politiche protezioniste conducono ad un vicolo cieco: i paesi che si sono mostrati più aperti al mercato hanno conosciuto una maggiore crescita rispetto alle economie più chiuse.

... ma comporta anche dei costi di aggiustamento.

Per trarre benefici dal commercio, un paese deve spostare i fattori di produzione dalle attività nelle quali è relativamente meno efficiente dei suoi partners commerciali verso attività nelle quali è più efficiente. Ciò significa che la perdita di posti di lavoro in alcuni settori, insieme alle nuove opportunità di lavoro create in altri settori, sono una conseguenza inevitabile del processo di globalizzazione. La sfida consiste a garantire che il processo di aggiustamento volto a trovare lavoratori disponibili per le nuove opportunità di lavoro funzioni nel modo più fluido possibile.

Occorre valutare attentamente le dimensioni del processo di aggiustamento. Solo una piccola parte della perdita di posti di lavoro registrata nei paesi dell'OCSE può essere attribuita alla liberalizzazione del commercio e degli investimenti. A sostegno di quanto detto, i dati raccolti per 15 paesi dell'OCSE per il periodo 1900-2000 mostrano che i settori manifatturieri a forte concorrenza delle importazioni fornivano in media solo il 4 per cento dell'occupazione totale. L'aggiustamento non è tuttavia né automatico né indolore. Il capitolo 1 mostra che i lavoratori che perdono il lavoro nei settori a forte concorrenza dell'importazione incontrano difficoltà a ritrovare una nuova occupazione, e se la ritrovano, sono costretti ad accettare salari molto più bassi rispetto ad altri disoccupati. Ciò è dovuto al fatto che i lavoratori sospesi dal lavoro per cause di mercato sono generalmente più anziani, meno istruiti e possiedono spesso competenze specifiche in settori e industrie in crisi, rispetto ad altri disoccupati.

Può essere opportuno in alcuni casi prevedere programmi specifici per i lavoratori sospesi dal lavoro per cause di mercato ...

Benché i lavoratori sospesi dal lavoro per cause di mercato soffrano più di altre categorie delle difficoltà legate al processo di aggiustamento, non sempre è necessario ricorrere a misure particolari. Può tuttavia rivelarsi opportuna l'implementazione di misure di sostegno e di servizi di reinserzione nei casi in cui gli sconvolgimenti di

mercato colpiscono gravemente particolari regioni, provocando alti tassi di perdita di posti di lavoro a livello locale, con poche alternative di lavoro immediatamente disponibili. In effetti, come illustrato nel Capitolo 2, gli squilibri del mercato del lavoro a livello regionale sono spesso persistenti persino nei paesi in cui i lavoratori sono mobili da una regione all'altra. Programmi specifici possono rivelarsi ugualmente utili quando la liberalizzazione del commercio e degli investimenti colpiscono interi settori. Il problema si fa particolarmente acuto quando i settori in crisi sono localizzati in aree già economicamente depresse. Bisogna anche ammettere che tali misure hanno effetti contrastanti, e possono a volte ostacolare il processo di aggiustamento. Il ricorso a tali misure deve quindi essere moderato e orientato a facilitare un processo di aggiustamento "ordinato" e limitato nel tempo.

È inoltre abbastanza diffusa l'opinione che i lavoratori sospesi dal lavoro per cause di mercato abbiano particolari diritti all'assistenza pubblica, poiché la loro situazione è stata determinata dalla decisione politica di liberalizzare il commercio e gli investimenti, al fine di accrescere i redditi e il benessere del resto della società. Un'altra tesi, più diffusa negli Stati Uniti, consiste nel ritenere che senza aiuti specifici a questo tipo di lavoratori, sarebbe impossibile continuare il processo di liberalizzazione del commercio. Se tali ragionamenti politici prevalgono, occorrerà adottare misure volte a limitare le inefficienze e le disuguaglianze derivanti dalla scelta di offrire maggiore assistenza ai lavoratori sospesi dal lavoro per cause di mercato, rispetto ad altre categorie di lavoratori che incontrano difficoltà simili sul mercato del lavoro.

... ma l'obiettivo dominante è di fornire un reddito di sostegno ai disoccupati in genere, offrendo allo stesso tempo incentivi per la reinserzione

Fatte salve tali particolari circostanze, le sfide derivanti dalla sospensione dal lavoro per cause di mercato non sono diverse da quelle generate dalla perdita di posti di lavoro. È quindi necessario offrire un sostegno finanziario ai disoccupati in genere, aiutandoli allo stesso tempo a ritrovare rapidamente una nuova occupazione.

Le indennità di disoccupazione sono il modo più logico di compensare coloro che hanno perso il lavoro dagli effetti della competitività e della delocalizzazione. Tali indennità possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi di equità grazie ad una ripartizione più equa delle stesse e dei costi dell'integrazione economica internazionale. Possono inoltre rivelarsi utili per permettere ai disoccupati di dedicarsi più a lungo alla ricerca di un lavoro in cui possano far valere le loro competenze. Ma le indennità di disoccupazione possono ugualmente mostrarsi inefficaci se affievoliscono gli incentivi destinati a stimolare i disoccupati a ricercare attivamente una nuova occupazione. I disoccupati che possiedono un'esperienza e competenze di lavoro che non corrispondono ai requisiti richiesti per i posti di lavoro disponibili possono incontrare gravi difficoltà a ritrovare una nuova occupazione e, per ottenere un lavoro, saranno costretti ad accettare stipendi molto bassi. In un simile contesto, le indennità di disoccupazione, sebbene modeste rispetto ai salari percepiti durante il periodo di attività lavorativa, possono risultare più elevate rispetto alle prospettive di stipendio offerte da una nuova occupazione, intrappolando così i disoccupati nella spirale della disoccupazione.

Poiché l'obiettivo politico fondamentale è di offrire ai lavoratori disoccupati le opportunità e gli stimoli necessari per reintegrare il mercato del lavoro, occorre evitare l'introduzione di misure che li incitino a restare fuori del mercato del lavoro, come ad esempio la pensione anticipata, le indennità di invalidità o le indennità di disoccupazione non subordinate ad una ricerca attiva di lavoro. Occorre quindi prendere misure volte a mantenere i lavoratori a stretto contatto con il mondo del lavoro, sebbene spesso i responsabili politici incontrino serie difficoltà a trovare provvedimenti che pur garantendo indennità adeguate stimolino allo stesso tempo la ricerca di una nuova occupazione.

Per ovviare a questo problema, occorre garantire retribuzioni più attrattive delle indennità di disoccupazione,...

Per realizzare tale obiettivo, è necessario offrire incentivi economici ai disoccupati che trovano lavoro. Tali vantaggi lavorativi riguardano in particolare i lavoratori a basso reddito, e devono essere concepiti in modo da ridurre il rischio di "perdita secca". L'esperienza mostra che tali incentivi sono spesso un modo efficace per incitare i disoccupati a ritrovare lavoro (Capitolo 3). Gli schemi di assicurazione del reddito, volti a compensare parte delle differenze di guadagni tra l'occupazione precedente e la nuova, costituiscono un'innovazione interessante attualmente in fase di sperimentazione in alcuni paesi (Francia, Germania, Stati Uniti), volta a incoraggiare i lavoratori emarginati dal mercato del lavoro a trovare più rapidamente una nuova occupazione. Tali schemi sollevano tuttavia gravi problemi di elaborazione e non sono ancora stati valutati attentamente.

... Se ben concepite, le strategie di attivazione possono contribuire a promuovere l'accesso a nuove occupazioni...

Le strategie di "attivazione" sono essenziali per garantire che i livelli delle indennità non impediscano forti stimoli per ritrovare lavoro (Capitolo 4). Tali strategie, che includono assistenza nella ricerca di lavoro, consulenza, formazione e altri servizi di reinserzione, sono particolarmente adatti alle situazioni di sospensione dal lavoro per cause di mercato. In effetti, per riuscire ad adeguarsi in modo soddisfacente ai nuovi modelli economici occorre che la forza lavoro si sposti progressivamente dai settori in crisi ai settori in espansione. Ad esempio, la reinserzione dei lavoratori disoccupati per cause di mercato con competenze obsolete può essere facilitata tramite adeguati programmi di formazione, in grado di fornire a tali lavoratori, a costi ragionevoli, le qualifiche necessarie per le nuove occupazioni. I programmi di ricerca attiva di lavoro devono essere elaborati attentamente. È più ragionevole, ad esempio, reinserire i lavoratori sospesi dal lavoro per cause di mercato, specialmente i più anziani, nello stesso settore piuttosto che in nuove occupazioni che richiederebbero spese di formazione elevate. Ciò è possibile grazie al fatto che gli alti tassi di rotazione della forza lavoro consentono di assumere anche nelle industrie in crisi. Le perdite in termini di retribuzione sono anche meno elevate per i lavoratori che ritrovano un'occupazione nello stesso

settore industriale. In breve, formazione e altre misure intensive dovrebbero essere riservate ad un numero relativamente ristretto di lavoratori, per i quali la sola assistenza alla ricerca di un lavoro risulta insufficiente.

Offrire servizi individualizzati adeguati ai lavoratori sospesi dal lavoro fa parte della sfida di creare servizi di collocamento efficaci, di valutarne l'impatto, e di arricchire l'offerta di programmi con costi efficienti. Una buona gestione dei servizi di collocamento è fondamentale per affrontare con successo questa sfida.

.Può rivelarsi utile assistere i lavoratori nella ricerca di lavoro durante il periodo di preavviso di licenziamento ...

Le perdite di lavoro dovute a sconvolgimenti di mercato sono spesso sufficientemente prevedibili da permettere di iniziare l'assistenza alla reinserzione prima della sospensione dal lavoro. Il periodo di preavviso precedente la sospensione dal lavoro, previsto spesso dalla legislazione, può essere utilizzato per implementare misure proattive. Il preavviso consente inoltre ai lavoratori di mettersi immediatamente alla ricerca di una nuova occupazione. I lavoratori che ricevono un preavviso di licenziamento restano meno a lungo disoccupati dei lavoratori che sono licenziati senza preavviso. È anche provato che il preavviso ha un impatto positivo sulla retribuzione di post-licenziamento. Può anche rivelarsi particolarmente utile inviare personale dei servizi pubblici di collocamento nelle imprese dove sono state annunciate sospensioni dal lavoro, o creare un ufficio di collocamento all'interno di tali imprese.

... e più in generale l'esistenza di mercati del lavoro efficienti

Assistere i lavoratori rimasti disoccupati nel trovare una nuova occupazione è più facile laddove le prestazioni del mercato del lavoro sono elevate. A questo riguardo, garantire dei mercati del lavoro dinamici e opportunità e incentivi per il lavoro alle persone in età lavorativa è oggi più importante che mai. L'OCSE sta attualmente rivalutando il suo *Jobs Strategy* al fine di fornire un orientamento globale per il raggiungimento di tale scopo.

Per concludere, è necessario definire politiche volte a valutare e determinare i costi di aggiustamento della globalizzazione.

Le accuse secondo le quali la globalizzazione è la causa principale dei problemi che colpiscono i mercati del lavoro dei paesi dell'OCSE sono esagerate. Tuttavia per poter trarre profitto dall'apertura dei mercati sono necessari dei costi di aggiustamento, che devono essere valutati e determinati tramite misure politiche che compensino i lavoratori che si ritrovano disoccupati e offrano allo stesso tempo opportunità di reinserzione. Se non si riescono a valutare le sfide relative al processo di aggiustamento della

globalizzazione, e a realizzare le riforme necessarie, si rischia di perdere il sostegno pubblico alle politiche di apertura dei mercati.

© OCSE 2005

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 13 91

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

Website www.oecd.org/rights/

