

La ripresa non crea abbastanza posti di lavoro, né di qualità

L'edizione 2015 dell'*Employment Outlook dell'OCSE* presenta un'analisi delle recenti tendenze internazionali e delle prospettive a breve termine nel mercato del lavoro, a partire dai 34 paesi membri dell'Organizzazione, con un'attenzione particolare, da un punto di vista tematico, al dibattito sul salario minimo.

Il rapporto presenta anche capitoli specifici dedicati alle disuguaglianze salariali e di competenze; al ruolo delle politiche attive del lavoro per aiutare le persone a trovare un impiego; alla mobilità salariale e le disuguaglianze a lungo termine; e alla valutazione della qualità del lavoro nelle principali economie emergenti.

Nel complesso, nei Paesi dell'OCSE, anche se le condizioni sul mercato del lavoro stanno migliorando, la situazione rimane al di sotto dei livelli precedenti lo scoppio della crisi nel 2007-2008 e la ripresa economica resta discontinua tra i diversi Paesi, con difficoltà soprattutto nell'Eurozona.

Nei paesi OCSE permangono circa 42 milioni di **disoccupati**, 10 milioni in più del periodo precedente alla crisi.

La crescita dell'occupazione non è ancora abbastanza rapida da riuscire a colmare in tempi brevi il calo occupazionale causato dalla crisi.

Di conseguenza, il **tasso di disoccupazione** rimarrà alto anche di qui alla fine del 2016.

Attestatosi al 7,1% durante il quarto trimestre del 2014, il tasso medio di disoccupazione dell'area dell'OCSE superava di 1,6 punti percentuali il tasso del periodo pre-crisi.

La lenta diminuzione della disoccupazione dovrebbe continuare per il resto del 2015 e nel 2016, fino al 6,6% nell'ultimo trimestre del 2016 dal 6,9% nel 2015, ma in Grecia e Spagna resterà superiore al 20%.

Il tasso di disoccupazione dovrebbe rimanere sostanzialmente invariato in 16 dei paesi OCSE, ma aumentare in 5. Per altri 14 la discesa della disoccupazione è prevista ad un tasso molto basso, tra l'0,1% e lo 0,3%.

La **disoccupazione di lungo termine**, che colpisce 15,7 milioni di lavoratori dei paesi OCSE, rimane inaccettabilmente alta ed è cresciuta del 77,2% dalla fine del 2007.

Più della metà di questi lavoratori è rimasto senza lavoro per due anni o più e vi è il pericolo che si allontanino definitivamente dal mercato del lavoro e che sia più difficile far scendere la disoccupazione.

Nella maggior parte dei paesi OCSE la **disoccupazione giovanile** resta a livelli ben superiori a quelli del periodo pre-crisi, con picchi particolarmente gravi in diversi paesi dell'Europa meridionale: 51,8% in Spagna, 50,1% in Grecia, 42,3% in Italia, 34,4% in Portogallo e 28,8% in Slovacchia.

Analogamente, più alto che nel 2007 è il numero di giovani che non lavorano e non studiano (i cosiddetti **NEET**). Nella fascia di età 20 - 24 anni la situazione è ancora peggiore che prima del 2007 in tre quarti dei paesi OCSE; nella fascia 25 - 29 anni la situazione è peggiore degli anni pre - crisi in due paesi membri su tre.

La composizione del **mercato del lavoro** si è spostata verso un aumento del numero dei posti di lavoro a tempo parziale e una riduzione di quello nel settore manifatturiero e dell'edilizia e ciò

potrebbe rendere più difficile per alcuni disoccupati trovare un'occupazione a tempo pieno.

Nell'insieme dei 34 paesi, il **part-time** è cresciuto dal 18,6% degli occupati prima della crisi al 20,6% attuale, con punte massime del 51,7% in Olanda e del 36,8% in Svizzera e supera il 25% degli occupati in Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Norvegia, Svezia e Regno Unito.

Più altalenante l'andamento del **lavoro a termine**, che nell'insieme dell'Unione Europea ha visto un leggero decremento dal 14,5% del 2007 al 14% del 2014, con significative differenze, sia di tendenza che di stock totale, tra i diversi paesi.

Nel terzo trimestre del 2014 il ricorso più elevato ai contratti a termine risultava essere quello della Polonia (28,6% degli occupati), seguita da Spagna (23,9%), Portogallo (21,7%) e Olanda (21,5%).

In Finlandia, Francia, Slovenia e Svezia l'incidenza dei contratti a termine superava il 15%.

Negli anni di crisi, l'incidenza dei contratti a termine è diminuita significativamente in Spagna, dove pure rimane ai livelli più alti, e, in percentuale minore, in Germania, Norvegia, Portogallo e Slovenia, mentre è aumentata in Olanda, Slovacchia, Ungheria e Repubblica Ceca.

In questi ultimi tre paesi, pur rimanendo relativamente basso il livello assoluto dei contratti a termine, la loro crescita è stata tra il 25% e il 50% fino al raddoppio in Slovacchia.

La debole crescita dei **salari reali** (+0,5% medio annuo, contro una crescita media annua del +1,8% tra il 2000 e il 2007) resta, secondo l'OCSE, una fonte di preoccupazione, in particolare nella zona euro.

Guardando con più attenzione ai dati, in diversi paesi siamo, in realtà, in presenza di una diminuzione dei salari reali. E' il caso di Repubblica Ceca, Italia, Giappone, Olanda, Slovenia e Regno Unito, dove la perdita di potere d'acquisto dei salari ha ridotto i consumi e la domanda interna e favorito il circolo vizioso della recessione-depressione economica.

Il **salario minimo obbligatorio** è stato recentemente introdotto in Germania, portando a 24 sul totale di 34 il numero dei Paesi dell'OCSE che prevedono un salario minimo nazionale.

Proprio all'introduzione del **salario minimo in Germania** è dedicata una scheda specifica del rapporto OCSE.

Secondo i dati esposti, la copertura della contrattazione collettiva è scesa dall'80% dei lavoratori negli anni '80 al 66% nel 2000 e al 57% nel 2010, nonostante i numerosi provvedimenti settoriali di estensione "erga omnes" dei risultati della contrattazione.

Secondo i dati Eurostat, i lavoratori poveri erano cresciuti, in Germania, dal 4,8% del 2005 all'8,6% del 2013.

Il salario minimo di 8,50 euro lordi orari (6,30 euro netti) si applica dal primo gennaio di quest'anno, con l'eccezione (permanente) dei lavoratori sotto i 18 anni e degli apprendisti e, fino al 31 dicembre 2016, dei lavoratori agricoli, dell'industria di lavorazione della carne, dei parrucchieri, dei lavoratori temporanei e delle pulizie, questi due ultimi nella sola Germania dell'Est.

Secondo i dati OCSE, almeno l'11,3% dei lavoratori tedeschi riceveva, nel 2014, paghe inferiori all'attuale salario minimo, con significative differenze settoriali e territoriali: erano il 20,1% dei lavoratori nei Länder della Germania est, contro il 9,3% nella Germania dell'ovest; il 22,3% nelle aziende con meno di 20 dipendenti; un terzo dei lavoratori agricoli e nel settore degli alberghi e della ristorazione.

L'OCSE raccomanda che i salari minimi siano attentamente coordinati con le politiche fiscali e previdenziali per essere più efficaci nel sostenere i redditi dei lavoratori con uno stipendio basso. Secondo l'OCSE, i salari minimi possono aiutare a sostenere il reddito dei lavoratori con un salario basso, ma questo risultato dipende da due importanti fattori.

In primo luogo, la retribuzione minima non dovrebbe essere fissata a livelli troppo alti, altrimenti

potrebbe condurre a una perdita di posti di lavoro e di reddito per i lavoratori con un basso salario. Tuttavia l'OCSE non fornisce alcuna dimostrazione empirica di questo assunto, mentre, contraddittoriamente, riconosce che non esistono evidenze sul fatto che la crescita dei salari minimi (“moderata”) abbia impatti negativi sull'occupazione.

D'altro canto, mentre rileva che, in media, nell'ambito dei paesi OCSE, i salari minimi si attestano intorno al 50% del salario medio, riconosce che la definizione di un salario minimo “ragionevole” dipende dalle diverse situazioni di ciascun paese e dalla interazione tra il salario minimo ed altre politiche sociali e fiscali.

Il secondo fattore è, infatti, per l'OCSE, il coordinamento con le misure fiscali e previdenziali, al fine di garantire che gli aumenti dei salari minimi si tramutino in una retribuzione netta più alta, limitando nello stesso tempo l'aumento del costo del lavoro per i datori di lavoro.

Per quanto riguarda i dati, il rapporto rileva che in alcuni paesi, tra cui Irlanda, Spagna e Turchia, il salario minimo è diminuito in rapporto al salario medio, mentre, come noto, in Grecia è stato tagliato anche nel suo valore nominale.

Le disuguaglianze salariali sono meno elevate nei Paesi che sono riusciti a soddisfare meglio la crescente domanda di competenze

Le disuguaglianze sono aumentate nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE.

Nuovi dati sulle competenze della forza lavoro in materia di trattamento delle informazioni, resi disponibili nel *Survey of Adults Skills (PIAAC)*, hanno evidenziato il ruolo delle competenze quali causa dei differenti livelli di disuguaglianza salariale rilevati tra un Paese e l'altro, fattore cruciale nel condurre alle disuguaglianze nel reddito.

Nel complesso, investire nelle competenze è importante per risolvere il problema della disuguaglianza salariale, specie laddove le competenze sono insufficienti rispetto alla domanda. Nei Paesi in cui le competenze sono distribuite meno equamente, la disuguaglianza salariale è più alta.

Un migliore utilizzo delle competenze può contribuire a ridurre la disuguaglianza, rafforzando i legami tra le competenze dei lavoratori, la produttività e le retribuzioni.

Politiche attive per mercati del lavoro più inclusivi

Secondo l'OCSE, è essenziale garantire a tutte le persone migliori opportunità di partecipare attivamente al mercato del lavoro, considerando il rapido invecchiamento demografico e la necessità di guarire le cicatrici economiche e sociali lasciate dalla crisi economica e finanziaria mondiale.

Politiche attive efficaci possono aiutare ad avviare il potenziale produttivo della popolazione di ogni Paese e contribuire alla crescita economica, alla coesione sociale e alla sostenibilità del suo sistema previdenziale.

A tal fine, secondo l'OCSE, esse devono essere in grado di continuare a motivare i disoccupati nella ricerca attiva di un impiego, migliorando nello stesso tempo la loro occupabilità e aumentando le opportunità di essere assunti, e mantenuti in posti di lavoro adeguati.

L'attuazione di questi tre elementi: motivazione, occupabilità e opportunità – deve essere gestita da istituzioni e politiche del mercato del lavoro efficaci ed efficienti, che sono la chiave di volta del successo di qualsiasi strategia di attivazione.

La qualità della vita lavorativa: mobilità salariale, mercato del lavoro e disegualianza nel lungo termine

Il modo in cui la disegualianza delle remunerazioni si tramuta in disegualianza dei redditi da lavoro a lungo termine dipende dal grado di mobilità degli individui nella scala di distribuzione delle remunerazioni, mobilità definita come movimento verso l'alto o il basso della scala salariale e tra occupazione e disoccupazione.

Per analizzare le carriere dei lavoratori in 24 Paesi dell'OCSE, vista la limitatezza dei dati a disposizione, sono state utilizzate tecniche di simulazione basate su gruppi di dimensioni ridotte.

In media, tre quarti della disegualianza rilevata in un determinato anno risulta a carattere permanente, mentre il quarto rimanente è determinato dal fattore mobilità e si distribuisce in modo uniforme durante il ciclo della vita.

Disoccupazione cronica, deboli competenze cognitive, contratti di lavoro atipici e scarsa produttività delle imprese sono le principali cause delle basse remunerazioni nel lungo termine. Il sistema di sicurezza sociale ha un ruolo importante per migliorare la sicurezza della carriera del lavoratore attenuando i rischi reddituali legati alla disoccupazione.

I salari minimi riducono il rischio di remunerazioni molto basse, ma non sembrano avere un impatto significativo nella riduzione delle disegualianze di lungo termine.

Migliorare la qualità dei posti di lavoro nelle economie emergenti

Questo capitolo fornisce una prima analisi generale della qualità del lavoro in economie emergenti sia di paesi OCSE (Cile, Messico, Turchia) che non aderenti all'Organizzazione (Argentina, Brasile, Cina urbana, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia, Russia e Sudafrica).

La scarsa qualità dei posti di lavoro è una preoccupazione importante nelle economie emergenti. Pur non essendo semplice da misurare – poiché i dati disponibili sono limitati - la qualità del lavoro nelle economie emergenti viene analizzata secondo tre dimensioni, in linea con l'*OECD's Jobs Quality Framework*: la qualità delle retribuzioni (un indicatore che associa la retribuzione media e la disegualianza di reddito), la sicurezza sul mercato del lavoro (indicatore che cattura sia il rischio di disoccupazione, sia quello di remunerazioni molto basse) e la qualità dell'ambiente lavorativo (misura dell'incidenza della pressione lavorativa o di orari lavorativi particolarmente prolungati).

Le economie emergenti ottengono risultati inferiori rispetto ai Paesi dell'OCSE in tutte e tre le dimensioni.

I giovani e i lavoratori poco qualificati e quelli appartenenti al settore informale, hanno generalmente un lavoro di qualità meno buona.

Dal punto di vista di politica economica, l'esperienza dei Paesi OCSE con i migliori risultati suggerisce che un'alta qualità dell'impiego può associarsi a elevati tassi di occupazione.

Di conseguenza, le misure per migliorare la qualità del lavoro non dovrebbero essere considerate necessariamente come un ostacolo per la creazione di posti di lavoro.

Nel rapporto si individuano le politiche del mercato del lavoro e previdenziali più adeguate per promuovere la qualità dei posti di lavoro nelle economie emergenti.

Il commento del TUAC

“La previsione che la disoccupazione rimanga inaccettabilmente alta dimostra che le politiche di austerità e di 'riforme strutturali' che riducono la sicurezza del lavoro hanno fallito l'obiettivo di

sostenere una ripresa ricca di posti di lavoro e stanno lasciando al loro destino i giovani e i lavoratori a basso reddito, come vediamo con grande chiarezza nella crisi greca” - è stato il commento di John Evans, segretario generale del TUAC, il comitato consultivo sindacale presso l'OCSE.

“L'Employment Outlook – ha continuato – evidenzia che è arrivata l'ora di rivedere le politiche fin qui seguite e di riformulare profondamente la Strategia sull'occupazione dell'OCSE, definita nel lontano 1984”.

Il TUAC sottolinea, ancora una volta, la profonda discrepanza tra il livello di analisi – dove l'OCSE rileva correttamente le conseguenze di lungo termine della crisi occupazionale e dell'accrescersi delle diseguaglianze – e il piano delle proposte operative, che ripropongono ancora troppo spesso le stesse ricette che hanno portato alla precarizzazione del lavoro e alla caduta della qualità e dei redditi da lavoro.

Il TUAC indica ai governi e al segretariato dell'OCSE i seguenti punti: il fallimento delle politiche di maggior flessibilizzazione del mercato del lavoro, così come delle cosiddette riforme del mercato del lavoro, incapaci di creare nuova occupazione prima e durante la grande crisi; i limiti delle proposte centrate unicamente sulle competenze e le nuove tecnologie per ridurre le diseguaglianze; la questione che le diseguaglianze impediscono la crescita, la mobilità e gli investimenti; l'incapacità delle politiche attive del lavoro fin qui effettivamente praticate di ridurre la disoccupazione di lungo termine.

Allo stesso modo, il TUAC, pur apprezzando qualche maggior apertura sul tema dei salari minimi e contrattuali, chiede che l'OCSE assuma con maggiore chiarezza la strada dell'aumento dei salari e della riduzione delle diseguaglianze salariali e di reddito come pre-requisito per la crescita economica.

L'ITALIA a confronto con gli altri paesi

Sviluppi recenti e prospettive del mercato del lavoro italiano

La ripresa italiana, secondo il rapporto dell'OCSE, rimarrà timida per un certo periodo. Secondo le più recenti proiezioni, il PIL crescerà dello 0,6% nel 2015 e dell'1,5% nel 2016, valori al di sotto di quelli attesi sia dell'area Euro che dell'intera OCSE.

La disoccupazione italiana ha cominciato a diminuire dal picco del 13% raggiunto nel novembre 2014. Il tasso raggiunto nel maggio 2015 (12,4%) è tuttavia 1,3 punti percentuali superiore a quello medio dell'area Euro.

Al 61,1%, l'incidenza della disoccupazione di lunga durata – la frazione di disoccupati in cerca di un impiego da più d'un anno – è una delle più alte dell'OCSE, anche se inferiore di circa un punto percentuale al picco raggiunto nel quarto trimestre del 2014.

In Italia, più di un giovane su quattro di età inferiore ai 29 anni non è né occupato né in formazione (NEET).

Il tasso di NEET è cresciuto del 40% dall'inizio della crisi, aprendo un divario significativo rispetto alla media OCSE.

Il tasso di disoccupazione giovanile si è assestato intorno al 42%, uno dei livelli più alti tra i paesi OCSE.

La qualità delle carriere professionali

Qual è il ruolo della mobilità nei guadagni – definita come la progressione nella scala salariale e l'alternanza tra periodi di lavoro e disoccupazione – nel determinare il nesso tra la disuguaglianza di reddito da lavoro in un dato momento e la disuguaglianza di lungo periodo?

I fattori che determinano redditi da lavoro persistentemente bassi includono disoccupazione cronica, scarse competenze, contratti da lavoro atipici e imprese poco produttive.

L'indennità di disoccupazione aiuta ad assorbire lo choc di reddito conseguente alla perdita di lavoro.

Le principali determinanti della segmentazione del mercato del lavoro italiano sono la disoccupazione di lunga durata e l'alta incidenza di contratti temporanei e atipici, inclusi i rapporti di collaborazione.

I lavoratori che cominciano una carriera con un contratto temporaneo trovano particolari difficoltà nell'ottenere un contratto di lavoro permanente e stabile.

Tra i lavoratori che cominciano la carriera con un contratto temporaneo, solo il 55% ne consegue uno a tempo indeterminato entro i dieci anni successivi, una delle percentuali più basse dei paesi OCSE.

Questo è particolarmente gravoso per i giovani perché i primi dieci anni sono cruciali per una carriera di successo.

Secondo l'OCSE, il Jobs Act – aumentando gli incentivi per creare posti di lavoro a durata indeterminata, restringendo le condizioni per assumere con contratti atipici e estendendo la copertura degli ammortizzatori sociali – rappresenterebbe un importante passo avanti nella riduzione delle disuguaglianze di lungo termine e l'eliminazione della segmentazione.

Tuttavia, l'OCSE sembra dare troppo credito alle intenzioni indicate dal governo Renzi e confonde tra diversi strumenti legislativi, probabilmente non avendo ancora esaminato tutti i decreti attuativi.

Politiche attive per un mercato del lavoro più inclusivo

Secondo l'OCSE, politiche attive efficaci aiutano a connettere persone inattive e disoccupate con i posti di lavoro disponibili. Per svolgere questo ruolo, devono sia rafforzare la motivazione e l'attrattiva di chi cerca occupazione che migliorare le opportunità di lavoro. Questi elementi devono essere gestiti da istituzioni forti e politiche ben strutturate, le chiavi del successo di una buona strategia di attivazione.

La spesa italiana nelle politiche attive, allo 0,41% del PIL nel 2013, è parecchio sotto la media OCSE (0,53%) e a quella di molti paesi dell'Europa continentale.

Le politiche di attivazione, in Italia, devono essere rafforzate e rese più efficienti.

La creazione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), prevista dal recente decreto attuativo del Jobs Act in materia, è, secondo l'OCSE, un passo significativo nella giusta direzione. Un elemento chiave di questa riforma consiste nell'attribuire alla nuova agenzia un ruolo centrale di coordinamento delle politiche attive regionali.

Tuttavia, anche per l'OCSE, rimane da vedere se questa riorganizzazione sarà sufficientemente efficace, in particolare tenuto conto che non giunge a integrare completamente politiche attive e passive.