

LE POLITICHE A FAVORE DELL'OCCUPAZIONE NEI PAESI PARTNER DELL'ETF: UN DOCUMENTO DI RIFLESSIONE

ETF, aprile 2006

Documenti

- 1. Sviluppi e sfide per le politiche a favore dell'occupazione nei Balcani occidentali***
- 2. Sviluppi e sfide delle politiche per l'occupazione nella Comunità di Stati Indipendenti***
- 3. Sviluppi e sfide per le politiche occupazionali nella regione Mediterranea***
- 4. Creazione di occupazione e formazione permanente: una prospettiva transizionale del mercato del lavoro***

Introduzione¹

Questo documento presenta un quadro generale ed alcuni interrogativi su cui impostare il dibattito in occasione del workshop tematico sulle politiche a favore dell'occupazione nei paesi partner dell'ETF, che si terrà in occasione del comitato consultivo 2006. Il documento contiene due sezioni, di cui una affronta l'andamento dell'occupazione (e delle politiche a favore dell'occupazione) nell'Unione europea e l'altra tratta dell'importanza dell'esperienza europea per i paesi partner dell'ETF. Oltre a questo, sono stati predisposti tre brevi documenti separati, che affrontano più approfonditamente gli sviluppi intervenuti in tre ampie regioni: Balcani occidentali, MEDA e Comunità di Stati indipendenti (CSI).

Complessivamente, il workshop tematico mira ad una migliore comprensione di come si possa concepire una politica efficiente a favore dell'occupazione nei paesi partner dell'ETF. Si intende stimolare un reale dibattito e uno scambio di opinioni su questioni concrete attinenti alle politiche a favore dell'occupazione, con particolare riferimento agli interrogativi qui di seguito riportati.

- Come si creano i posti di lavoro (in particolare per i soggetti con medie o scarse competenze professionali)? Chi li crea? Di quale tipo di posti di lavoro si tratta?
- Nel contesto dei paesi partner dell'ETF, quali sono le misure politiche efficienti?
- Qual è il ruolo dell'istruzione e della formazione nell'agenda complessiva delle politiche a favore dell'occupazione nei paesi partner dell'ETF?
- In un'ottica di efficacia ed efficienza, come si fa ad elaborare provvedimenti mirati?

Sviluppi recenti nell'Unione europea

Mutamenti economici nell'Unione europea

L'Unione europea sta attraversando un periodo di rapida trasformazione economica e sociale, che ha determinato l'esigenza di elaborare nuove risposte politiche. Il Consiglio europeo di Lisbona, nel marzo 2000, ha varato la cosiddetta "strategia di Lisbona" per affrontare le nuove sfide economiche e sociali. Il dibattito trae le proprie origini dagli spostamenti economici strutturali avvenuti negli ultimi decenni, quando nel mondo del lavoro si è passati dall'accento sull'occupazione nell'industria ad una maggiore flessibilità (ma occorre considerare anche la concorrenza esercitata dagli Stati Uniti e dall'Asia, senza parlare dell'invecchiamento della popolazione europea).

Negli ultimi decenni, l'elevata disoccupazione ed il crescente numero di soggetti aventi un basso legame con il mercato regolare del lavoro fanno pensare che, nell'Unione europea, l'obiettivo della piena occupazione, in senso tradizionale, non sia raggiungibile. L'economista tedesco Günther Schmid, nella sua autorevole opera sui mercati del lavoro "di passaggio", o "di transizione", parla della fine del rapporto di lavoro tradizionale (va rilevato che qui il concetto di transizione non deve essere confuso con la transizione in corso nell'Europa centrale ed orientale). Egli afferma che in futuro i posti di lavoro "comporteranno probabilmente maggiore autodeterminazione e competizione, per assumere una maggiore fluidità in termini di natura ed ambito di applicazione del rapporto di lavoro, con un maggior orientamento al progetto o al gruppo di lavoro, una crescente integrazione in rete ed una minore espressione di carattere formale, con una pluralità di mansioni diverse - proprio quella diversità che, nel corso della vita lavorativa, non farà altro che incoraggiare l'apprendimento lungo l'arco della vita"².

Il nuovo modello occupazionale implica l'introduzione di un nuovo insieme di status professionali e del mercato del lavoro, come il lavoro temporaneo o il lavoro a tempo parziale, periodi di ulteriore istruzione e formazione nel corso della vita lavorativa, ma anche periodi di non partecipazione all'attività lavorativa

¹ Il documento è stato redatto da Henrik Huitfeldt, ETF, con il significativo contributo di Ummuham Bardak, Eduarda Castel Branco, Anastasia Fetsi e Natalia Popova.

² Schmid e Gazier (redattori), (2002), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar.

per ragioni di vario tipo (diversamente dagli status tradizionali del mercato del lavoro: istruzione iniziale, occupazione, disoccupazione e non partecipazione alla forza lavoro). Inoltre, il passaggio da uno status professionale all'altro sta diventando sempre più frequente. Conseguentemente, vanno ricostruite le interfacce tra mercato del lavoro, istruzione e formazione, nucleo familiare e sicurezza sociale.

Il concetto di mercato del lavoro "di passaggio" prevede l'istituzionalizzazione di "ponti" volti ad agevolare, in rapporto al mutare delle circostanze della vita, il passaggio tra (nuovi) rapporti di lavoro ed altri status del mercato del lavoro. Ciò può comprendere le politiche tendenti a favorire il passaggio dal lavoro temporaneo al lavoro a tempo indeterminato, dal lavoro a tempo parziale al lavoro a tempo pieno, le interruzioni del percorso professionale per ragioni familiari, l'apprendimento lungo l'arco della vita ecc. Le politiche rivolte a mercati del lavoro "di passaggio" possono essere considerate "istituzioni per gestire il rischio sociale", atte ad incoraggiare i soggetti a rischiare il passaggio da uno status professionale ad un altro, oppure a cumulare più di uno status. La principale conclusione che si può trarre dall'esame della letteratura in materia è che se le politiche a favore dell'occupazione fossero adeguate ad un mercato del lavoro più flessibile, così come esso sta emergendo (ivi compresi i rischi importanti di natura reddituale legati ai momenti di passaggio), esse potrebbero dare un contributo significativo alla piena occupazione (in una diversa accezione del termine), con nuovi, migliori posti di lavoro ed una vita lavorativa più sicura³.

Nuove risposte politiche nell'Unione europea

Nell'UE, sin dalla strategia europea per l'occupazione introdotta nel 1997 e dal Consiglio di Lisbona del 2000, nuovi, coerenti approcci alle politiche a favore dell'occupazione figurano in cima all'agenda politica. Nel 2005 è stato dato un nuovo impulso alla strategia di Lisbona, ricentrando gli sforzi in vista del conseguimento di obiettivi di ampio respiro in termini di crescita economica ed occupazione. La nuova strategia di Lisbona comprende la completa revisione della strategia europea per l'occupazione. Adesso i nuovi orientamenti per l'occupazione sono presentati congiuntamente agli indirizzi macroeconomici e microeconomici di massima, per un periodo di tre anni. L'introduzione di questi cosiddetti "orientamenti integrati per la crescita e per l'occupazione" sta ad indicare l'importanza che l'UE annette al coordinamento delle politiche economiche ed a favore dell'occupazione. Entrambe sono necessarie per conseguire gli obiettivi dichiarati di nuovi e migliori posti di lavoro e di una maggiore coesione sociale.

I nuovi orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione⁴ comprendono svariate aree di ampio respiro incentrate su come "gestire i rischi sociali" in una nuova situazione del mercato del lavoro, caratterizzata da maggiore flessibilità "per creare nuovi e migliori posti di lavoro, con una maggiore coesione sociale". Gli orientamenti comprendono tra l'altro:

- i. promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita* (ciò comprende la creazione di percorsi occupazionali per i giovani, una migliore armonizzazione lavoro-vita privata, il sostegno all'invecchiamento attivo e regimi previdenziali moderni, in modo tale da stimolare e prolungare l'attività professionale);
- ii. creare mercati del lavoro inclusivi* (ciò comprende provvedimenti attivi e preventivi riguardanti il mercato del lavoro, la tempestiva individuazione delle necessità, la guida e la formazione rientranti in piani d'azione personalizzati, la fornitura dei servizi sociali necessari a sostenere l'inserimento delle persone più lontane dal mercato del lavoro, l'adeguamento degli incentivi e dei disincentivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali);
- iii. favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale* (ciò comprende il riesame degli accordi contrattuali e delle disposizioni relative all'orario di lavoro, la trattazione della questione del lavoro non dichiarato, nonché il sostegno alle trasformazioni dello status professionale);
- iv. potenziare e migliorare gli investimenti nell'istruzione e nella formazione* (ciò comprende agevolare e diversificare l'accesso all'istruzione ed alla formazione per tutti, la riduzione del numero di studenti che abbandonano la scuola in anticipo, nonché strategie efficienti di apprendimento permanente aperte a tutti).

³ Schmid e Schomann, (2003), "The concept of transitional labour markets and some policy conclusions: the state of art", documento di lavoro tlm.net, ottobre 2003.

⁴ Consiglio europeo (2005), decisione del Consiglio del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

L'attuazione della strategia di Lisbona non richiede l'applicazione in tutta l'UE di un unico modello di riforma strutturale delle politiche. Gli Stati membri, per conseguire i medesimi obiettivi politici, seguono percorsi politici diversi sulla base del proprio passato storico e delle proprie strutture nazionali. Secondo recenti valutazioni della performance dei singoli paesi, vi sono due diversi modelli che possono essere considerati entrambi esempi di buona pratica in termini di crescita economica e posti di lavoro: il modello anglosassone ed il modello nordico. L'Irlanda, il Regno Unito ed i paesi scandinavi risultano essere i migliori tra gli Stati membri dell'UE, con livelli di PIL pro capite relativamente elevati e bassi livelli di disoccupazione. Questi gruppi di paesi hanno avviato riforme economiche integrate e di ampio respiro, volte a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, anche se con accenti e preferenze diversi nel campo delle politiche sociali.

L'importanza per i paesi partner dell'ETF

Gli sviluppi legati ai nuovi approcci politici nell'Unione europea sono di grande importanza per i paesi partner dell'ETF. Tuttavia, il contesto economico e politico dei paesi partner dell'ETF differisce in maniera sostanziale dall'Unione europea in svariate aree chiave. Nell'UE, i recenti cambiamenti delle politiche sono determinati dalla debole crescita economica, da livelli di disoccupazione elevati e persistenti e dal divario, che si sta allargando e sta portando alla segmentazione del mercato del lavoro, tra i lavoratori che hanno un buon impiego, sicuro ed a tempo indeterminato e gli altri soggetti (essenzialmente poco qualificati) che hanno un legame debole con il mercato del lavoro. Tuttavia, il modello del welfare pubblico è tuttora forte nella maggior parte dei paesi dell'UE. Nei paesi partner dell'ETF, la situazione è diversa e, in alcune aree, la segmentazione è ancor più accentuata. Data la diversità dei contesti, è probabile che le misure politiche a favore dell'occupazione, per essere efficaci, debbano essere anch'esse diverse.

Per i nuovi Stati membri dell'UE e per i paesi candidati, l'ingresso nell'Unione europea comprende anche l'integrazione nelle strutture economiche e sociali dell'UE. Tuttavia, in altri paesi partner dell'ETF, la situazione può essere molto diversa. Il processo di transizione può puntare in una direzione diversa. I volatili mercati del lavoro che si sono formati dopo il collasso delle precedenti strutture economiche potrebbero diventare il modello standard del mercato del lavoro in un futuro prevedibile. Si potrebbe affermare magari che in molti di questi paesi la natura dei mercati del lavoro sia diventata più "di passaggio" (riprendendo il concetto di mercati del lavoro "di passaggio") rispetto ai mercati del lavoro dell'UE. Gran parte dei partecipanti al mercato del lavoro passa da una forma all'altra di occupazione, disoccupazione e non partecipazione, mentre un numero ridottissimo di soggetti ha un posto sicuro.

Per lo più, le strutture politiche rivolte a mercati del lavoro di carattere industriale non sono state ancora sostituite e vi è la diffusa speranza di un ritorno dei precedenti, più organizzati, mercati del lavoro. È improbabile che ciò accada. In ogni caso, è molto importante discutere delle misure politiche rivolte alla situazione in cui versano attualmente questi paesi; gli interventi delle politiche a favore dell'occupazione dovrebbero essere adeguati agli sviluppi ed alle situazioni di fatto.

Nella regione MEDA e in alcuni altri paesi partner meno sviluppati, la situazione è diversa oppure la transizione è diversa. Si potrebbe affermare che gran parte della popolazione vive e lavora tuttora in mercati del lavoro tradizionali, soprattutto nell'agricoltura e nel commercio e nei servizi di modesta entità. In questi paesi, inoltre, il mercato del lavoro regolare, formale, è piuttosto limitato; molte persone cercano di trovare la propria strada attraverso forme diverse (spesso poco sicure) di occupazione.

Alcune delle caratteristiche principali comuni che occorre tener presente in fase di concezione delle politiche a favore dell'occupazione nei paesi partner dell'ETF sono delineate qui di seguito.

Tendenze economiche recenti

I paesi partner dell'ETF appartengono ad alcune delle regioni del mondo a massima crescita economica. In particolare, molti dei paesi della CSI figurano nel gruppo dei venti paesi che, nel 2005, hanno registrato la massima crescita al mondo. La maggior parte della crescita è legata agli alti prezzi del petrolio, ma non solo. Anche nell'Europa sudorientale, la crescita del PIL è stata elevata, principalmente in ragione della crescente domanda domestica, spinta dai consumi e dagli investimenti. La maggior parte dei paesi ha registrato politiche monetarie stabili, con prezzi stabili e bassi tassi di inflazione. La regione ha registrato un boom del credito e le banche hanno controllato attentamente i

tassi di interesse. Anche molti paesi MEDA hanno registrato di recente tassi crescenti di sviluppo economico (la crescita del PIL pro capite è tuttavia meno consistente).

Le regioni dell'Europa sudorientale e della CSI hanno registrato, in questi ultimi anni, un incremento degli investimenti stranieri diretti. Per quanto riguarda la CSI, una buona parte degli investimenti è andata alle industrie del petrolio e del gas, essenzialmente in ragione degli elevati prezzi mondiali del petrolio greggio e del gas naturale. La Russia ha attirato la quota maggiore degli investimenti. Nell'Europa sudorientale, il flusso degli investimenti stranieri diretti si è indirizzato in gran parte al processo di privatizzazione. Nel Medio Oriente, gli investimenti stranieri diretti si sono indirizzati ai settori del petrolio e del gas, ma anche dei servizi finanziari, al comparto manifatturiero, al settore immobiliare e, in qualche misura, del turismo. Tuttavia, i livelli degli investimenti sono rimasti relativamente bassi.

La crescita globale del PIL è stata la base per la forte crescita commerciale dei paesi partner dell'ETF. Molti paesi della CSI hanno tratto vantaggio dagli elevati prezzi di mercato, a livello mondiale, dei combustibili e dei metalli: ciò ha contribuito ad un marcato aumento delle entrate derivanti dalle esportazioni e ad un incremento delle importazioni. Nonostante alcuni sviluppi positivi, quali l'abbassamento delle barriere al commercio nella regione grazie al patto di stabilità, l'allargamento dell'UE, che ha fornito ai nuovi Stati membri dell'UE un migliore accesso ai mercati, la forte domanda di importazioni proveniente dai paesi della CSI, molti dei paesi dell'Europa sudorientale continuano a registrare rilevanti deficit della bilancia commerciale e delle partite correnti. Nella regione MEDA, i paesi esportatori di petrolio hanno tratto vantaggio dagli elevati prezzi sui mercati mondiali; sono infine stati firmati di recente alcuni accordi commerciali, i quali dovrebbero stimolare il commercio.

In molti paesi partner dell'ETF, sta crescendo velocemente il numero delle persone dotate di un livello di istruzione superiore, il che potrebbe rivelarsi opportuno qualora il principio di un'economia basata sulla conoscenza cominciasse a rivestire un ruolo più importante in queste economie. Finora, tuttavia, la maggior parte della crescita e degli investimenti avviene in settori quali l'estrazione delle risorse naturali e l'edilizia. Se questo andamento dovesse continuare, questi paesi potrebbero trovarsi ad affrontare problemi di bassa competitività rispetto alle economie basate su competenze elevate, ma anche i rischi legati alla (eccessiva) dipendenza dai prezzi delle risorse naturali sui mercati mondiali. Ciò ha implicazioni politiche legate alle spinte propulsive per la crescita, al ruolo delle PMI per la diversificazione ed all'esigenza di investire nello sviluppo delle risorse umane (degli adulti) per conservare una forza lavoro competitiva e qualificata.

Il modello della creazione dei posti di lavoro

Nonostante l'andamento positivo della crescita economica, in generale l'impatto sull'occupazione è stato modesto. Negli ultimi decenni la creazione di posti di lavoro regolari nel settore pubblico e nelle imprese private moderne è stata limitata. In particolare, è stata debole la ricollocazione, in settori ed imprese a maggiore produttività, della manodopera qualificata proveniente dalle imprese e dalle organizzazioni statali oggetto di ristrutturazioni. Viceversa, la maggior parte dei nuovi posti di lavoro è di carattere informale. Resta aperta la questione di come la continua crescita, gli investimenti stranieri diretti ed il commercio possano tradursi nella creazione di un maggior numero di posti di lavoro. Dalla metà degli anni Novanta, la povertà è andata lentamente diminuendo. Tuttavia, le disparità di reddito restano elevate e anzi sono in aumento in tutti i paesi partner dell'ETF.

Poco si sa delle caratteristiche e delle esigenze della grande maggioranza dei lavoratori che, in un modo o nell'altro, operano nella cosiddetta economia informale. Ciò rende difficile la concezione di politiche a favore dell'occupazione che siano rivolte specificatamente ad essi. Una parte dell'economia informale comprende lavoratori che svolgono attività di natura irregolare, sia in termini di numero di attività diverse, orari di lavoro e reddito. Un'altra parte svolge attività di carattere stagionale, in particolare nell'agricoltura. Un'altra parte ancora ha posti di lavoro regolari a lungo termine nel settore informale, ma le ragioni per cui questi posti di lavoro non sono formalizzati possono variare. Spesso i posti di lavoro possono non essere sufficientemente produttivi da essere formalizzati. A seconda delle regioni e dei partner dell'ETF, il peso di queste diverse categorie di lavoro informale può variare notevolmente.

Nuovi status professionali e del mercato del lavoro

I rapidi cambiamenti avvenuti in questi ultimi decenni nei paesi partner dell'ETF hanno portato alla creazione di un diverso insieme di status professionali o del mercato del lavoro "tipici". Da indagini svolte tra la forza lavoro e da altre indagini condotte tra i nuclei familiari, emerge come, in molti paesi, soltanto una piccola parte della popolazione in età lavorativa abbia un posto di lavoro stabile, permanente e formale (forse meno del 20%-30%). Tuttavia, in molti paesi mancano informazioni dettagliate e pertinenti su come la restante parte della popolazione riesca a gestire, in queste condizioni di incertezza, il proprio percorso professionale nel mercato del lavoro.

Gli status esistenti sul mercato del lavoro variano a seconda dei paesi e delle regioni, ma gli status più frequenti possono comprendere l'occupazione formale permanente, l'occupazione informale permanente, l'occupazione occasionale (formale o informale), la disoccupazione palese, l'inattività e, frequentemente, anche una pluralità di status. Molti hanno sviluppato stili di vita (e/o strategie di sopravvivenza) con una pluralità di status professionali, passando prontamente dall'occupazione alla disoccupazione e dalle attività formali a quelle informali, a seconda delle opportunità che si presentano.

Verso un'efficiente politica a favore dell'occupazione nei paesi partner dell'ETF

In questo contesto, come può essere concepita una politica per l'occupazione efficiente? Come si possono costruire dei "ponti" tra gli status professionali e del mercato del lavoro più frequenti?

Un primo passo sarebbe quello di raccogliere informazioni su quello che gli individui fanno veramente per guadagnarsi da vivere e quali sono le forme più frequenti di occupazione. L'obiettivo di una politica a favore dell'occupazione, a breve e medio termine, dovrebbe essere quello di generare nel mercato del lavoro **nuovi e migliori posti di lavoro per tutti** (e non necessariamente di generare un maggior numero di posti di lavoro formali).

Un secondo passo sarebbe quello di valutare le misure politiche che meglio si adattino al contesto locale. Le aree politiche ad ampio raggio (interconnesse) da considerare comprendono:

- i. le politiche macroeconomiche per creare un ambiente economico stabile;
- ii. il sostegno da fornire per la creazione di posti di lavoro nei settori e nelle industrie più promettenti o in crescita;
- iii. il ruolo, la copertura, l'entità della fiscalità sui redditi e sulle prestazioni sociali;
- iv. l'utilizzo di diverse tipologie di contratti di lavoro e di forme di tutela del lavoro (trattamento di fine rapporto);
- v. i regimi di sostegno al reddito (previdenza sociale, assicurazione contro la disoccupazione, sussidio di disoccupazione calcolato sulla base del reddito accertato, assistenza sociale);
- vi. le diverse forme di sviluppo delle competenze (istruzione e formazione professionale iniziale, istruzione superiore e l'apprendimento lungo l'arco della vita);
- vii. le misure attive sul mercato del lavoro (consulenza e sostegno per la ricerca del lavoro, creazione di posti di lavoro sovvenzionati, opere pubbliche, sostegno per il lavoro autonomo, microcredito).

Alcuni elementi essenziali per la concezione di una politica a favore dell'occupazione nei paesi partner dell'ETF

I mutamenti economici e le riforme hanno modificato in maniera radicale la situazione del mercato del lavoro per la maggior parte di coloro che vivono nei paesi partner dell'ETF. Ne segue che

l'individuazione dei soggetti su cui una politica a favore dell'occupazione dovrebbe concentrarsi non è immediata.

Considerando che la maggior parte dei paesi partner dell'ETF non dispone di una rete pubblica di sicurezza sociale ben sviluppata, e alla luce della crescente informalizzazione dei mercati del lavoro, poche persone possono permettersi di essere palesemente disoccupate. Di conseguenza, coloro che sono palesemente disoccupati non sono in genere i più poveri ed i più vulnerabili sul mercato del lavoro (diversamente dalla situazione riscontrabile nell'UE). Molti altri (molti di più) svolgono altre forme di attività professionali a breve termine per sbarcare il lunario, in attesa di migliori opportunità di lavoro.

In alcuni paesi, i posti di lavoro formali a lungo termine non rientrano tra i più sicuri o i migliori. Spesso i lavoratori si aggrappano ai vecchi (improduttivi) posti di lavoro per la paura di perdere l'unica sicurezza rimanente che essi abbiano e con essa i relativi (limitati) vantaggi, nonostante il fatto che tali posti di lavoro non abbiano un futuro. In molti paesi partner, un gran numero di posti vacanti coesiste con un'elevata disoccupazione, oppure con un tasso elevato di occupazione irregolare o di sottooccupazione. Questo squilibrio tra domanda ed offerta può derivare da una generale carenza di competenze specifiche, ma anche dalla bassa capacità di attrazione di molte offerte di lavoro rispetto alle opportunità che presenta l'economia informale.

Considerando l'elevata quota di informalizzazione e la segmentazione del mercato del lavoro (specialmente nella regione MEDA), un'efficiente politica a favore dell'occupazione deve affrontare le preoccupazioni, relativamente al mercato del lavoro, della maggioranza della popolazione che tradizionalmente ha scarsi contatti con le istituzioni governative (e le cui attività occupazionali sono difficili da controllare). Una questione cruciale consiste nell'allargare l'accesso alle misure occupazionali e nel rivedere le misure politiche che contribuiscono alla segmentazione del mercato del lavoro. Ciò comprende il rafforzamento delle reti di sicurezza sociale per quella larga parte della popolazione che svolge attività professionali irregolari.

I provvedimenti a favore dell'occupazione, quali i regimi di sostegno al reddito e le misure attive sul mercato del lavoro devono essere mirati e poi controllati con attenzione. Si tratta di un compito difficile, visto il complesso (ed informale) ambiente del mercato del lavoro nella maggior parte dei paesi partner, reso ancor più difficile dalla limitata capacità amministrativa di molti paesi. Inoltre, anche nel caso in cui esistano regole chiare, spesso esse non sono rigidamente applicate dalle autorità di controllo. In fase di concezione delle misure a favore dell'occupazione, occorre tener conto di tutti questi limiti.

Considerando i risicati bilanci pubblici della maggior parte dei paesi partner, il finanziamento delle misure a favore dell'occupazione crea non poche difficoltà. È importante stilare un ordine delle priorità, così come è importante l'innovazione, per trovare modi efficaci ed efficienti per sostenere l'occupazione. Un principio che ha dimostrato la propria validità nell'area della riduzione della povertà (e che potrebbe essere utilizzato più diffusamente nell'ambito delle politiche a favore dell'occupazione) consiste nel concepire programmi che forniscano prestazioni o servizi soltanto ai più bisognosi (o soltanto a coloro che realmente ne facciano richiesta). Ad esempio, i servizi pubblici (o privati) per l'impiego dovrebbero tendere a migliorare i servizi di alta qualità richiesti da quanti sono effettivamente alla ricerca di un lavoro, anziché, come avviene oggi in molti casi, sprecare una gran mole di tempo con persone che si rivolgono ai servizi di collocamento essenzialmente per ricevere un qualche tipo di prestazione, senza però essere attivamente alla ricerca di un lavoro.

Un altro principio che si è dimostrato positivo consiste nel mobilitare gli attori locali per concepire, fornire e finanziare le misure a favore dell'occupazione mediante forme locali di partenariato. Questo approccio, che mira ad affrontare le sfide regionali o locali legate alle ristrutturazioni ed agli sviluppi industriali, ha dimostrato la propria validità in molti Stati membri dell'UE, vecchi e nuovi (cfr. le valutazioni del Fondo sociale europeo), ed in alcuni paesi partner dell'ETF. Il principio fa leva sulla mobilitazione delle risorse locali (non solo finanziarie) mettendo insieme alcune istituzioni chiave, come i comuni, le agenzie regionali per lo sviluppo, le ONG, i fornitori di corsi di formazione e di altri servizi, le istituzioni statali a livello locale ecc. Si ampliano così le possibilità di attuazione delle misure a favore dell'occupazione, aumentando nel contempo la rispondenza alle esigenze locali e responsabilizzando le comunità locali.

Per quanto riguarda la sostenibilità e l'efficacia di questo approccio, oltre ad una buona capacità amministrativa a livello locale, la grande sfida consiste nell'inquadrare l'azione locale nel meccanismo complessivo di applicazione delle politiche a favore dell'occupazione. Questo è il caso degli Stati membri dell'UE, ma non ancora dei paesi partner dell'ETF, dove i provvedimenti di sostegno all'occupazione mediante forme di partenariato locale rappresentano tuttora meccanismi ad hoc (in gran

parte finanziati/guidati dai donatori) senza alcun collegamento con gli sforzi complessivi di sostegno all'occupazione dei paesi interessati; in questi paesi, inoltre, le soluzioni amministrative sono deboli, quando non nebulose.

Un elemento prioritario consiste nello sviluppare misure a favore dell'occupazione che si rivolgano e contribuiscano allo sviluppo delle competenze di tutti (compresi i lavoratori del settore informale). I livelli di istruzione raggiunti dalla popolazione adulta nei paesi della CSI e dell'Europa sudorientale sono in genere buoni (meno nei paesi MEDA): non sono soddisfacenti, invece, le capacità effettive della popolazione di contribuire allo sviluppo economico, ad esempio con l'innovazione, aumentando la produttività oppure attirando investimenti stranieri diretti. La causa è duplice, vale a dire: i) i lunghi anni di dequalificazione delle popolazioni che svolgono attività a basso valore aggiunto nell'ambito dell'economia formale o informale e ii) la scarsa qualità dei sistemi formali di istruzione.

Uno sforzo concertato per accedere a migliori opportunità di formazione per gli adulti giovani e maturi, in particolare per i meno qualificati e per coloro le cui competenze sono divenute obsolete, deve essere visto come parte integrante di una politica a favore dell'occupazione. Ad esso deve essere attribuita un'importanza pari alle misure volte alla creazione di posti di lavoro o all'adeguamento della normativa per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Nella grande maggioranza dei paesi partner dell'ETF, le infrastrutture per la formazione degli adulti sono piuttosto limitate e, in genere, si concentrano sulle competenze puramente tecniche. Tuttavia, lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta è legato molto spesso ad opportunità di formazione che accrescano non soltanto le competenze tecniche o correlate all'attività lavorativa, ma anche le competenze di vita o essenziali (come l'imprenditorialità), le capacità di cercare un lavoro e la motivazione degli adulti a diventare più proattivi. Quest'ultima componente è particolarmente importante per le persone emarginate o sfiduciate.

Nel contempo, è importante anche migliorare la qualità del sistema formale di istruzione, in maniera tale da attrarre i giovani in modo permanente nel mondo dell'istruzione (in particolare nei paesi MEDA, dove la durata media della scolarizzazione è bassa, mentre è elevato il tasso di abbandono del sistema scolastico), fornendo loro competenze più adatte al mercato del lavoro. Anche se tradizionalmente, nei paesi partner dell'ETF, le politiche in materia di istruzione non vengono viste nel quadro delle politiche a favore dell'occupazione, queste due aree si stanno gradualmente ravvicinando e le loro interconnessioni ed articolazioni devono essere migliorate.



SVILUPPI E SFIDE PER LE POLITICHE A FAVORE DELL'OCCUPAZIONE NEI BALCANI OCCIDENTALI

Aprile 2006

Introduzione¹

Questo breve documento intende delineare gli sviluppi e le sfide principali per le politiche a favore dell'occupazione nei paesi dei Balcani occidentali², sullo sfondo dell'evoluzione della strategia europea per l'occupazione e dell'agenda di Lisbona. Il documento affronta le misure politiche in atto nei paesi dell'Europa sudorientale, il ruolo dell'istruzione e della formazione rispetto all'agenda delle politiche a favore dell'occupazione nel suo complesso, l'equilibrio tra protezione sociale e libero mercato, nonché l'efficace individuazione dei destinatari delle misure politiche. Naturalmente, tra i paesi dei Balcani occidentali ci sono marcate differenze, ma anche notevoli similitudini per quanto riguarda le rispettive situazioni occupazionali. Questo documento si occupa principalmente degli aspetti in comune.

Situazione economica

I paesi dei Balcani occidentali non sono omogenei e si trovano a stadi diversi di transizione. In alcuni paesi il mercato formale del lavoro è ragionevolmente ben sviluppato, mentre in altri i livelli di informalità sono così elevati che mercati del lavoro funzionanti esistono soltanto in settori delimitati dell'economia, se mai esistono. Ma nel contempo, fra tutti i paesi dell'Europa sudorientale, vi sono forti caratteristiche comuni, le quali fanno pensare a più ampie influenze di carattere regionale, tali da improntare il mercato del lavoro e gli orientamenti politici di questi ultimi anni.

Dopo alcuni periodi di instabilità negli anni Novanta, tutti i paesi dell'Europa sudorientale sono riusciti a mettere sotto controllo le variabili macroeconomiche, con un basso tasso di inflazione e valute stabili. Il debito estero e la bilancia dei pagamenti restano problematici, al pari delle finanze pubbliche. La base imponibile è modesta e l'evasione fiscale è un fenomeno diffuso. Le infrastrutture sono in genere inadeguate ed in condizioni modeste; la topografia è affascinante, ma difficile. La privatizzazione è stata virtualmente completata in alcuni paesi, ma deve fare ancora molta strada in altri. In generale, la privatizzazione non ha determinato finora la redistribuzione delle risorse ad altre parti dell'economia, né grandi miglioramenti della produttività del lavoro. Gli investimenti provenienti dall'esterno affluiscono con lentezza e sono scoraggiati dal timore dell'instabilità. Malgrado il settore privato sia in crescita e riesca a creare posti di lavoro, il ritmo e l'intensità della crescita non sono tali da assorbire coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro o i lavoratori estromessi dal settore pubblico.

In tutta l'area dei Balcani le persone hanno sviluppato proprie strategie di sopravvivenza, a mano a mano che i mercati, i posti di lavoro ed il reddito diminuivano o sparivano. Molti sono passati all'economia informale ed all'agricoltura di sussistenza. In numerosi paesi, la divisione tra occupazione formale, informale o casuale e disoccupazione è tutt'altro che chiara, in quanto molte persone adottano stili di vita nell'ambito dei quali lo status occupazionale non è univoco. I contributi fiscali e sociali sui redditi dichiarati sono elevati (oltre il 60% in Bosnia (Federazione)), con il risultato che è frequente la sottodichiarazione dei redditi. Il finanziamento dei sussidi di disoccupazione e di altre misure attive mediante l'imposizione fiscale sui salari è, in generale, caratterizzato da instabilità ed inadeguatezza, per cui si rende necessario l'intervento del bilancio dello Stato, con frequenti e drastiche oscillazioni del livello delle misure assistenziali a favore dei disoccupati. La partecipazione al mercato del lavoro è in genere percentualmente abbastanza scarsa (in particolare per quanto riguarda le donne che vivono nella parte meridionale della regione); il tasso di occupazione è ancora più basso, specialmente tra i giovani.

Le principali sfide del mercato del lavoro

Per quanto riguarda la situazione occupazionale nei paesi dell'Europa sudorientale, le informazioni sono frammentarie e meno affidabili rispetto agli Stati membri dell'UE. Esse sono comunque sufficienti ed adeguate almeno per individuare le principali questioni di carattere occupazionale che questi paesi si trovano ad affrontare.

- Il numero delle persone che hanno un posto di lavoro o un'occupazione formale è insufficiente.

¹ La presente nota è stata redatta da Ray Phillips.

² Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Serbia e Montenegro

- La disoccupazione è molto elevata e di lunghissima durata; i giovani e le minoranze sono i gruppi che ne risentono maggiormente.
- La protezione sociale delle persone in età lavorativa è affrontata con vincoli di carattere legislativo e con obblighi gravanti sui datori di lavoro, piuttosto che mediante forme di welfare per i soggetti senza lavoro.
- In tutta la regione, il grande peso dell'economia informale aiuta le persone a superare le proprie difficili circostanze economiche, ma danneggia e ritarda la transizione, nonché lo sviluppo di servizi pubblici.
- La creazione di posti di lavoro nel settore formale è di gran lunga troppo lenta ed insufficiente.
- Le conoscenze professionali della manodopera hanno subito un serio deterioramento e sono diventate sempre più irrilevanti rispetto alle esigenze di trasformazione economica della regione.
- Le istituzioni operanti nel campo del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione sono deboli.

Si tratta di sfide formidabili. Alcune sono analoghe a quelle che l'UE si trova ad affrontare. È diversa invece la gravità della posta in gioco e del contesto istituzionale, politico e socioeconomico.

Le attuali misure politiche

Questione 1: il numero delle persone che hanno un posto di lavoro o un'occupazione formale è insufficiente

Principalmente, le misure politiche si sono incentrate sulla protezione delle persone occupate in posti di lavoro formali, sull'incoraggiamento al lavoro autonomo e sulla crescita delle PMI, nonché sui sussidi ai datori di lavoro per incoraggiarli ad assumere del personale. In tutta la regione, negli ultimi cinque anni circa, le norme sul lavoro sono state modernizzate sulla base di due pilastri: a) codice del lavoro (che affronta il rapporto tra datore di lavoro e lavoratori) e b) leggi specifiche concernenti i diritti e le responsabilità dei lavoratori disoccupati, i sussidi di disoccupazione e le competenze delle singole istituzioni del mercato del lavoro. In tutta la regione, i codici del lavoro offrono grosso modo i medesimi livelli di flessibilità per i datori di lavoro e di protezione per i lavoratori, con particolare riferimento al lavoro a tempo pieno ed indeterminato. Pur registrando uno spostamento in direzione di forme più flessibili di rapporti occupazionali – con il lavoro temporaneo o a tempo parziale e le prestazioni di lavoro di interesse civile – detti codici restano più restrittivi rispetto alla media dei paesi dell'UE e dell'OCSE. Ciò deriva principalmente dalla generale mancanza di legittimazione delle agenzie di lavoro interinale e, in alcuni paesi, da una legislazione piuttosto onerosa in materia di licenziamenti collettivi. Complessivamente, nei paesi dei Balcani occidentali le leggi a protezione dell'occupazione tendono ad essere più restrittive.

La protezione delle persone occupate in posti di lavoro formali va dai sussidi a favore delle imprese statali alle condizioni ed ai tempi, lenti, della privatizzazione. In alcuni paesi, si è registrata in generale una certa riluttanza a portare avanti la privatizzazione, vasta e difficile, delle imprese statali. Spesso, quando le privatizzazioni sono avvenute, esse hanno comportato costi notevoli in termini di risarcimento ai lavoratori estromessi; in altri casi, era previsto il requisito esplicito di non licenziare i lavoratori per un certo numero di anni dopo la privatizzazione. Dovunque si incoraggia il lavoro autonomo sotto varie forme: le soluzioni più rilevanti sono le agenzie per le imprese, che operano in gran parte a livello nazionale e regionale ed offrono consulenza in fase di avvio dell'attività, consulenza imprenditoriale e, in molti casi, accesso ad appositi finanziamenti. Molti paesi dei Balcani occidentali prevedono anche misure attive del mercato del lavoro, a sostegno dei disoccupati che intendano avviare una propria attività. Strategie finalizzate alle PMI si ritrovano un po' dovunque, anche se la loro attuazione dipende spesso pesantemente dall'assistenza dei donatori. Fra le misure attive sul mercato del lavoro più utilizzate, si ritrovano soprattutto, oltre al sostegno per l'avvio dell'attività, i sussidi per la creazione di

posti di lavoro, i quali possono assumere la forma di erogazioni o di prestiti. Essi sono sempre più mirati a particolari gruppi di disoccupati e fanno parte integrante di “pacchetti assuntivi”.

Questione 2: la disoccupazione è molto elevata e di lunghissima durata; i giovani ne risentono maggiormente

Senza eccezioni, in tutta la regione la disoccupazione è elevata o molto elevata (comunque la si misuri) ed i giovani sono coloro che risentono maggiormente delle misure adottate. Le politiche che affrontano il problema direttamente consistono soprattutto in sussidi per la creazione di posti di lavoro, nell'ambito di programmi comprendenti varie misure attive del mercato del lavoro. Particolarmente frequenti sono le erogazioni concesse ai datori di lavoro per i giovani più promettenti – si tratta di misure in gran parte molto onerose, che sembrano essere correlate per lo più al completamento dell'istruzione e della formazione di diplomati e laureati in campo medico e giuridico. Tentativi di riqualificare l'attività dei servizi pubblici per l'impiego, onde fornire un aiuto maggiore ai disoccupati a lungo termine e riequilibrare i programmi attivi, includendo l'aiuto alla ricerca di un posto di lavoro, si registrano in pochi paesi. La principale preoccupazione politica consiste tuttavia nello stimolare la conservazione e la creazione dei posti di lavoro, prestando scarsissima attenzione al lato dell'offerta di manodopera.

Questione 3: la protezione sociale delle persone in età lavorativa è affrontata con vincoli di carattere legislativo e con obblighi gravanti sui datori di lavoro, piuttosto che mediante forme di welfare per i soggetti senza lavoro

Tra coloro che risultano disoccupati, soltanto una percentuale relativamente modesta percepisce il sussidio di disoccupazione. La percentuale più elevata si riscontra in Croazia, con il 17% circa; altrove la percentuale è al di sotto del 10%. Rispetto alle prestazioni precedenti, il sussidio rappresenta una percentuale che può variare considerevolmente, dal 30% circa in Albania al 60% circa nella Repubblica di Serbia. In Croazia la percentuale ammissibile è del 100%, ma il sussidio trova comunque un limite nel bilancio dello Stato ed in pratica non viene mai erogato. In Serbia i problemi di bilancio hanno comportato un ritardo nel pagamento dei sussidi. Tutti i paesi dei Balcani occidentali registrano chiari limiti rispetto alla durata per la quale il sussidio di disoccupazione è erogabile, durata che di solito è correlata all'esperienza lavorativa ed all'età. La durata media è molto inferiore ai valori medi registrati nell'UE o nei paesi OCSE. La limitata copertura offerta dai sussidi e la durata relativamente breve dei pagamenti fanno sì che il sistema non riesca ad offrire una rete di protezione sociale a chi è senza lavoro. Fra i disoccupati, alcuni avrebbero titolo per fruire di prestazioni sociali calcolate sulla base del reddito accertato ma, ancora una volta, la copertura è modesta e le soluzioni adottate sono frammentarie. La protezione delle persone che hanno un lavoro è affrontata nel quadro della *questione 1*.

Questione 4: in tutta la regione, il grande peso dell'economia informale aiuta le persone a superare le proprie difficili circostanze economiche, ma danneggia e ritarda la transizione, nonché lo sviluppo di servizi pubblici

In tutti i paesi dei Balcani occidentali, l'esistenza di una vasta economia sotterranea è un fenomeno endemico. È molto difficile misurare il fenomeno con accuratezza, ma il campo di variazione sembra andare dal 10%-15% in Croazia a ben oltre il 30% nella maggior parte degli altri paesi. Sono scarse le dimostrazioni di politiche ben pensate e fermamente perseguite per convertire l'economia informale in economia formale, anche se la maggior parte dei paesi sta intervenendo in qualche modo: introducendo l'IVA, con appalti governativi, potenziando le ispezioni sul lavoro ed il sostegno agli individui per convertire le proprie attività officiose in aziende del tutto legittime. Tra le istituzioni, l'atteggiamento nei confronti dell'economia officiosa è ambivalente: dalla benevola indifferenza o dalla comprensione simpatetica alla sincera preoccupazione per i suoi effetti sulla base imponibile, sulle imprese legalmente operanti, per non parlare della crescita economica a lungo termine o del finanziamento dei servizi pubblici.

Questione 5: la creazione di posti di lavoro nel settore formale è di gran lunga troppo lenta ed insufficiente

Nelle industrie statali e nelle imprese sociali tuttora sopravvivenenti, si registra una cronica disoccupazione nascosta. Nel quadro del passaggio ad una moderna economia di mercato, i posti di lavoro continuano a sparire da questi settori. Nelle imprese private formali, i posti di lavoro sono in crescita, ma soltanto in maniera comparativamente lenta ed a fronte di circostanze difficili, con particolare riferimento all'elevato cuneo fiscale ed alla concorrenza del settore informale. Sono in atto misure per incoraggiare la creazione di nuovi posti di lavoro (*questione 1*) ed è oggi sempre più dimostrata l'elaborazione e l'adozione di politiche volte ad incoraggiare la formalizzazione delle attività dell'economia grigia. Vi è la crescente consapevolezza che l'economia informale si estenda ben al di là dell'attività lavorativa occasionale, svolta casualmente per guadagnare un po' di soldi da lavoratori disoccupati e privi di sostegno e che essa costituisca una seria barriera alla crescita, sia delle imprese informali dell'economia grigia, sia delle imprese formali che si trovano ad affrontare la concorrenza sleale del settore informale. I passi che vengono fatti per riequilibrare le economie formali/informali sono in genere cauti, ma anche cumulativi. Gli elevati livelli di contribuzione sociale e di fiscalità sul lavoro formale non fanno altro che scoraggiare la creazione di nuovi posti di lavoro formali.

Finora il livello degli investimenti stranieri nei Balcani occidentali è stato modesto rispetto agli investimenti affluiti più a nord, ai paesi dell'Europa centrale. Questo fenomeno ha a che fare con una serie di altri fattori geopolitici piuttosto che con gli incentivi disponibili.

Questione 6: le conoscenze professionali della manodopera hanno subito un serio deterioramento e sono diventate sempre più irrilevanti rispetto alle esigenze di trasformazione economica della regione

Nei paesi dell'ex Jugoslavia vi erano forti conoscenze professionali nel campo industriale, in particolare dell'ingegneria meccanica, nei settori dell'edilizia, dell'industria calzaturiera e dell'abbigliamento. Le enormi dislocazioni e distruzioni conseguenti ai conflitti hanno avuto effetti profondi su queste industrie e sulla disponibilità delle conoscenze professionali e delle infrastrutture per la formazione. A parte la formazione obbligatoria per legge, per il commercio internazionale o per la salute e la sicurezza, la maggior parte dei datori di lavoro fa pochissima formazione. Le politiche volte ad incoraggiare la formazione degli occupati non sono frequenti e sono collegate per lo più a misure attive o ad altre forme di sussidi per i posti di lavoro. Gli incentivi fiscali per stimolare la formazione dei datori di lavoro costituiscono un'eccezione e si aprono al più ampio obiettivo di semplificare e ridurre l'imposizione fiscale. A medio/lungo termine la formazione degli occupati (e di coloro che entrano a far parte della manodopera) sarà determinata dalla riforma del sistema di istruzione e formazione professionale, per rendere possibile ed accessibile l'acquisizione delle competenze professionali; i progressi però sono lenti e difficoltosi.

Questione 7: le istituzioni operanti nel campo del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione sono deboli

In tutta la regione, i ministeri per l'occupazione, il welfare e l'istruzione sono relativamente deboli e fanno fatica ad affrontare adeguatamente le molteplici questioni aperte, difficili e pressanti. È tipico che i dipartimenti del lavoro dispongano, nel migliore dei casi, di sei persone circa; al di là dei codici del lavoro e delle leggi in materia occupazionale, non vi è nessun reale centro di competenza o di profonda comprensione delle politiche a favore dell'occupazione. I ministeri dell'istruzione si trovano ad affrontare agende di modernizzazione ancora più impegnative, per l'istruzione primaria, secondaria, professionale e terziaria – spesso sviluppate grazie alla considerevole assistenza dei donatori – ma mancano loro le capacità per renderle operative e realizzarle. Senza eccezioni, l'istruzione e la formazione professionale richiedono una riforma radicale, per affrontare meglio le nuove esigenze economiche; tutti i paesi lo hanno ammesso e la maggioranza di essi ha già, o sta lavorando su, strategie appropriate coniugate con il mercato del lavoro. La formazione permanente a sostegno di un approccio all'occupazione valido per tutto il ciclo di vita, è legata alla preventiva riforma delle aree essenziali dell'istruzione e della formazione professionale.

Tutti i paesi dei Balcani occidentali dispongono di servizi pubblici per l'impiego. Come minimo, la qualità della loro conduzione e gestione manca di coerenza. In assenza di politiche integrate a favore dell'occupazione e di obiettivi chiaramente definiti, i servizi pubblici per l'impiego tendono a non avere un indirizzo proprio. Tutti si trovano ad affrontare un gran numero di soggetti che chiedono l'iscrizione negli appositi registri, molti dei quali però non sono realmente alla ricerca di un lavoro. Secondo le stime, dal 25% al 40% degli iscritti rientra in questa categoria. Molti si iscrivono per l'assicurazione malattia e per avere accesso ai servizi sociali; molti sono attivi nell'economia informale. Vi è un diffuso riconoscimento della questione, che però, nella maggior parte dei paesi, non viene affrontata. Il rapporto tra clienti e personale è estremamente variabile e va da 2000:1 in Serbia a 350:1 in Albania. In molti paesi si è registrato un netto spostamento della normativa verso l'attivazione dei disoccupati. Tranne una o due eccezioni, ciò non si è finora tradotto in pratiche operative diverse. Complessivamente, i servizi per l'occupazione nella regione hanno bisogno di un radicale ribaltamento, per arrivare a standard moderni con finalità e ruoli ben definiti. A fronte dell'enorme numero di coloro che chiedono l'iscrizione, fin troppo spesso prevale una sensazione di sconforto.

Osservazioni complessive

In generale, le politiche dei Balcani occidentali si sono avvicinate a quelle dell'UE; nella maggior parte dei casi, le norme relative al mercato del lavoro sono analoghe a quelle delle economie occidentali. Ma le istituzioni preposte all'istruzione ed al mercato del lavoro restano deboli. Politiche efficaci sono lente da negoziare e realizzare. I tassi di attività e di occupazione sono, in generale, piuttosto bassi. Sul lato dell'offerta, le questioni sono considerate in gran parte, inopportuno, questioni di second'ordine, ben più indietro della stimolazione della domanda. Le politiche sembrano partire dal presupposto che se vi fossero più posti di lavoro, i problemi del mercato del lavoro scomparirebbero.

Conseguentemente, le politiche a favore dell'occupazione sono dominate dalla stimolazione dei posti di lavoro (principalmente lavoro autonomo e sussidi per la creazione di posti di lavoro), nonché da misure di protezione dei posti di lavoro. Spesso, in passato, i programmi di privatizzazione sono stati configurati in maniera tale da preservare il maggior numero possibile di posti di lavoro, piuttosto che stimolare la produttività del lavoro e creare strutture che offrano maggiori prospettive di crescita.

Rispetto a quanto risulta dall'economia ufficiale, la quantità di lavoro disponibile è molto maggiore. Anche le società che operano nell'economia ufficiale dichiarano le proprie attività in misura inferiore al reale, utilizzano lavoratori "in nero" e, rispetto ai lavoratori regolarmente registrati, denunciano retribuzioni più basse. Uno spostamento in positivo, anche relativamente modesto, dal sommerso all'economia ufficiale, determinerebbe effetti migliorativi sulle finanze pubbliche e sul funzionamento del mercato del lavoro. Gli incentivi ad operare nell'ambito dell'economia grigia restano tuttavia considerevoli; l'elevata imposizione fiscale sul lavoro ricade sulla base relativamente modesta dei datori di lavoro e dei lavoratori ufficiali. Le ispezioni sul lavoro stanno migliorando, anche se nella maggior parte dei casi occorrerebbe rafforzarle e dare un orientamento chiaro. La maggior parte dei paesi ammette il problema del gran numero di soggetti che forniscono una falsa rappresentazione della propria situazione, per poter essere iscritti tra i disoccupati e avere così accesso all'assicurazione malattia di base; soltanto la Croazia ha affrontato fermamente il problema con adeguate misure legislative. Alla luce dell'entità della problematica, le politiche del mercato del lavoro della regione fanno fin troppo poco per portare i posti di lavoro informali nell'alveo dell'economia regolare, riducendo i costi del lavoro diversi dalla retribuzione (implicitamente ammessi dall'uso estensivo dei sussidi per i posti di lavoro) ed innalzando il costo potenziale, i rischi e gli inconvenienti legati al fatto di operare in un'economia officiosa.

In gran parte, i servizi pubblici per l'occupazione sono passivi e poco efficaci. È diffusa la frustrazione per il funzionamento dei servizi pubblici per l'occupazione. Si registrano alcuni tentativi (in Serbia) di sviluppare soluzioni alternative per aiutare i disoccupati, ivi compreso il ricorso al settore privato per le attività di consulenza. L'inadeguatezza dei servizi deriva tuttavia dal fatto, comune a tutti, di non considerarli uno strumento politico del mercato del lavoro. Questo fenomeno sta cambiando, in quanto l'attivazione dei disoccupati è sempre più diffusamente accettata ma, per consentire ai servizi pubblici per l'occupazione di assumersi efficacemente queste nuove responsabilità, quanto si fa non basta.

L'entità delle misure attive sul mercato del lavoro è modesta e volatile; in nessun paese si effettua una valutazione corretta e sistematica del loro impatto. Si registra qualche valida innovazione su piccola scala in relazione alla sensibilizzazione rispetto alla ricerca del posto di lavoro, oppure alla formazione, ma le risorse disponibili per aiutare chi ne ha maggiormente bisogno sono scarsissime (a parte i reduci

di guerra e le persone disabili). Soprattutto nel contesto di una più ampia politica di attivazione, sarebbe estremamente importante aumentare il volume delle misure (basso costo unitario) concernenti la ricerca del posto di lavoro e l'occupabilità ed impostare programmi mirati di opere pubbliche nelle aree a più elevata disoccupazione.

Tutti i paesi dei Balcani occidentali sono alle prese con profonde riforme dei sistemi di istruzione e formazione, a tutti i livelli. Il compito è immenso e richiede un chiaro senso delle priorità. In tutti i paesi esistono piani e strategie di modernizzazione, ma la loro attuazione è piuttosto lenta. Malgrado non vi siano prove diffuse di squilibrio tra domanda ed offerta nei mercati del lavoro, si registrano carenze specifiche di personale e, tra i datori di lavoro, vi è l'impressione generale che a troppe persone in cerca di un lavoro manchino le competenze di base. In alcune parti della regione, i livelli di partecipazione al mondo dell'istruzione devono aumentare in tutto il sistema dell'istruzione, ivi compresa l'istruzione primaria. L'istruzione e la formazione professionale dovrebbero sostenere meglio le esigenze delle nuove economie; a tutti i livelli, occorrono maggiori risorse pubbliche ed il sostegno delle parti sociali attraverso soluzioni di partenariato. Il decentramento in corso in alcune aree può essere di aiuto: ma il decentramento è uno strumento per la modernizzazione ed una migliore istruzione, non è un fine in sé e per sé. In tutta la regione, la massima carenza del sistema consiste nella mancanza di formazione e riqualificazione per gli adulti. Per questo fatto, cui si aggiunge la limitatezza e l'obsolescenza di gran parte dei sistemi di istruzione e formazione professionale non riformati, in caso di crescita economica più rapida il mercato del lavoro potrebbe trovarsi in difficoltà.



SVILUPPI E SFIDE DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE NELLA COMUNITÀ DI STATI INDIPENDENTI

ETF, aprile 2006

Introduzione¹

Il presente articolo intende contestualizzare le tendenze generali della transizione della Comunità di Stati indipendenti (CSI) in termini di rapporti tra tendenze alla crescita e riorganizzazione del mercato del lavoro, introducendo temi di discussione sull'informalità diffusa ma differenziata presente sul mercato del lavoro, nonché temi che potrebbero avere attinenza con le politiche per l'occupazione e far avanzare l'agenda per la creazione di posti di lavoro decorosi.

Il bilancio delle riforme nella CSI potrebbe essere sintetizzato come segue: capacità produttiva maggiore, ma posti di lavoro ancora insufficienti. I paesi della CSI hanno già realizzato significative macroriforme e riforme strutturali, e la maggior parte di loro ha ottenuto buoni risultati in termini macroeconomici. Ciò tuttavia non dovrebbe nascondere il fatto che tali riforme non si sono ancora tradotte in miglioramenti proporzionali delle condizioni del mercato del lavoro.

L'articolo richiama dunque l'attenzione sull'importanza di una politica che affronti i problemi dell'offerta, soprattutto nei paesi con popolazione giovane in aumento (la maggioranza degli Stati a basso reddito), ma anche in quelli in cui le competenze della forza lavoro meno giovane stanno diventando obsolescenti e quelle dei lavoratori migranti sono inadeguate. Il fattore competenze è infatti importante sui mercati del lavoro della CSI.

Transizione nella CSI: quadro generale

Gli effetti di oltre un decennio di transizione toccano tutti gli aspetti delle strutture sociali ed economiche dei paesi della CSI. Nel 2003 e nel 2004, tutti i paesi della CSI meno sviluppati hanno adottato strategie di riduzione della povertà di concerto con i principali donatori e le istituzioni finanziarie internazionali. Negli ultimi due anni, da un lato, si sono registrati progressi nella riduzione della povertà basata sul reddito, soprattutto grazie ad un'accelerazione della crescita economica in tutta la CSI, e dall'altro, quasi ovunque, si sono ridotte le disparità.

Gli Stati dell'ex Unione sovietica hanno intrapreso la trasformazione derivante dalla transizione con livelli diversi di sviluppo umano e una diversa composizione strutturale delle loro economie, pur condividendo, in tale processo, una serie di caratteristiche.

Nella regione, la transizione dalla società e dall'economia sovietiche è stata dolorosa a causa dell'improvvisa disgregazione del precedente mercato interno che collegava le repubbliche sovietiche e il conseguente crollo della catena del lavoro della maggior parte delle grandi aziende. I giovani Stati indipendenti hanno dovuto far fronte alla repentina perdita della stabilità macroeconomia e alla riduzione della spesa del bilancio statale per la protezione e i servizi sociali; quanto alle loro popolazioni, il loro livello di vita si è rapidamente deteriorato.

Inoltre, tali Stati hanno subito condizioni particolarmente avverse quali guerre (Armenia, Azerbaigian, Tagikistan), separatismo delle regioni economicamente più forti (Georgia), instabilità alle frontiere (Asia centrale) e gravi crisi energetiche (Armenia, Georgia). La discontinuità dell'approvvigionamento energetico (elettricità, riscaldamento) ha inciso sul funzionamento delle imprese, ha costretto molti villaggi a usare le vicine foreste per il riscaldamento e ha generato forti e improvvise ondate migratorie a metà degli anni Novanta (Armenia). Nel 1998, un nuovo colpo è stato poi inferto alla maggior parte delle loro economie: la crisi finanziaria russa².

Sebbene questi paesi dispongano di notevoli risorse naturali³ e la percentuale di popolazione con studi secondari e superiori sia elevata, l'economia tradizionale, atrofizzata da riforme insufficienti e notevoli disincentivi all'investimento, non ha creato posti di lavoro adeguati, nonostante l'accelerazione della ripresa e della crescita. Infatti, la maggior parte dei paesi della CSI ha realizzato le riforme più lentamente rispetto ai paesi in transizione dell'Europa centrale, e la ristrutturazione economica e delle aziende ha dovuto affrontare vincoli che hanno inciso sul funzionamento del mercato del lavoro.

¹ La presente nota è stata preparata da Eduarda Castel Branco.

² ETF In-depth studies on VET and labour markets in countries to engage in the European Neighbourhood Policy, Southern Caucasus, Armenia, Georgia, Azerbaijan, 2006 (non pubblicato).

³ Solo Armenia e Moldavia sono meno favorite per quel che riguarda le risorse naturali.

Praticamente ovunque il tessuto economico abbina elementi dell'economia di sussistenza (associata a bassa produttività, alti livelli di lavoro autonomo e informalità) ad uno strato di aziende private che operano in settori caratterizzati da una crescita più rapida, aziende che si sono inserite con successo nell'economia di mercato, ma vi sono anche varie imprese che sono ben lungi dallo sfruttare le capacità che possedevano e hanno scarse prospettive di crescita sostenibile. Nei paesi produttori di petrolio e gas (Kazakistan, Turkmenistan, Azerbaigian, Russia), il settore pubblico ha mantenuto (o recuperato) una partecipazione nell'attività economica e gli attuali corsi mondiali vantaggiosi sono stati fondamentali per sostenere il PIL, incrementare le entrate di bilancio e creare nuove aziende nel campo dei servizi petroliferi.

I motori della crescita incidono sulle caratteristiche del mercato del lavoro

La maggioranza degli Stati della CSI ha un'economia in rapida crescita e, nel 2005, ha registrato tassi di crescita del PIL estremamente elevati, risultati che in parte sono giustificati dall'effetto della ripresa, ma anche dall'aumento degli investimenti, soprattutto in alcuni settori chiave, argomento che sarà discusso nel prosieguo.

È importante tener presente che, nel 1993, tutti i paesi della CSI avevano accusato una brusca contrazione del PIL rispetto agli indicatori del 1989. Il calo complessivo del PIL nel 1993 oscillava dal 39,4% in Kazakistan e 41,3% in Russia al 78,8% in Georgia⁴.

Tra i paesi della CSI a basso reddito⁵, la crescita media del PIL nel 1998-2003 è stata elevata, specialmente nei paesi del Caucaso meridionale (7,7% in Armenia e 9,7% in Azerbaigian), ma anche in Tagikistan (7,1%)⁶.

Tuttavia, la crescita osservata nel 2005 è stata senza precedenti, fenomeno in parte dovuto agli ingenti investimenti nell'economia petrolifera e ad un maggior volume di esportazioni di petrolio a seguito dell'apertura del nuovo oleodotto in Azerbaigian⁷, ai quali si sono abbinati prezzi mondiali del greggio elevati e senza flessioni. Di conseguenza, l'Azerbaigian ha superato tutte le proiezioni e, nel 2005, secondo i dati ufficiali, il suo PIL è aumentato del 26,4%. Quanto al Kazakistan e alla Russia, le loro economie, con una crescita del PIL rispettivamente del 9,2% e del 6,4% nel 2005, sono anch'esse tra quelle che più si stanno sviluppando nella regione⁸.

Va detto nondimeno che anche nei paesi della CSI provvisti di risorse naturali si è osservata una crescita notevole. Sui casi di Armenia (13,9%), Georgia (7,7%) e Moldova (8,4%) è infatti in corso un dibattito in merito ai fattori che hanno indotto tali risultati. Rimesse degli emigranti (Armenia), edilizia, esportazioni speciali ad alto valore (diamanti lucidati in Armenia) ed effetti moltiplicatori dei cospicui investimenti effettuati in campo petrolifero in Azerbaigian (per la Georgia) sono tra le componenti principali della crescita di questi paesi, ma gli analisti ipotizzano anche che in alcuni Stati (Armenia, Georgia) abbia potuto contribuire al fenomeno il valore relativamente elevato degli aiuti esterni.

Per concludere, la crescita elevata è indotta principalmente dai settori a basso valore aggiunto. Queste economie hanno ottenuto risultati migliori dallo sfruttamento delle risorse naturali e dalla produzione di merci con bassi livelli di trasformazione che dalla diversificazione da petrolio e gas e dallo sviluppo di nuovi settori e aziende ad alto valore aggiunto. Specificamente in riferimento ai paesi della CSI a basso reddito, gli analisti parlano di un relativo ristagno della quota di produzione e della dipendenza dalle

⁴ Loukoianova E., Unigovskaya A., Analysis of recent growth in low-income CIS countries, IMF WP/04/151. Solo l'Uzbekistan ha registrato una contrazione del PIL molto inferiore (13,9%), ma ciò può essere stato frutto di dati imprecisi o, come ipotizzano alcuni analisti, del fatto che l'autosufficienza energetica e la rapida vendita del raccolto di cotone hanno contribuito a sostenere il PIL nei primi anni della transizione.

⁵ Nella CSI si considerano a basso reddito: Armenia, Azerbaigian, Georgia, Kirghizistan, Moldova, Tagikistan, Uzbekistan.

⁶ Crescita media nel 1998-2003 in altri paesi della CSI: 5,1%; nei paesi in via di sviluppo: 4,5%; in Europa centrale e nei Balcani: 4%; nei paesi industriali: 2,4%. Fonte: Loukoianova (2004).

⁷ Questo oleodotto ad alta portata, che collega Baku al porto turco di Ceyhan attraverso la Georgia, ha iniziato a funzionare a metà del 2005 e ha contribuito anche alla crescita della Georgia. Viene inoltre utilizzato per le esportazioni di petrolio del Kazakistan. È attualmente in costruzione un altro grande gasdotto.

⁸ Comitato statistico della CSI.

esportazioni di materie prime e prodotti agricoli, fattori che contribuiscono ad una vulnerabilità crescente di fronte a potenziali cambiamenti delle condizioni esterne.

Queste caratteristiche della crescita incidono sulle caratteristiche della domanda di forza lavoro

Sebbene non proporzionalmente alla crescita del PIL e con profonde differenze a livello nazionale e regionale, le economie dei paesi della CSI stanno creando nuovi posti di lavoro. Secondo i risultati di una serie di indagini sulla forza lavoro condotte in alcuni di questi paesi, dal 2001 i tassi di occupazione sono aumentati. Ma di quali posti di lavoro si tratta? Si tratta di profili per il settore edilizio e di posti di lavoro nel settore industriale manuale, nel campo dei servizi (ristoranti, alberghi, telecomunicazioni), nel settore dei trasporti, nell'artigianato. In breve, sono posti di lavoro che richiedono livelli medi di qualifiche, molti di natura tecnica e con una buona dose di competenze di base.

Cosa rende difficile creare una certa corrispondenza tra tale domanda e la relativa offerta? Secondo varie fonti, i datori di lavoro si scontrano con gravi difficoltà nell'assumere personale con competenze adeguate, problema aggravato da una formazione attualmente insufficiente. Molti posti di lavoro regolari/formali disponibili che richiedono livelli di competenze medi e bassi offrono un ritorno inadeguato sull'investimento nell'istruzione superiore. Resta nondimeno il fatto che i posti con qualifiche medie nel settore dei servizi sono molto richiesti dai lavoratori.

Mentre i datori di lavoro che svolgono attività per le quali sono indispensabili competenze sono costretti a investire in formazione interna, altri, in settori sensibili ai costi, possono optare per l'assunzione di lavoratori provenienti dai mercati del lavoro globali (migranti). Sebbene i quadri normativi dell'economia e del mercato del lavoro richiedano dunque ulteriori riforme per stimolare la domanda, è chiaro che l'offerta rappresenta una sfida notevole, che necessiterà una politica integrata, coerente e articolata.

La riorganizzazione dei mercati del lavoro deve compiere un lungo cammino

Il riconoscimento ufficiale della disoccupazione e della povertà è un fattore introdotto soltanto di recente nelle politiche della CSI. In questi paesi, la povertà è più frutto di occupazione precaria, basso reddito da lavoro e tassi di dipendenza elevati⁹ che di un'effettiva disoccupazione. L'analisi della povertà rivela che molti poveri sono di fatto occupati, ma svolgono lavori o attività scarsamente retribuiti, occasionali e informali, come le piccole aziende agricole a conduzione familiare.

Benché l'occupazione regolare formale presso aziende in crisi sia diminuita o diventata irrilevante per la sussistenza e il sostentamento delle famiglie, varie combinazioni di attività e lavori, la maggior parte precari e informali, ha sostituito l'occupazione permanente sulla quale ogni cittadino soleva poter contare nell'economia socialista. La rapida espansione dell'economia informale ha consentito alle famiglie di sfuggire ad una povertà più repentina e profonda, sebbene le prospettive di questo segmento dell'economia paiano ridotte vista la probabile assenza di misure adeguate per riconoscerlo nel quadro di una politica per l'occupazione.

I cambiamenti settoriali intervenuti nel PIL e nell'occupazione sono legati gli uni agli altri. Quasi ovunque, il contributo dell'industria al PIL e all'occupazione è diminuito a fronte di una crescita della percentuale di occupazione in agricoltura, che ha infatti raggiunto percentuali elevate dell'occupazione complessiva (40-60%)¹⁰ in molti paesi della CSI. Tuttavia, in generale, si tratta di un'attività precaria e scarsamente produttiva, difficilmente associabile a forme di occupazione regolari. La crescita di singole attività agricole, senza investimenti corrispondenti, non si è affatto tradotta in un aumento della produttività e del contributo al PIL dato dal settore. Non sorprende dunque che, in alcuni paesi della CSI, l'incidenza della povertà nelle zone rurali sia maggiore nonostante tassi di disoccupazione inferiori rispetto alle zone urbane.

Tuttavia, la crescita dell'industria e dei servizi nell'ultima metà del decennio si è tradotta in un numero di nuovi posti di lavoro sul mercato del lavoro formale inferiore al previsto. La crescita economica degli ultimi cinque anni è stata superiore al ritmo di creazione di posti di lavoro su questi mercati emergenti,

⁹ Numero di familiari a carico.

¹⁰ Armenia: 44%, Georgia: 55%, Kirghizistan: 53%, Moldova: 51%, Uzbekistan: 36%, nel 2000.

per cui, di fatto, disoccupazione e occupazione paiono in qualche modo comportarsi in maniera indipendente dalla crescita economica.

Da un lato, i tassi di disoccupazione nei paesi in transizione della CSI non hanno mai raggiunto i livelli elevati dell'Europa centro-orientale e dell'Europa sud-orientale, nonostante la brusca contrazione del PIL, fenomeno spiegato in parte da una riorganizzazione incompleta delle aziende, dagli effetti degli ammortizzatori sociali utilizzati da molte imprese nonostante il ristagno e dalla pratica dell'occupazione fittizia (posti di lavoro fittizi con retribuzione scarsa o nulla, orario di lavoro più ridotto e/o congedi a lungo termine¹¹).

Dall'altro, nel periodo di crescita economica, l'occupazione e la creazione di posti di lavoro sono aumentate, ma non in maniera commisurata. Buona parte dei nuovi posti di lavoro segnalati è attribuibile ad aziende molto piccole e al lavoro autonomo, mentre le aziende ristrutturate o le moderne imprese neocostituite non dimostrano di aver realizzato il potenziale di creazione di posti di lavoro che avevano preannunciato. Ciò, di fatto, significa che la ristrutturazione delle imprese medie e grandi è implicita e prosegue sulla base di un aumento della produttività aziendale derivante da un qualche aumento di efficienza o intensità di capitale.

Vi sono segnali (Russia e Ucraina) del fatto che la redistribuzione della forza lavoro in aziende e industrie ha acquisito un ruolo nella promozione della crescita della produttività. Tuttavia, poiché molte aziende sono impegnate in una ristrutturazione difensiva anziché nell'espansione, benché siano più produttive, hanno perso quote di occupazione.

I servizi pubblici di collocamento devono quindi allargare il proprio campo di azione e rafforzare le proprie capacità per diventare un punto di riferimento migliore per quanti hanno bisogno di sostegno per accedere al mercato del lavoro, ritrovare un impiego o proseguire un'attività professionale, nonché per coloro che sono in fase di transizione dalla disoccupazione all'occupazione, funzioni che attualmente queste istituzioni assolvono in maniera molto parziale perché offrono poche risposte adeguate o promuovono in maniera insufficiente le misure disponibili presso i gruppi di riferimento.

In sintesi, durante lo shock della transizione, una ristrutturazione incompleta delle aziende e riforme strutturali non portate a compimento hanno attenuato il processo di distruzione dei posti di lavoro e creato una condizione generalizzata di sottoccupazione anziché di disoccupazione dovuta a massicci licenziamenti, tendenza invece comune in Europa centrale e nei Balcani occidentali.

Attualmente, le aziende moderne e ristrutturate stanno crescendo sulla base di un numero inferiore di nuovi posti di lavoro e la crescita economica nei nuovi settori produttivi non si è tradotta in una creazione commisurata di occupazione. Mentre gran parte degli investimenti è incanalata verso settori produttivi che creano pochi posti di lavoro decorosi/regolari, buona parte dell'occupazione è stata trasferita ad attività con prospettive ridotte per mancanza di investimenti continui e sufficienti (attività agricole, lavoro autonomo nel settore dei servizi e nicchie di produzione).

L'economia informale è una via di scampo, ma anche un'alternativa

I mercati del lavoro informali e l'economia informale praticamente risalgono all'inizio della transizione, sebbene nell'ultima fase dell'economia sovietica fossero emerse diverse forme illegali (non informali) di imprenditorialità privata che sfruttavano le incrinature del sistema.

Nei paesi della CSI, l'occupazione informale ha raggiunto livelli molto più elevati rispetto all'Europa centrale e ai Balcani. In Russia, Bielorussia e Ucraina, per esempio, i posti di lavoro informali rappresentano circa il 40% dell'occupazione totale, mentre in Kazakistan e Azerbaigian circa metà dell'occupazione è di natura informale¹². In Georgia, la popolazione occupata svolge per due terzi un lavoro autonomo, condizione legata molto strettamente all'informalità. Vi sono inoltre segnali del fatto che il lavoro informale nella CSI è più legato alla sussistenza di quanto lo sia nell'Europa centrale, dove invece ha molto a che vedere con un "abuso" della confusione istituzionale creata dalla transizione (evasione di imposte e regolamenti rigidi).

¹¹ Gli ulteriori motivi per i quali i tassi di occupazione paiono in qualche modo statici nonostante il crollo della capacità produttiva sono legati alla disponibilità di lavoro informale alternativo, all'assenza di incentivi a dichiararsi disoccupati e a problemi di raccolta dei dati (le indagini non sono definite in maniera perfettamente rispondente alla realtà della CSI).

¹² Rutkowski J. et al, Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region, Banca mondiale, 2005.

Come altrove, nelle prime fasi della transizione, per quanto concerne l'offerta, le varie forme di lavoro atipico, lavoro informale e occupazione occasionale, isolatamente o abbinate a lavori formali, sono diventate l'alternativa più accessibile e percorribile alla disoccupazione e al lavoro formale scarsamente retribuito.

Quanto alla domanda, la crescita dei posti di lavoro informali è frutto dei disincentivi derivanti da una regolamentazione del mercato del lavoro rigida e costosa che incide sulla domanda formale e la creazione di posti di lavoro formali¹³. Tuttavia, esiste anche un problema di responsabilità e consapevolezza pubblica e sociale sul quale si innesta una mancanza di fiducia nei confronti di molte istituzioni pubbliche importanti: funzionamento imparziale dei meccanismi di applicazione delle leggi, affidabilità e adeguatezza della protezione sociale pubblica, gestione delle aziende senza pressioni illegittime.

Nella CSI, i lavoratori informali con posti di lavoro occasionali e scarsamente retribuiti sono soltanto una categoria (quella *tipica*) delle attività del mercato del lavoro informale. I lavoratori autonomi con posti altamente qualificati e quelli con piccole attività in proprio pongono problemi diversi, a livello di politiche, rispetto ai lavoratori informali *tipici*, che svolgono lavori occasionali e temporanei non regolamentati in ambiti formali e informali¹⁴. Per orientare correttamente le politiche, occorre dunque operare una distinzione.

Sebbene spesso generalmente equiparate all'ultima risorsa per i gruppi vulnerabili e poco qualificati, le attività informali non sono necessariamente meno redditizie e produttive (a breve termine) dei posti di lavoro permanenti formali. Fonti di reddito parallele e temporanee, le attività formali competono con molti posti di lavoro poco retribuiti nei servizi pubblici e nelle imprese in stasi. Se così non fosse, gli occupati qualificati le scarterebbero. Molti conducenti di taxi e agricoltori sono insegnanti e dipendenti dei servizi statali, ma guadagnano di più con il loro lavoro informale che con il loro impiego formale regolare.

Sussiste un problema legato alla gestione delle competenze rispetto ai lavori informali (la maggior parte delle attività informali ha un basso profilo di competenze). Benché molti optino per lavori informali, questa scelta comporta il rischio che si verifichi un'erosione delle competenze, oltre a mettere in discussione la pertinenza dell'investimento nell'istruzione superiore.

Per le tante persone coinvolte, questo cambiamento del mercato del lavoro è stato doloroso, ma avrebbe potuto essere positivo qualora fossero stati previsti incentivi per promuovere il miglioramento e la trasformazione di queste attività in opportunità e lavori sostenibili. Non si tratta di sostenere situazioni senza sbocchi, ma di incentivare soluzioni attuabili.

In breve, lavoro autonomo e occupazione informale sono un surrogato dei posti di lavoro regolari decorosi mancanti. Vi sono prove del fatto che la domanda di forza lavoro nel settore produttivo e industriale manuale spesso resta insoddisfatta, mentre coloro che sono alla ricerca di un impiego optano per attività informali occasionali, ma meglio retribuite, sui mercati locali. Per affrontare le varie forme di informalità, la politica deve considerare le motivazioni di sostentamento del nuovo lavoro flessibile atipico e integrare questa occupazione informale in una politica e una regolamentazione chiare/flessibili in materia di lavoro. Se la nuova occupazione informale altro non è che una notevole flessibilità e mobilità, non vi è contraddizione tra informalità e nuovi mercati del lavoro formale flessibile. Le attività informali di sussistenza hanno più a che vedere con la protezione sociale che con l'occupazione e sottolineano l'esigenza di una protezione sociale più adeguata per tutti.

L'offerta di competenze/capacità di lavoro è un tema importante?

L'inadeguatezza delle competenze e le notevoli aspettative legate ad un livello di "sovrainistruzione" paiono svolgere un ruolo per quanto concerne i risultati ottenuti sul mercato del lavoro: vi sono segnali del fatto che i datori di lavoro ricercano dipendenti/profili non (facilmente) offerti, mentre i candidati ricercano lavori per i quali non esiste una domanda. L'istruzione formale attualmente impartita è molto slegata dalle competenze richieste dal mondo del lavoro. Quasi un giovane su due cerca di conseguire

¹³ Rutkowski J. et al, Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region, Banca mondiale, 2005.

¹⁴ Schneider F., Shadow economies of 145 countries all over the world: estimation results over the period 1999 to 2003, marzo 2005; Barnabé S., A profile of Informal Employment: the case of Georgia. Documenti di lavoro sull'economia informale, ILO, Ginevra, 2002.

un diploma universitario, indipendentemente dalle prospettive future e dal campo di studio, discorso che vale per i paesi del Caucaso, ma anche per l'Asia centrale e la Russia.

Pertanto, l'offerta è chiaramente una sfida per la politica.

L'ingresso della popolazione più giovane nella vita attiva è molto difficile, come dimostrano gli altissimi tassi di disoccupazione della fascia di età 20-29 nella maggior parte dei paesi, anche se i giovani, appena entrati sul mercato, tendono ad essere più adattabili. Tuttavia, il mix di competenze della forza lavoro giovane risponde solo in parte ai livelli di competenze richiesti.

Attualmente, nell'ambito della forza lavoro più giovane, predominano elementi con istruzione superiore e secondaria (in quest'ultimo caso soltanto con poche competenze professionali); la percentuale di giovani occupabili con qualifiche medie resta bassa nonostante gli sforzi di riforma profusi ovunque. L'inadeguatezza quantitativa delle competenze è peraltro aggravata da problemi di qualità e pertinenza dell'istruzione, ivi compresa istruzione e formazione professionale.

I paesi della CSI registrano indicatori di successo scolastico molto elevati, con un'alfabetizzazione pari quasi al 99% e percentuali in costante aumento di popolazione che completa il ciclo di istruzione superiore. La diffusa tendenza a investire personalmente nell'istruzione superiore fa sì che, conclusi gli studi, si desiderino e ricerchino posti di lavoro soddisfacenti, salubri e ben retribuiti, ma la domanda di tali qualifiche non è sufficiente. Nonostante un ritorno incerto dell'istruzione in termini di posti di lavoro compatibili, vi sono però altri incentivi che spingono i singoli a continuare ad investirvi, tra cui per esempio il rinvio dell'ingresso nella vita attiva, nonché il ritorno sociale in termini di prestigio e capacità decisionale. I diplomati dell'istruzione superiore competono dunque con i diplomati della VET secondaria per posti di lavoro che richiedono qualifiche VET (servizi, amministrazione, compiti di segreteria).

Esiste inoltre un nutrito gruppo di giovani che, dopo l'istruzione secondaria, accedono al mercato del lavoro senza le competenze richieste per impieghi e posti di lavoro. Responsabile del continuo afflusso sul mercato del lavoro di giovani non occupabili è la finalità essenzialmente accademica e teorica dell'istruzione generale secondaria nella CSI, e tali giovani non hanno neanche modo di usufruire di un'offerta di formazione adeguata ed economicamente accessibile. Le percentuali di studenti e diplomati della VET iniziale e secondaria sono infatti calate e, in generale, le riforme della VET non hanno ottenuto buoni risultati.

La condizione di disoccupazione non è però sinonimo di "lavoro non retribuito", altrimenti si sarebbero scatenate rivoluzioni di affamati ovunque. La disoccupazione deriva dalla disponibilità di rimesse, dalle opportunità offerte dal settore informale e dalle attività illegali, dai trasferimenti sociali e dai sussidi alle famiglie, nonché da altri fattori che consentono di rifiutare posti di lavoro considerati "non soddisfacenti".

Vi è tuttavia anche la disoccupazione causata da una non corrispondenza tra domanda e offerta, tema importante ai fini della politica, che deve rivolgersi all'offerta come alla domanda, nonché a tutti i meccanismi intermedi. La mancata corrispondenza è causata da competenze inadeguate e insufficienti, scarsa attrattiva di alcuni posti disponibili (stipendi, aspettative personali di ritorno sull'investimento effettuato nell'istruzione superiore) per persone che hanno raggiunto livelli elevati di istruzione formale, nonché una rigida regolamentazione del lavoro, che risulta costosa per i datori di lavoro.

Migrazione

La migrazione esterna netta dalle zone urbane alla Russia, ai mercati limitrofi e alle economie sviluppate è stata molto accentuata, soprattutto nell'ambito delle fasce di popolazione produttive e dei lavoratori qualificati. Tuttavia, sebbene la migrazione di singoli prosegua, le ondate massicce della metà degli anni Novanta sono cessate.

L'emigrazione ha avuto un impatto sulla composizione demografica di alcuni paesi come, per esempio, Armenia e Georgia, che hanno visto la popolazione ridursi (del 20-25% circa in meno di 10 anni) e la forza lavoro produttiva subire effetti sia quantitativi che qualitativi.

Fenomeni migratori e rimesse sono collegati, benché il loro contributo relativo a livello di investimenti produttori e consumi dei nuclei familiari differisca a seconda dei livelli di benessere e della condizione occupazionale¹⁵. L'Armenia è sicuramente il paese che più fa affidamento sull'impatto delle rimesse.

¹⁵ Quintili basati su entrate/uscite.

Secondo studi recenti, le rimesse degli emigranti armeni (migrazioni recenti e diaspora) sono stimati pari circa al 30% del PIL (2004)¹⁶. In Armenia, le rimesse sono una fonte importante di reddito per le famiglie più povere e offrono un contributo positivo, per esempio sulla spesa per l'istruzione. Vi sono tuttavia segnali del fatto che le rimesse incidono sulla partecipazione al mercato del lavoro rendendo non indispensabile accettare i lavori precari poco retribuiti disponibili.

Politiche essenziali per migliorare gli esiti sul mercato del lavoro

Optare per una liberalizzazione maggiore o minore e per un intervento più o meno deciso della politica pubblica parallelamente alle forze di mercato è una questione di strategia politica che riguarda ciascun paese. Il ventaglio di misure politiche varierà di conseguenza, ma alcune saranno comunque condivise.

La gamma di temi sollevati nel presente documento richiede una serie di proposte politiche fondamentali volte:

- ad una riduzione sostenuta della povertà attraverso la creazione di posti di lavoro più numerosi e decorosi; e
- allo sviluppo di alternative economiche più competitive (che vadano oltre gli attuali motori della crescita, i quali dipendono da settori a basso valore aggiunto) che possano contare su una forza lavoro adattabile e pronta ad apprendere.

Sebbene i progressi compiuti di recente nella riduzione della povertà siano legati ad alti tassi di crescita, l'effetto sostenibile sulla riduzione della povertà degli attuali modelli di crescita si eroderanno rapidamente qualora la creazione di posti di lavoro non risponda in maniera da poter fare maggiore affidamento sul reddito da occupazione della popolazione.

L'ambito di applicazione della politica occupazionale nella CSI è pertanto ampio.

Le politiche per l'occupazione devono prestare maggiore attenzione:

- alla deregolamentazione dei rapporti di lavoro concentrandosi sull'applicazione dei principali standard di lavoro;
- a misure di sostegno più numerose, migliori e meglio finanziate, rivolte a quanti ricercano un primo lavoro e ai giovani che accedono al mercato del lavoro. Nella maggior parte delle economie della CSI, questo segmento della forza lavoro praticamente non è contemplato dalle misure di sostegno a favore dei servizi statali di collocamento;
- a politiche attive per il mercato del lavoro, che devono peraltro rivolgersi agli ampi strati di popolazione con occupazioni informali precarie e a quanti rischiano la discriminazione sul mercato del lavoro;
- alla riforma dei servizi statali di collocamento volta al rafforzamento istituzionale e al miglioramento delle prestazioni delle istituzioni: revisione del mandato, migliore promozione delle misure disponibili presso i gruppi di riferimento, miglioramento dei servizi guidati dall'occupazione anziché dalla sola protezione sociale, ruoli consultivi per datori di lavoro e persone alla ricerca di impiego, ruoli di profilassi, risorse adeguate; responsabilità pubblica basata su un'adeguata sorveglianza e valutazione;
- all'esplorazione delle potenzialità degli approcci locali di sviluppo dell'occupazione¹⁷;
- alla notevole informalità presente sui mercati del lavoro della CSI, che compromette l'affidabilità dei dati raccolti utilizzando formulari standard¹⁸. Per analizzare meglio la situazione e l'impatto delle

¹⁶ USAID, Remittances in Armenia: size, impact, and measures to enhance their contribution to development, Yerevan, 2004.

¹⁷ Commissione europea, Practical handbook on developing local employment strategies in new Member States and Candidate Countries of the European Union, 2004.

¹⁸ Le indagini svolte presso la forza lavoro si basano su concetti di occupazione e disoccupazione internazionalmente accettati che valgono per mercati del lavoro e rapporti di lavoro più sviluppati e strutturati, per cui non riescono a cogliere le molteplici

attività informali sul mercato del lavoro, è importante adeguare i concetti delle indagini e incrementarne l'uso ai fini delle politiche.

Vista l'importanza dell'offerta (fattore competenze), occorre sviluppare:

- una migliore articolazione tra politiche per lo sviluppo delle risorse umane e alternative in tema di strategie economiche al fine di colmare le lacune esistenti e ovviare alle eventuali non corrispondenze, migliorando il ritorno sull'investimento nell'istruzione, nonché promuovendo una maggiore efficacia delle scelte individuali, incoraggiando dunque l'apprendimento permanente;
- una partecipazione diversificata ai mercati di sviluppo delle competenze di attori privati, pubblici, locali e centrali nell'ambito di partenariati costruttivi per sostenere investimenti costanti e a lungo termine nel capitale umano.

Le politiche per migliorare gli esiti sul mercato del lavoro nei due sottogruppi di paesi della CSI dovranno tener conto di quanto segue:

<i>Paesi CSI a medio reddito</i>	<i>Paesi CSI a basso reddito</i>
1. Miglioramento della concorrenza sul mercato dei prodotti e riduzione delle barriere amministrative	1. Sviluppo delle istituzioni principali di un'economia di mercato e investimenti infrastrutturali
2. Decentramento della fissazione delle retribuzioni	2. Riduzione delle barriere amministrative
3. Miglioramento dell'efficacia della rete di sicurezza sociale per migliorare la redistribuzione della forza lavoro	3. Sviluppo di una rete di sicurezza sociale, soprattutto per quanto non possono accedere a meccanismi formali di assicurazione

Conclusione

Crescita con pochi nuovi posti di lavoro e mix squilibrato di competenze per quanto concerne l'offerta sono ambedue sfide politiche per i paesi della CSI.

Nella CSI si è sviluppata una tendenza ad un mix di competenze squilibrato della forza lavoro, in cui i lavoratori con qualifiche adeguate e di medio livello scarseggiano, mentre potrebbero risultare eccedentari quelli con istruzione superiore (perlomeno attualmente). Una siffatta tendenza potrebbe essere molto favorevole qualora queste economie iniziassero a costruire vantaggi competitivi e crescita nel campo delle tecnologie di punta e nei settori altamente qualificati. Tuttavia, al momento la crescita, sebbene molto elevata, si basa principalmente sull'estrazione delle risorse naturali (petrolio, gas, ecc.) e sull'edilizia, mentre i settori ad alto valore aggiunto non sono ancora appetibili in termini di investimento.

La creazione di posti di lavoro che si registra nell'ambito dell'economia informale (lavoro autonomo, attività agricole, piccolo commercio, lavoro a domicilio, microimprese individuali) è importante per il sostentamento e non può essere trattata da politiche generali volte a regolamentare il lavoro e combattere l'evasione fiscale. Sono necessari approcci sensibili per incoraggiare il lavoro autonomo e promuoverne le varie forme affinché evolvano in posti di lavoro decorosi. Ciò implica conoscere meglio quanto sta accadendo nell'ambito dell'informalità, il contributo offerto dalle varie attività informali legali al sostentamento delle famiglie e a quanti sono alla ricerca di un primo impiego, nonché il genere di misure che potrebbero risultare costruttive anziché distruttive.

Una politica volta a creare posti di lavoro decorosi è dunque sicuramente indispensabile e va perseguita, ma occorre che sia sostenuta da una maggiore informazione e da un dialogo sociale, oltre che da sinergie con altre politiche attuate sul versante della domanda, tenendo conto altresì del fatto

situazioni occupazionali, l'elevata mobilità individuale e la condizione di occupazione transitoria che caratterizzano i mercati del lavoro della CSI.

che l'agenda per la creazione di posti di lavoro decorosi riguarda non solo l'occupazione formale, ma anche quella informale.



SVILUPPI E SFIDE PER LE POLITICHE OCCUPAZIONALI NELLA REGIONE MEDITERRANEA

ETF, aprile 2006

Introduzione¹

Nel periodo dell'industrializzazione statale degli anni Sessanta e del boom petrolifero degli anni Settanta, si è assistito ad una flessione costante del tasso di disoccupazione nella regione mediterranea² (MEDA). Peraltro all'inizio degli anni Ottanta, in alcuni dei paesi in cui il lavoro abbondava si sono iniziate a registrare delle carenze a fronte della rapida crescita della manodopera, mentre le zone rurali si andavano spopolando in seguito alle migrazioni dalle campagne alle città e all'emigrazione verso l'estero. Le economie esportatrici di petrolio erano diventate sempre più dipendenti da milioni di lavoratori provenienti da altri paesi MEDA, per fronteggiare le forti carenze di manodopera nazionale. L'Europa diventò del pari una meta importante per i lavoratori migranti da quella regione. Del resto la vitalità dei mercati del lavoro dei paesi MEDA era chiaramente dimostrata dall'impressionante crescita pro capite della regione e dai rapidi progressi nel settore dell'istruzione.

Verso i primi anni Novanta, tuttavia, i risultati del mercato del lavoro nella regione MEDA mostrano che ben poco restava di quel dinamismo che li aveva caratterizzati in passato. La vivace economia regionale di una volta si arrestò improvvisamente in seguito alla crisi petrolifera nella metà degli anni Ottanta. Di fronte alla continua e rapida crescita del lavoro, i tassi di disoccupazione aumentarono fino a raggiungere livelli record e si profilò una stagnazione dei salari reali e un crollo della produttività. La disoccupazione aperta era in aumento specialmente tra i giovani lavoratori qualificati, tanto che la riduzione della disoccupazione e la rapida creazione di posti di lavoro sono diventati la sfida più urgente delle economie di questa regione. Il fatto che nella maggior parte dei paesi i tassi di disoccupazione siano rimasti elevati e abbiano continuato a salire nel corso degli anni Novanta ha rafforzato il senso di urgenza tra i responsabili politici e i cittadini e ha evidenziato la necessità di affrontare il problema con determinazione.

Il presente documento esaminerà l'esperienza acquisita dai paesi MEDA con la riforma dei mercati del lavoro, comprendente la razionalizzazione del ruolo del settore pubblico, la deregolamentazione dell'occupazione nel settore privato e l'uso delle politiche attive del mercato del lavoro volte ad alleviare la disoccupazione. Fornirà inoltre una lettura delle opportunità e dei limiti di intervento diretto nei mercati del lavoro e presenterà le prassi ampiamente riconosciute dalla comunità politica per accelerare la crescita e la creazione di occupazione nella regione.

Razionalizzazione del ruolo del settore pubblico

Una razionalizzazione del ruolo del settore pubblico nei mercati del lavoro MEDA risulta necessaria per diversi motivi. Il più noto è l'onere finanziario a carico del governo e del resto dell'economia. I governi MEDA continuano a fornire occupazione a un numero maggiore di cittadini rispetto a qualsiasi altra regione in via di sviluppo. Ma un fattore ancora più importante è dato dal fatto che il dominio del settore pubblico è strettamente connesso alla struttura della disoccupazione e all'apporto di competenze nell'economia. Pertanto, la necessità di riforma del settore pubblico deriva in larga parte dalle rigidità introdotte dall'interferenza statale nei mercati del lavoro. L'offerta di garanzie dirette ed indirette di assunzione da parte del governo e le discrepanze nelle aspettative salariali, dovute alle generose politiche retributive del settore pubblico, determinano una segmentazione del mercato ed un'elevata domanda di lavoro per il settore pubblico, in modo particolare tra i giovani qualificati in cerca di primo impiego.

I responsabili politici dei paesi MEDA hanno adottato diversi strumenti volti a ridurre l'occupazione nel settore pubblico, contenere gli stipendi pubblici e, ancora più importante, indirizzare i nuovi lavoratori verso l'occupazione nel settore privato. Con intensità variabile le politiche adottate mirano ad una riduzione progressiva dei posti di lavoro o a congelare le nuove assunzioni, ad accelerare la riduzione mediante adeguamenti sostanziali dei salari o tagli alle indennità, oppure attraverso una restrizione esplicita attuata con i licenziamenti. Per motivi politici il congelamento delle assunzioni e la riduzione

¹ Documento redatto da Tarik M. Yousef traendo spunto dalla relazione prodotta nel periodo in cui era consulente ospite per la Banca mondiale: *"Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward A New Social Contract"* (Liberare il potenziale occupazionale in medioriente e nell'Africa settentrionale: verso un nuovo contratto sociale) (Washington, D.C. – Banca mondiale, 2004). Le opinioni espresse nel documento appartengono all'autore e non intendono rappresentare quelle delle istituzioni.

² I paesi del Mediterraneo compresi nell'analisi sono: Algeria, Cisgiordania, Egitto, Gaza, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia.

progressiva sono diventate le opzioni più utilizzate. La riduzione può essere elevata se i dipendenti lasciano un lavoro nel settore pubblico per un lavoro nel settore privato oppure quando si ritirano dal lavoro a causa di disabilità, pensionamento o altri motivi. La struttura dell'età dei lavoratori nel settore pubblico può fornire qualche indicazione sui tassi di uscita naturale dal lavoro: in Egitto e in Marocco, ad esempio, quasi il 15% dei lavoratori nel settore pubblico ha più di cinquant'anni.

Laddove la riduzione della remunerazione nel settore pubblico può produrre una redistribuzione della manodopera grazie alla molla economica, la riduzione dell'occupazione nel settore pubblico può anche essere agevolata mediante programmi di mobilità o volontarie interruzioni del rapporto di lavoro. La maggior parte dei paesi MEDA dispone di una legislazione o di precedenti che incoraggiano tale approccio e molti di loro prevedono condizioni di licenziamento. Ad esempio, in Algeria, fino al 1994 i datori di lavoro erano tenuti per legge a indennizzare i lavoratori licenziati con il pagamento, in un'unica soluzione, del salario di un mese per ogni anno di lavoro effettuato. La Tunisia dispone di una legislazione in materia di assistenza ai disoccupati, ma solo l'Algeria e l'Egitto offrono un'assicurazione di disoccupazione alla quale i lavoratori del settore formale aderiscono mediante un'imposta obbligatoria sul salario. In Egitto l'uso di questa legislazione si è rivelato ridotto perché i licenziamenti sono ammessi soltanto quando l'impresa viene liquidata. Pertanto, solamente l'Algeria dispone di un sistema di assicurazione di disoccupazione funzionante, grazie al quale è stato possibile effettuare una significativa riduzione dell'occupazione nel settore pubblico.

Deregolamentazione dell'occupazione nel settore privato

Nei paesi MEDA l'intervento del governo nel mercato del lavoro si è esteso anche al settore privato. Circa cinquant'anni fa, in questa regione, e in gran parte dei paesi in via di sviluppo, sono stati adottati regolamenti sul mercato del lavoro finalizzati alla protezione sociale. Se da un lato nella regione MEDA si riscontra una tendenza comune ad offrire ai lavoratori un lavoro sicuro nonché pensioni, assistenza sanitaria e altri sussidi connessi al lavoro piuttosto generosi, dall'altro lato i singoli paesi differiscono notevolmente nella portata dei loro interventi, a seconda dell'evoluzione del mondo del lavoro di ciascun paese. Di fatto, i sindacati sono ammessi in Egitto e nei paesi nordafricani, ma sono vietati o assenti in altri paesi. Analogamente, le restrizioni sulle assunzioni e sui licenziamenti sono più forti in Algeria, Egitto e Tunisia rispetto alla Giordania o al Marocco. Leggi sui minimi salariali sono state adottate in Egitto e nei paesi nordafricani, ma non in altri paesi.

Ciononostante, non è stato possibile valutare l'impatto di questi regolamenti, a causa della carenza di chiari elementi concreti. Inoltre, la sensazione è che nella maggior parte dei paesi le leggi sull'occupazione siano spesso inefficaci a causa dell'evasione, della debole applicazione e dell'incapacità di raggiungere il settore informale. Stando a recenti ricerche internazionali, tuttavia, il quadro normativo di un paese può influenzare notevolmente i risultati del mercato del lavoro. Un'eccessiva regolamentazione fa sì che i lavoratori restino per lunghi periodi senza lavoro, provocando un degrado delle competenze e aggravando la carenza di esperienza professionale. I risultati dei mercati del lavoro degli anni Novanta dimostrano che i paesi MEDA non andati immuni da questi effetti indesiderati. Persino le leggi sui minimi salariali, ritenute inefficaci a causa della debole copertura e applicazione, hanno dimostrato di avere effetti significativi sulla disoccupazione in Marocco.

Nei paesi MEDA, dove la disoccupazione a lungo termine e l'esigua creazione di posti di lavoro rappresentano problemi di cruciale importanza, la creazione di procedure di assunzione e licenziamento più flessibili è stata la questione politica più rilevante nella riforma dei regolamenti del mercato del lavoro. Laddove i paesi MEDA hanno avuto generalmente una preferenza per i contratti di lavoro a tempo indeterminato nel settore formale, diversi paesi hanno iniziato di recente a prendere provvedimenti per rendere i contratti di assunzione più flessibili. Il nuovo codice egiziano di diritto del lavoro, adottato nel giugno 2003, consente di rinnovare illimitatamente i contratti a tempo determinato, senza l'obbligo di trasformarli in contratti a tempo indeterminato, mentre la legge egiziana sul lavoro del 1981 richiedeva che tali contratti venissero convertiti in contratti a tempo indeterminato, se il rapporto di lavoro si protraeva oltre un periodo iniziale. Il Marocco e la Tunisia hanno recentemente introdotto una normativa che estende le possibilità di lavoro a tempo parziale e la stipula di contratti a tempo determinato: in questi paesi tali misure rappresentano la principale fonte di flessibilità dal punto di vista delle assunzioni.

Tuttavia, sebbene i paesi stanno iniziando a offrire contratti di lavoro più flessibili, prestano del pari meno attenzione alle restrizioni sui licenziamenti. Questa asimmetria tra regolamenti sulle assunzioni e

sui licenziamenti crea nuove rigidità nei mercati del lavoro. La maggior parte dei paesi vieta il licenziamento per motivi economici (mercati più ristretti, aumento della concorrenza) o lo rendono difficile dal punto di vista amministrativo. In Marocco e in Tunisia i lavoratori licenziati possono intraprendere azioni legali assai onerose per le aziende, dagli esiti imprevedibili e contrastanti. In altri paesi gli accordi salariali fanno aumentare i costi del licenziamento, ignorando le disposizioni del codice sul lavoro. Ciò fa sì che le imprese private non si ristrutturino e le piccole imprese preferiscano sovente soluzioni al di fuori del quadro normativo. Alcune imprese eludono le restrizioni sui licenziamenti facendo firmare ai lavoratori lettere di dimissioni non datate, che vengono conservate in caso sia necessario il licenziamento.

Gli elevati costi di lavoro extrasalariali in alcuni paesi MEDA incentivano ad assumere i lavoratori con contratti temporanei oppure a evitare gli obblighi di registrazione e quindi il pagamento obbligatorio dei contributi. In Marocco e in Tunisia i costi extrasalariali sostenuti dai datori di lavoro e dai lavoratori rappresentano in media il 25% della busta paga. In Algeria i soli contributi al sistema di sicurezza sociale rappresentano più del 36% dei costi totali della manodopera, ai quali si vanno ad aggiungere oneri supplementari come quelli dell'assistenza sanitaria, dell'assicurazione contro gli infortuni e delle misure di sicurezza per la formazione professionale. Questi oneri aggiuntivi vanno a formare un considerevole costo indiretto della manodopera. Gli incentivi agli investimenti che riducono il costo di utilizzo del capitale possono avere incoraggiato le imprese ad adottare processi ad un uso più intensivo di capitale, al fine di migliorare la flessibilità di fronte agli elevati costi del lavoro e ad altre rigidità del mercato del lavoro.

Politiche attive del mercato del lavoro

Tutti i paesi MEDA adottano politiche attive del mercato del lavoro con intensità e successo variabili. I programmi hanno spostato la loro attenzione dalla formazione e dall'assunzione dei lavoratori nel settore pubblico alle conseguenze della riduzione del personale e della disoccupazione. Con i progetti in corso volti a privatizzare le imprese pubbliche e gli sforzi fatti per ristrutturare la pubblica amministrazione le politiche attive del mercato del lavoro sono diventate sempre più importanti per far fronte alle conseguenze della riduzione del lavoro. Gli alti tassi di disoccupazione, la sua diffusione tra i giovani adulti qualificati e la segmentazione dei mercati del lavoro nel settore pubblico-privato hanno incoraggiato l'ampliamento della gamma e della portata delle politiche attive del mercato del lavoro, specialmente di quelle incentrate sui giovani.

I programmi delle opere pubbliche creano posti di lavoro temporanei per i disoccupati e integrano le reti di sicurezza, oltre a fornire infrastrutture alle comunità povere. Il Marocco e la Tunisia utilizzano questi programmi da lungo tempo, mentre l'Algeria e l'Egitto li hanno introdotti negli anni Novanta in seguito ai programmi di adeguamento strutturale. Il programma trentennale del Marocco *Promotion Nationale* gestisce progetti ubicati prevalentemente nelle zone rurali svantaggiate per la riforestazione, il recupero dell'acqua di pozzo, la costruzione di strade e dighe e la pavimentazione stradale. Durante il periodo 1990–1999 il programma ha creato lavoro per circa 40 000 persone-anni in attività ad alta intensità di manodopera. Il programma delle opere pubbliche della Tunisia è un importante strumento per trasferire reddito ai poveri. Negli anni 1987–1991 questi programmi hanno dato lavoro a una media per anno di 75 000 lavoratori, di cui un terzo nelle zone urbane e due terzi nelle zone rurali.

Gran parte dei paesi MEDA hanno introdotto programmi di microcredito volti a promuovere il lavoro autonomo. Negli ultimi anni detti programmi sono cresciuti rapidamente e hanno visto raddoppiare il numero di clienti nella regione tra il 1997 e il 1999. Le aspettative sono state elevate e i governi di tutta la regione hanno mostrato molto interesse al riguardo. Un programma correlato, in forte sviluppo, prevede l'erogazione di prestiti di supporto alla disoccupazione, i quali offrono un piccolo capitale d'investimento ai disoccupati. Diversamente dal microcredito, questo programma mira a ridurre la disoccupazione, piuttosto che a fornire servizi finanziari sostenibili ai poveri e le imprese che finanziate sono solitamente nuove imprese. Questo tipo di programma viene gestito da grandi organizzazioni governative o semi-governative che sovvenzionano i costi dei prestiti.

I programmi di formazione e riconversione professionale sono diventati sempre più diffusi nella regione MEDA, così come nel resto del mondo, per far fronte alla carenza di competenze tra i disoccupati e per soddisfare le esigenze di competenze specifiche nei settori più avanzati. I programmi di formazione sono stati progettati per i disoccupati a lungo termine, per chi ha perso il lavoro in seguito a licenziamenti di massa e per i giovani (in genere quelli che hanno abbandonato la scuola). L'Algeria

dispone del più grande sistema di formazione con 290 000 posti di formazione, di cui 260 000 in centri di formazione pubblici e 15 000 in imprese pubbliche. L'Egitto ha circa 36 000 studenti in 120 centri di formazione di pubblica gestione. In Cisgiordania e a Gaza, vi sono 29 centri al di fuori del ministero dell'Istruzione e del ministero dell'Istruzione superiore con circa 24 specializzazioni e 3 000 tirocinanti, tuttavia il coordinamento del programma con il mercato del lavoro rimane scarso.

Nonostante il richiamo politico e il contributo alla riduzione della povertà offerto dalle politiche attive del mercato del lavoro, le scarse testimonianze dei paesi MEDA indicano che tali politiche non sono molto efficaci per rimediare ai problemi strutturali nei mercati del lavoro o per ridurre gli alti tassi di disoccupazione. Anche con una spesa già elevata e proiettata alla crescita, solo una piccola parte della forza lavoro viene sostenuta da questi programmi, i quali, a causa di una progettazione inadeguata, possono comportare costi fiscali significativi ed effetti economici negativi. I programmi delle opere pubbliche, ad esempio, apportano vantaggi momentanei, senza migliorare la possibilità di occupazione dei lavoratori a lungo termine. I partecipanti a tali programmi hanno un'inferiore probabilità di assunzione in seguito per un lavoro non assistito e probabilmente guadagnerebbero di meno.

I programmi di formazione sono generalmente ciclici e riportano risultati migliori quando l'economia è in espansione. Stando ad alcune valutazioni internazionali i programmi che hanno riscosso maggiore successo sono stati quelli di formazione sul posto di lavoro estremamente mirati, generalmente rivolti alle donne e ad altri gruppi svantaggiati. Le valutazioni riguardanti la conversione professionale per i lavoratori licenziati indicano invece uno scarso miglioramento delle probabilità di rioccupazione. L'esperienza suggerisce che i programmi, se utilizzati, dovrebbero essere di piccola portata e dovrebbero mirare a gruppi che possono trarne un reale vantaggio. Le valutazioni relative ai programmi di formazione per i giovani indicano che la formazione a livello di impresa dà migliori risultati rispetto alla formazione nelle scuole. Nel complesso, tuttavia, l'esperienza ci dice che è difficile colmare lacune formative con programmi di formazione di breve durata.

Per essere efficaci, quindi, le politiche attive del mercato del lavoro devono essere progettate e indirizzate con molta attenzione. A tal riguardo, la maggior parte dei paesi della regione MEDA dovrà far fronte alla carenza di studi di valutazione e all'assenza di una continua revisione dei vari programmi che assicurano un'ampia copertura, efficacia in termini di costi e un impatto significativo sui risultati del mercato del lavoro. Questo potrebbe richiedere l'estensione dei programmi di assistenza e di ricerca del lavoro, vale a dire una delle politiche attive del mercato del lavoro di maggior successo in altri paesi ma con una portata limitata nella regione MEDA, a causa della scarsa partecipazione, di finanziamenti inadeguati o dei divieti sui servizi di intermediazione del lavoro in vigore in alcuni paesi. I programmi possono richiedere un migliore allineamento con i profili e le esigenze dei disoccupati. Molti dei paesi MEDA concentrano infatti l'attenzione sugli individui qualificati che subiscono i tassi di disoccupazione più alti, ma che non rappresentano la maggioranza dei lavoratori disoccupati. Maggiori risorse dovrebbero dunque venire destinate ai lavoratori a basso livello di istruzione, incluse le donne. Si tratta del resto di una problematica destinata ad accentuarsi nel breve periodo, nel momento in cui i paesi MEDA saranno maggiormente integrati nei mercati globali delle materie prime.

Prassi riconosciute

In seguito ad una serie di simulazioni empiriche è emerso che gli interventi nei mercati del lavoro finora esaminati hanno effetti positivi sul lavoro e a livello macroeconomico, contribuendo nella maggior parte dei casi a un aumento dell'occupazione, degli investimenti privati e della produzione nel lungo periodo. Ciononostante, i risultati dell'occupazione e della crescita, associati anche ai più completi pacchetti di intervento, sono esigui, se si considera l'enorme fabbisogno di occupazione nella regione. Ciò induce a concludere che le politiche dell'occupazione e le riforme del mercato del lavoro in generale, pur essendo una componente necessaria delle riforme politiche, non sono sufficienti per affrontare la sfida dell'occupazione di questa regione oggi come nei prossimi vent'anni.

Piuttosto, le recenti proposte politiche all'interno e all'esterno della regione hanno convenuto la necessità di un approccio globale alla riforma di sviluppo per il futuro, lasciando spazio ai dibattiti sulla velocità ottimale e sulla sequenza delle riforme. Ma in definitiva la regione MEDA richiede una trasformazione ad ampio raggio delle sue economie per rafforzare i motori principali della creazione di occupazione e della crescita economica, ovvero una maggiore imprenditorialità e un maggiore sviluppo del settore privato, una più veloce integrazione nei flussi globali del commercio e degli investimenti nonché una minore dipendenza dal petrolio e una maggiore diversificazione dell'economia.

Affinché la regione porti a compimento questa lunga transizione, sono necessari rapidi progressi in termini di riforma dell'istruzione, parità uomo-donna e migliore governabilità.

Si tratta di prassi ampiamente riconosciute che si fondano sul concetto che i motori tradizionali di creazione di occupazione nella regione, ossia l'occupazione nel settore pubblico e la migrazione, non potrebbero soddisfare i futuri requisiti per creare occupazione. Mentre il governo può continuare ad essere fonte di occupazione per una minoranza, i vincoli fiscali e la bassa produttività dei lavoratori suggeriscono che un'espansione dell'occupazione nel settore pubblico avverrebbe unicamente a caro prezzo e non sarebbe sufficiente per assorbire i disoccupati e i nuovi laureati in coda per un impiego pubblico. Se non si accelera la crescita dell'occupazione nel settore privato formale, le persone in cerca di occupazione, che sono in continua crescita, verranno spinte verso la disoccupazione o verso il settore informale.

Le prospettive della migrazione della forza lavoro sono ugualmente limitate nel prossimo futuro. Mentre la migrazione intraregionale ha fornito un importante sbocco per i lavoratori nei paesi che esportavano manodopera durante il boom petrolifero degli anni Settanta e Ottanta, nell'ultimo decennio si è registrato un rapido rallentamento degli efflussi netti dei lavoratori MEDA nei paesi di accoglienza. L'attuale disoccupazione e la rapida espansione della forza lavoro nazionale prevista nei paesi di accoglienza offrono ulteriori incentivi alla riduzione degli afflussi di lavoratori migranti in generale. Analogamente, dati i possibili flussi considerevoli di lavoratori migranti dai paesi MEDA verso l'Europa, sarà necessario cambiare in modo significativo la politica di migrazione dell'UE pur fornendo solo una soluzione parziale al problema dell'occupazione nella regione MEDA.

Il risultato atteso da una riforma globale non è un mercato del lavoro non regolato, che espone i lavoratori a condizioni di lavoro difficili, alla volatilità dell'occupazione e alla precarietà dei redditi, né un mercato del lavoro in cui la crescita viene raggiunta con una "corsa verso il basso", accompagnata da un declino degli standard di vita dei lavoratori e da un peggioramento della disparità dei redditi. Le nuove politiche di sviluppo sono necessarie per sostenere anzi una "corsa verso l'alto" e per garantire che i lavoratori traggano benefici dalla crescita economica. Con il retaggio delle azioni di intervento e di redistribuzione dello Stato di questa regione, le future strategie di riforma dovrebbero trattare la parità e l'efficienza come risultati complementari, anziché contrapposti, e dovrebbero raggiungere l'obiettivo della flessibilità del mercato del lavoro, preservando le garanzie sociali fondamentali.

CREAZIONE DI OCCUPAZIONE E FORMAZIONE PERMANENTE: UNA PROSPETTIVA TRANSIZIONALE DEL MERCATO DEL LAVORO

**Klaus Schömann e Liuben Siarov, Centro Jacobs di formazione permanente e sviluppo
istituzionale, Università internazionale di Brema, aprile 2006**

Introduzione

Nel contesto della trasformazione demografica europea senza precedenti attualmente in corso nell'Unione europea è fondamentale fornire un quadro di politica occupazionale esauriente. Il tasso di disoccupazione giovanile è quasi il doppio del tasso medio di disoccupazione registrato nella maggior parte degli Stati membri (ETUI, 2006), una situazione che, se dovesse prolungarsi, potrebbe causare un serio problema. Come conseguenza dell'andamento demografico attuale, agli stessi giovani che ora non sono in grado di integrarsi con successo nell'ambito della forza lavoro spetterà, in seguito, di sostenere l'onere di uno stato sociale sovraccarico dei costi delle pensioni e della sanità. Inoltre, esiste tuttora un numero significativamente elevato di persone che abbandonano il lavoro prima di raggiungere l'età di 64 anni e che non soddisfano i requisiti di formazione necessari a consentire loro di competere con esito positivo sul mercato del lavoro. Persistono, altresì, differenze di genere nelle opportunità di lavoro, benché si siano ridotte in modo significativo nel corso degli ultimi anni. I problemi sono ad ampio spettro e di natura strutturale, come illustra la quota elevata e persistente di disoccupazione a lungo termine. Pertanto, l'elaborazione delle politiche deve essere altrettanto versatile, variata ed estesa quanto i problemi che intende risolvere.

Benché i precedenti modelli di elaborazione delle politiche orientati alla piena occupazione vengano rimessi in discussione, piena occupazione significa ancora che *"all persons have the right to earn a decent living through their own work"* [tutte le persone hanno il diritto di raggiungere attraverso il proprio lavoro uno stile di vita decente] (Schmid, 1998) e questo concetto rispecchia le idee sottese di *inclusione sociale e integrazione* che possiedono una forte attrattiva politica. A questo proposito, la piena occupazione ha assunto un nuovo significato in termini di offerta di opportunità e di incentivi adeguati per chiunque si impegni attivamente nella vita economica e, in tal senso, costituisce l'obiettivo principale dell'elaborazione della politica europea, incluso anche nella nuova Strategia europea per l'occupazione (SEO).

La seconda priorità della SEO consiste nello stabilire un ambito lavorativo caratterizzato da un modello "salario elevato, competenze elevate". La formazione permanente è stata individuata da tempo quale mezzo per superare le barriere strutturali al fine di assicurare la piena occupazione e per la sua capacità di promuovere un migliore ambiente di lavoro a livello macro (Schömann e O'Connell, 2002). In seguito alla trasformazione delle politiche pubbliche da lotta contro la disoccupazione a creazione di impiego, la formazione permanente assume un ruolo centrale nel promuovere l'integrazione sociale e il mercato del lavoro.

Occupazione e occupabilità dal punto di vista del mercato del lavoro transizionale

I mercati del lavoro transizionali (MLT) sono considerati un elemento complementare alla crescita economica, tecnica e delle conoscenze necessarie per creare una piena occupazione sostenibile in Europa (Schmid, 1998). Essi potrebbero essere definiti come accordi istituzionalizzati di tipo innovativo utilizzati allo scopo di aumentare le possibilità di (re)integrazione nel mercato del lavoro ed evitare l'esclusione sociale (Schömann e O'Connell, 2002, Schömann, 2001). Gli MLT assumono la forma di "ponti occupazionali" istituzionalizzati intesi ad agevolare la transizione tra diversi status e relazioni occupazionali durante l'esistenza lavorativa, in base a modalità atte a promuovere l'occupabilità e l'integrazione sociale (Schömann e Schmid, 2003).

I mercati del lavoro transizionali sono diventati uno strumento di uso comune per l'analisi delle problematiche dell'occupazione in una prospettiva comparativa. Il sostegno efficiente delle transizioni aumenterà la flessibilità del mercato del lavoro, tenendo effettivamente conto dei rischi insiti nelle transizioni tra relazioni occupazionali, formazione e combinazioni di status occupazionali.

L'evidente dissoluzione del modello di occupazione industriale basato su esempi di carriere stabili e regolato dalla norma dell'uomo che mantiene la famiglia e dai suoi sostituti post-industriali rappresentati dalle famiglie con doppio salario con forme di carriera instabili (Esping-Andersen, 1999, pag.33) ha determinato un cambiamento profondo della natura dei rischi sociali, che non possono essere presi in considerazione dal sistema di previdenza sociale (Lassnigg, 2005). La crescita di rapporti di lavoro non convenzionali quali i contratti a tempo determinato, il lavoro part-time, l'occupazione multipla e l'aumento di flessibilità dell'orario di lavoro ha suscitato preoccupazioni riguardo al fatto che tali modelli

occupazionali stiano effettivamente diventando una modalità di occupazione marginalizzata, suscettibile di condurre all'esclusione sociale (O'Reilly, Cebrian e Lallement, 2000). Ciò ha rafforzato l'ipotesi di una "universalizzazione" dei rischi dell'occupazione, da quelli inerenti a una società industriale caratterizzata da rapide mutazioni tecnologiche e dalla marginalizzazione di alcuni soggetti del mercato del lavoro ai rischi occupazionali della società post-industriale, che raggiungono anche i gruppi precedentemente avvantaggiati sul mercato del lavoro (Schmid e Schömann, 2004). Secondo Beck (1986), questo tipo di organizzazione sociale potrebbe condurre all'abolizione *in toto* della disoccupazione, che verrebbe in tal modo sostituita da un sistema di sottoccupazione flessibile caratterizzato da rapporti di lavoro flessibili e rischiosi.

Tuttavia, le prospettive riguardanti i "nuovi" accordi lavorativi non devono essere necessariamente nefaste, dal momento che questi ultimi possono fungere da "ponte" per la reintegrazione nel mercato del lavoro mantenendo l'occupabilità, oppure come mezzo di partecipazione permanente, in un momento in cui un lavoro a tempo pieno non può soddisfare le esigenze personali, come nel caso della cura dei figli o di un percorso scolastico. In realtà, il lavoro part-time costituisce talvolta un percorso occupazionale stabile (O'Reilly, Cebrian e Lallement, 2000).

Il sostegno alla riorganizzazione dei rapporti economici in maniera tale che orari di lavoro flessibili e lavoro part-time possano assolvere la funzione di mantenimento dell'occupabilità è suscettibile di produrre risultati migliori rispetto ai sussidi di disoccupazione, che potrebbero invece incentivare l'abbandono dell'occupazione. Inoltre, l'individuazione delle misure d'intervento adeguate nell'ambito delle dinamiche del mercato può consentire di correggere la marginalizzazione di alcuni gruppi attraverso incentivi volti a soddisfare le loro esigenze specifiche. Tali tipologie di misure mirate sono decisamente più efficaci (Schmid, O'Reilly e Schömann, 1996). È necessario intervenire, dal momento che l'aumento dell'occupazione avrà un effetto di esclusione deleterio per coloro i quali possiedono un livello di istruzione inferiore ai requisiti del mercato in crescita, considerato che circa i due terzi dei lavori creati nell'UE negli ultimi anni sono stati in settori a elevata intensità di conoscenze (Commissione europea, 2006). Altri gruppi suscettibili di esclusione sono le donne che hanno avuto lunghe interruzioni di carriera (attraverso la svalutazione delle competenze), i disabili, le minoranze etniche e i soggetti migranti (Schömann e Schmid, 2003).

Strategie per la creazione di occupazione e la promozione dell'integrazione sociale nel quadro del mercato del lavoro transizionale

I mercati di lavoro transizionali offrono linee direttrici concettuali per la gestione dei rischi sociali correlati all'occupazione che si verificano durante l'esistenza. Essenzialmente, l'approccio del mercato di lavoro transizionale mira al miglioramento della tutela "tradizionale" della disoccupazione tramite l'occupazione o la tutela della vita lavorativa e prevede tre componenti principali: la tutela di base della disoccupazione contro i rischi esogeni, i contributi di mobilità per ovviare ai rischi sia interni che esterni e l'attivazione di politiche di mercato del lavoro destinate a migliorare l'occupabilità e la flessibilità di singoli, famiglie e aziende (Schmid e Schömann, 2004). Questa tutela deve estendersi fino a coprire le fluttuazioni del flusso di reddito dovute a transizioni rischiose (ma necessarie), quali la transizione verso l'apprendimento. Le ricerche hanno dimostrato che l'avversione verso il rischio riveste un ruolo di fondamentale importanza nel rendere gli investimenti nella formazione necessari per mantenere l'occupabilità (Schömann e Siarov, 2005a) e la tutela del reddito orientata al mercato del lavoro transizionale potrebbe servire ad aumentare il numero di transizioni verso l'apprendimento nel corso dell'esistenza lavorativa.

Questo cambiamento richiede un ulteriore adeguamento ad ampio raggio delle istituzioni per rendere vantaggiose le transizioni e compensare i rischi intrapresi nel corso dell'adattamento del mercato del lavoro e per ragioni di flessibilità. Questi includono, tra gli altri, un'organizzazione del lavoro flessibile che consenta l'integrazione dei salari fissi con altre fonti di reddito, misure politiche che consentano l'uso della tutela dell'occupazione per coprire transizioni di mantenimento dell'occupazione importanti e servizi occupazionali con una prospettiva d'integrazione non soltanto dei disoccupati attuali ma anche di coloro che rischiano di perdere l'occupabilità (Schmid e Schömann, 2004).

Oltre a un cambiamento nel quadro istituzionale, l'approccio del mercato del lavoro transizionale richiede la formulazione di alcune linee direttrici politiche importanti per il miglioramento dell'occupabilità

dei singoli: l'agevolazione delle transizioni tra occupazione e formazione continua e da studi a tempo pieno a occupazione, garantendo la protezione del reddito durante le transizioni tra i vari rapporti di lavoro, offrendo sostegno del reddito nei momenti in cui gli obblighi sociali limitano l'accesso al mercato del lavoro (cura dei figli, cura degli anziani ecc.), fornendo il mantenimento del reddito nelle transizioni dall'occupazione alla disoccupazione e assicurando la sostituzione del reddito in situazioni in cui l'occupazione è seriamente limitata (in particolare a causa di disabilità o pensionamento).

In vari paesi d'Europa è possibile trovare esempi pratici di adozione della politica del mercato del lavoro transizionale. Sfortunatamente, la valutazione delle ripercussioni è ancora limitata e l'impatto a breve termine non costituisce l'obiettivo principale dell'approccio basato su MLT. Inoltre, è importante notare che l'ampiezza del quadro del mercato del lavoro transizionale può indurre errori di generalizzazione se si prendono in considerazione le pratiche migliori adottate in un determinato paese (Schömann e O'Connell, 2003). In generale, considerando la politica del mercato del lavoro, un singolo approccio alla pratica migliore è spesso molto difficile da individuare e applicare (Schmid e Gazier, 2002), pertanto, le politiche saranno citate solo come esempi per illustrare l'approccio generale.

Istruzione/formazione professionale e transizioni dell'occupazione

Lo strumento dell'apprendistato è ampiamente riconosciuto quale buona pratica nell'integrazione del mercato dell'istruzione professionale e della formazione del lavoro ed è in grado di assicurare, inoltre, una transizione agevole dall'istruzione alla vita lavorativa (Schömann e Sjarov, 2005b). Programmi di apprendistato sono stati adottati, tra gli altri, nel Regno Unito, in Portogallo, in Germania e nei Paesi Bassi, anche se raramente assumono la stessa forma. In numerosi paesi l'andamento mostra il tentativo proficuo di impegnare le parti sociali nello sviluppo e nel finanziamento congiunti della formazione, posto in evidenza dai Consigli delle competenze di settore del Regno Unito, che consentono ai datori di lavoro di ciascun settore di individuare le competenze richieste, assicurando in tal modo una migliore relazione tra il mercato del lavoro e quello della formazione. L'impegno in tal senso è fortemente auspicato a livello europeo, poiché legami più stretti tra attività di formazione e competenze richieste sul mercato del lavoro possono migliorare l'efficacia delle misure formative (Schömann e O'Connell, 2002).

Un'altra forma prevalente di intervento mirato a fare in modo che gli individui si assumano il rischio di uscire dall'occupabilità superando i vincoli di liquidità per impegnarsi nella formazione è costituito da sovvenzioni per l'istruzione dei singoli lavoratori. Tali politiche includono conti e voucher di formazione, che assumono forme diverse in base ai contesti nazionali. In Svizzera, voucher di tipo generale sostenuti dallo Stato promuovono gli investimenti nell'occupazione. Il programma danese di rotazione del lavoro, che combina un diritto legale a un congedo per formazione con l'impiego temporaneo di sostituti provenienti da gruppi di lavoratori disoccupati o inattivi contribuisce a migliorare l'occupabilità di tutti i soggetti coinvolti.

Transizioni tra relazioni occupazionali multiple

Per la gestione delle transizioni è necessario passare dalla protezione passiva dell'occupazione a quella attiva. I conti di mobilità a sostegno statale o l'"assicurazione di mobilità" possono coprire i costi dei rischi da reddito correlati a diverse transizioni. La copertura di questi costi servirà a rendere più interessante la transizione a una forma di occupazione diversa rispetto a dipendere da sussidi di disoccupazione. Un esempio in questo senso è rappresentato dalla legge d'indennità di disoccupazione austriaca, che è stata sviluppata con un riferimento specifico alle relazioni occupazionali in mutazione. Ogni qualvolta un lavoratore abbandona un determinato lavoro viene accreditata sul suo conto un'indennità, corrisposta solo in caso di dimissioni non volontarie dal lavoro, aspetto che illustra in maniera esauriente il principio di tutela della flessibilità (*flexicurity*). Un analogo principio di "approccio protettivo" può essere reperito nella combinazione di bassa protezione dell'occupazione ed elevato livello di pagamenti di trasferimento in caso di disoccupazione, ad esempio, nell'accordo prevalente in Danimarca. Altre misure che facilitano le transizioni tra gli status occupazionali includono le combinazioni di occupazione, quali, ad esempio, lavoro autonomo e lavoro part-time (Schmid e Schömann, 2004).

Transizioni tra lavoro e famiglia, attività sociali e private

Considerato l'obiettivo delle politiche della Commissione europea di spingere le donne a partecipare in maniera più attiva al mercato del lavoro in quanto fonte di manodopera in futuro, uno dei punti principali dell'agenda politica consiste nel mettere le donne nella condizione di partecipare maggiormente alla vita economica. Le ricerche hanno dimostrato che conciliare lavoro e famiglia è uno dei problemi più importanti cui si trovano confrontate le donne nella loro partecipazione al mercato del lavoro. Di conseguenza, i provvedimenti destinati ad agevolare la cura dei figli, come le strutture sovvenzionate di custodia diurna, possono essere utili per aumentare notevolmente l'occupazione femminile (Jaumotte, 2003). Ciò è particolarmente importante nel caso delle donne con scarse competenze, le quali, a causa della loro condizione svantaggiata sul mercato del lavoro, spesso non sono in grado di sostenere il costo dell'assistenza privata (Debacker, 2005). Lo scarso differenziale salariale tra occupazione formale e dipendenza dai sussidi sociali dovuto ai costi organizzativi e finanziari implicati dalla combinazione di lavoro e famiglia genera una trappola stabile di inattività o disoccupazione per questa particolare fascia del mercato del lavoro. Di conseguenza, le misure destinate a correggere questo problema possono includere l'offerta di un congedo parentale esteso o di un congedo per assistenza a familiari anziani, che prevedano l'estensione del periodo del congedo, la possibilità per entrambi i genitori di prendere ferie insieme e la messa a disposizione di un'infrastruttura di assistenza all'infanzia affidabile ed economicamente accessibile (Schmid e Schömann, 2004).

Transizione tra disoccupazione e occupazione

Garantire la facilità delle transizioni tra occupazione e disoccupazione è fondamentale per assicurare la flessibilità del mercato del lavoro. Le agevolazioni possono comprendere "agenzie di transizione" (Wilthagen, 2002) che offrono il collocamento per formazione professionale e lavoro temporaneo a disoccupati, persone inattive o persone che rischiano di perdere la loro occupabilità (ad esempio le "agenzie di servizi di personale" in Germania, le fondazioni per il lavoro ("*Arbeitsstiftungen*") in Austria e le *entreprises d'insertion* in Francia e Belgio). L'esempio migliore in questo caso è il "*Zwischengeld*" in Svizzera, che rimborsa una percentuale del guadagno perso, in modo che un lavoro pagato meno venga ritenuto più interessante dei sussidi di disoccupazione.

In Austria, è stata adottata una misura volta ad aumentare l'occupazione sovvenzionando i bassi salari di alcune occupazioni temporanee e attirando in tal modo più persone sul mercato del lavoro. Questa misura è destinata ai disoccupati giovani e anziani, allo scopo di migliorarne l'occupabilità. Il programma congiunto Kombi-Lohn offre contributi sia al datore di lavoro che al dipendente quando viene occupato un posto vacante, stimolando in tal modo sia la partecipazione del lavoratore che la propensione del datore di lavoro a investire nei dipendenti (Commissione europea, 2006).

Transizione verso il pensionamento

È necessario un approccio più flessibile al pensionamento per aumentare il tempo di partecipazione alla forza lavoro delle persone. Tuttavia, uno dei principali incentivi delle politiche flessibili è costituito dall'abolizione della legislazione sul pensionamento anticipato, abolizione che si sta già diffondendo in Europa. Un'altra misura adatta è l'adozione di un approccio specialistico alla formazione permanente del personale più anziano allo scopo di mantenerne l'occupabilità ed evitare quindi che l'eliminazione del pensionamento anticipato incida sul mercato. Una possibilità di questo tipo è l'adattamento dei corsi di formazione professionale alle esigenze fisiche dei soggetti anziani, come l'introduzione di materiale stampato a caratteri grandi. Un altro fattore potenzialmente incisivo nella promozione della formazione permanente per questo gruppo è l'offerta di corsi molto specializzati, che forniscono conoscenze soggette a rapida svalutazione, che potrebbero potenzialmente eliminare, quindi, le preoccupazioni relative al tempo necessario a recuperare l'investimento nella formazione.

Un'altra soluzione possibile sarebbe l'integrazione di disposizioni volte a compensare il rischio di interruzione della carriera con contributi pensionistici, oppure la trasformazione dei contributi pensionistici o di disoccupazione in piani di pensionamento graduale (Schmid e Schömann, 2004). La Finlandia ha utilizzato una combinazione di più misure per aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani di oltre il 15% negli ultimi 10 anni, con riforme del sistema pensionistico,

formazione specializzata, misure destinate a migliorare l'assistenza alle persone più anziane sul posto di lavoro e sussidi mirati per i lavori meno retribuiti (Commissione europea, 2006).

La formazione permanente quale strategia di promozione dell'occupazione e dell'integrazione sociale

La formazione permanente è stata riconosciuta da Stati, aziende e individui come una delle premesse fondamentali per rimanere competitivi. Senza un'intensificazione della formazione permanente l'economia basata sulla conoscenza potrebbe arrivare a un punto morto. Un aggiornamento frequente delle conoscenze diventa un vantaggio concorrenziale decisivo. Per i singoli, la formazione permanente può essere vista come una forma di tutela contro l'esclusione sociale e l'uscita dal mercato del lavoro. Essa crea una maggiore produttività, salari più elevati e un rischio ridotto di disoccupazione. Un livello più elevato di competenze può tradursi in una maggiore capacità di trattare informazioni lungimiranti, in una migliore consapevolezza dei vantaggi della formazione professionale e in una maggiore capacità di affrontare transizioni successive (Schömann e O'Connell, 2002, Schömann e Siarov, 2005a). A livello macro, una maggiore incidenza della formazione permanente produce un salario più elevato e un maggiore equilibrio delle abilità (OCSE, 2003). Nonostante la crescita di industrie ad elevato impiego di conoscenza, l'apprendimento, che avviene nelle scuole, nelle università e anche in un'ulteriore formazione professionale, non ha tratto beneficio da questa evoluzione dinamica del sistema economico a livello europeo. L'incidenza della formazione professionale rimane relativamente bassa in Europa, con una percentuale del 10% circa nel 2004. La maggior parte dei paesi UE si affida ancora ai programmi di formazione professionale quale elemento importante di assistenza ai disoccupati in vista della loro reintegrazione. Per molte persone ciò sembra funzionare, ma i rapporti di valutazione delle politiche del mercato del lavoro stanno ancora esaminando il successo globale di tali programmi. È difficile superare la carenza di qualifiche sul mercato solamente tramite misure destinate al mercato del lavoro a breve termine. Tuttavia, l'esistenza di questi programmi indica tuttora che il mercato delle qualifiche non è stabile.

L'intervento si rende particolarmente necessario con la trasformazione radicale dell'organizzazione del lavoro e il cambiamento verso l'economia della conoscenza. Il cambiamento tecnologico puro che prevale nelle società industriali richiede un processo di apprendimento costante; tuttavia, l'obsolescenza delle abilità prodotta dai progressi tecnologici non è così grave quanto il cambiamento qualitativo dei requisiti evidenziato dalla società della conoscenza, che pone l'accento sulle abilità astratte e comunicative più che su quelle pratiche (Schmid e Schömann, 2004).

L'efficacia in termini di costi dei programmi del mercato del lavoro in generale e di quelli per la formazione professionale in particolare, può essere migliorata indirizzandoli in particolare a quei soggetti che hanno meno probabilità di scegliere un investimento di propria iniziativa (Schmid, O'Reilly e Schömann, 1996). Come è prevedibile, i margini di errore, che coinvolgono i gruppi svantaggiati sul mercato per quanto riguarda la formazione professionale ulteriore, sono generalmente uguali a quelli che regolano il mercato del lavoro.

È poco probabile che *i soggetti con scarse abilità* si impegnino nella formazione professionale, in quanto non sono sufficientemente coscienti dei relativi vantaggi, hanno generalmente un livello più alto di avversione verso i rischi, vengono considerati impossibili da formare e hanno maggiori limitazioni di liquidità rispetto agli altri (Schömann e Siarov, 2005a). Queste considerazioni hanno orientato la tendenza della fornitura di formazione professionale, per cui le persone con maggiori abilità hanno ricevuto una formazione professionale sei volte superiore rispetto a quelli con scarse abilità.

I lavoratori *più anziani* sono svantaggiati anche perché si ritiene che non sia possibile formarli, sia nel senso che si pensa che non possano trarre il massimo beneficio dalla formazione professionale, sia perché vengono considerati uno scarso investimento in puri termini finanziari, in quanto l'azienda ha meno tempo per recuperare il proprio investimento. Quest'ultima considerazione influisce negativamente anche sulla domanda di formazione professionale dei lavoratori più anziani, soprattutto quando è abbinata alla scarsa risposta di molti Stati membri alla tendenza di pensionamento anticipato, che influisce anche sulle persone di mezza età. È importante notare che questi sono numeri globali e che non tutti i giovani si trovano in una posizione sufficientemente vantaggiosa sul mercato, che consentirebbe loro di accedere alla formazione professionale. Alcuni, in particolare quelli che abbandonano presto la scuola o i giovani con scarse abilità, si trovano spesso in condizioni di lavoro precarie, senza alcun accesso alla formazione professionale. Queste transizioni iniziali hanno un

impatto molto forte sulla capacità di transizione successiva (e sulla probabilità di impegnarsi in programmi di formazione permanente in seguito, date le esperienze iniziali insoddisfacenti, note anche come “effetti a catena”) e influiscono su tutta la vita dell’individuo (Schömann e O’Connell, 2002).

Di conseguenza, è fondamentale garantire ai giovani una migliore integrazione sul mercato del lavoro. In questo senso, fornire una migliore istruzione iniziale, scoraggiare l’abbandono scolastico e promuovere l’accesso alla formazione continua dei giovani sono tutti aspetti fondamentali. Finlandia, Regno Unito, Irlanda e Danimarca hanno aumentato notevolmente la spesa pubblica in materia di istruzione, proprio al fine di aumentare l’occupabilità e la produttività della loro forza lavoro (Commissione europea, 2006). Le persone *occupate* ricevono molta più formazione rispetto a quelle disoccupate, in quanto i principali fornitori di formazione professionale sono le stesse aziende.

In questa discussione, una considerazione globale riguarda l’avversità verso i rischi, che ha un forte impatto sul modo in cui vengono prese le decisioni sull’istruzione e sulla formazione professionale (Schömann e Siarov, 2005a). Il fatto stesso che le decisioni relative all’istruzione rappresentino un investimento a rischio scoraggia notevolmente il singolo investimento in un mercato contraddistinto da informazioni imprecise, scarsità di lavoro (Wasmer e Weil, 2001) e sfasamento temporaneo del rischio (Neugart e Schömann, 2002), fattori che contribuiscono tutti ad aumentare il rischio di un ritorno adeguato degli investimenti. In questo senso, l’approccio della tutela dei salari sostenuto dal piano MLT può servire a eliminare o almeno a ridurre questo importante fattore di insuccesso del mercato, coprendo una parte del rischio che comporta l’adozione di una decisione sugli investimenti.

Un motivo importante di sottoinvestimento è legato al fatto che i datori di lavoro non sono sufficientemente consapevoli dei vantaggi della formazione professionale per determinati gruppi di destinatari. Un’implicazione importante emerge in relazione ai lavoratori più anziani, poiché alcune aziende hanno avuto l’esperienza negativa di constatare che la formazione professionale di questo gruppo di persone non ha prodotto un significativo aumento di produttività. Tuttavia, è anche impensabile che i lavoratori che non hanno ricevuto alcuna formazione dopo l’istruzione scolastica dimostrino un notevole aumento di produttività dopo un’unica sessione formativa. Di conseguenza, le molteplici transizioni tra occupazione e istruzione nel corso della vita sono della massima importanza e promuovere transizioni agevoli potrebbe dimostrarsi molto più vantaggioso di quanto non sia sovvenzionare semplicemente la formazione in un determinato momento. Il conseguente migliore collegamento tra esigenza di competenze delle aziende e attività di formazione con sovvenzioni pubbliche (o anche private) è un presupposto indispensabile per il successo del miglioramento dell’integrazione sociale e del mercato del lavoro tramite una politica attiva.

Conclusioni

In conclusione, la trasformazione della politica del mercato del lavoro da passiva ad attiva è un primo passo fondamentale. Una revisione sistemica delle modalità di approccio ai mercati è garantita anche dal mutamento della struttura economica in un’economia post industriale basata sulla conoscenza. L’emergere di nuovi rischi sociali e un mercato del lavoro inefficiente crea un rischio notevole di esclusione sociale di alcuni gruppi dall’occupazione o la loro relegazione a forme di occupazione precarie e scarsamente remunerate oppure a termine. L’attuale disoccupazione strutturale a lungo termine indica che questa minaccia è effettivamente reale. Possibili vie d’uscita sono fornite da flussi “naturali” dalla disoccupazione all’occupazione a tempo pieno o part-time (O’Reilly e Bothfeld, 1996), all’occupazione a tempo indeterminato o determinato (Schömann, Rogowski e Kruppe, 1998) o alla mobilità del mercato del lavoro, che comprende le transizioni al lavoro autonomo. Questi flussi sono sostenuti da politiche del lavoro attive sotto forma di mercati del lavoro temporanei. Un investimento continuo nella formazione permanente è una premessa indispensabile per agevolare le transizioni del mercato del lavoro e, di conseguenza, contribuire alla creazione di occupazione a medio termine.

Bibliografia

- Beck, U., Risikogesellschaft. Auf dem weg in eine andere Moderne, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1986
- Debacker, M., Care as a new social risk: Focusing on low skilled women, TLM.NET Working Paper No. 2005-27, 2005

- ETUI, Benchmarking Working Europe 2006, ETUI-REHS e ETUC, Brussels, 2006
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999
- European Commission, "È il momento di passare alla marcia superiore", relazione annuale sui progressi per la crescita e l'occupazione della Commissione europea, 2006
- Jaumotte, F., *Female labour force participation: past trends and main determinants*, OECD Economics Department Working Paper No. 376, 2003
- Lassnigg, L., Lifelong learning, school to work and labour market transitions, TLM.NET Working Papers No. 2005-06, 2005
- Mosley, H., O'Reilly, J. e K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002
- Neugart, M. e Schömann, K. (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- O'Reilly, J. e Bothfeld, S., Labour market transitions and part-time work, inforMISEP No. 54, pp. 20–27, 1996
- O'Reilly, J. Cebrian, I. e Lallement, M. (eds.), *Working-Time Changes, Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2000
- Schmid, G., Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, Discussion Paper FS I 98 -206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998
- Schmid, G. e Gazier, B., *The dynamics of full employment, Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002.
- Schmid, G. O'Reilly, J. e Schömann, K., *International Handbook of Labour Market Policies and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996
- Schmid, G. e Schömann, K., Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model, TLM.NET Working Papers No. 2004-01, 2004
- Schömann, K., Rogowski, R. e Kruppe, T., *Labour market efficiency in the European Union. employment protection and fixed term contracts*, Routledge, London, 1998
- Schömann, K., How to avoid the selectivity of life-long learning, The case of Germany, Les Cahiers du Lasmus 01-1, 2001
- Schömann, K. e O'Connell, P.J. (eds.), *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- Schömann, K. e Schmid, G (eds.), The Concept of Transitional Labour Markets and Some Policy Conclusions: The State of the Art, TLM.NET Working Paper No. 2003-01, 2003
- Schömann, K. e Siarov, L., Market failure as a source of underinvestment in further training. Mutual Learning Programme Thematic Review Seminar "Sharing costs and responsibilities for lifelong learning", www.mutual-learning-employment.net/Sharingscostsandresponsibilitiesforlifelonglearning, Bruxelles, 28.09.2005, 2005a
- Schömann, K. e Siarov, L., Correcting for Market Failure in Lifelong Learning, Mutual Learning Programme Synthesis Report Autumn, 2005b
- Wasmer, E e Weil, P., *The Macroeconomics of Labour and Credit Market Imperfections*, Discussion Paper, ECARE, ULB, CEPR e NBER, novembre 2001.
- Wilthagen, T., Managing Social Risks with Transitional Labour Markets in Mosley, H., O'Reilly, J. e K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002