

ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO
Istituto internazionale di studi sociali

RAPPORTO 2012 SUL MONDO DEL LAVORO

POSTI DI LAVORO MIGLIORI PER UNA ECONOMIA MIGLIORE

SINTESI

Come uscire dalla trappola dell'austerità

La situazione dell'occupazione in Europa peggiora e ha smesso di migliorare in numerosi altri paesi...

Nel corso dell'anno scorso i mercati del lavoro hanno subito gli effetti del rallentamento della crescita mondiale. Questo pone problemi tanto più che il mercato del lavoro non aveva ancora interamente recuperato dopo la crisi mondiale scoppiata nel 2008: circa 50 milioni di posti di lavoro mancano rispetto alla situazione prima della crisi. E' poco probabile che l'economia mondiale cresca a un ritmo sufficiente nei due prossimi anni per, contemporaneamente, coprire la mancanza di posti di lavoro attuali e fornire lavoro ai più di 80 milioni di persone che arriveranno sul mercato del lavoro nel corso dello stesso periodo.

Le tendenze sono particolarmente preoccupanti in Europa, dove il tasso di disoccupazione è aumentato in circa due terzi dei paesi dopo il 2010; ma la ripresa del mercato del lavoro è a un punto morto anche in altre economie avanzate, come il Giappone e gli Stati Uniti. Altrove, le offerte di lavoro non sono all'altezza dei bisogni di una popolazione in età da lavoro sempre più numerosa e qualificata, come in Cina. La mancanza di posti di lavoro resta critica nella gran maggioranza del mondo arabo e in Africa.

...La crisi mondiale dell'occupazione è entrata in una fase nuova, più strutturale.

Non si tratta di un semplice rallentamento dell'occupazione. Dopo quattro anni di crisi mondiale, gli squilibri del mercato del lavoro sono diventati più strutturali e per questo più difficili da superare. Alcune cate

gorie di persone, come i disoccupati di lunga durata, sono sotto la minaccia di esclusione dal mercato del lavoro. Il che significa che non avranno un posto di lavoro neanche se ci fosse una forte ripresa.

Inoltre, per una quantità crescente di lavoratori che occupano un posto di lavoro, esso è diventato più instabile o precario. Il lavoro a tempo o parziale obbligato si è sviluppato nei due terzi delle economie avanzate e il lavoro a tempo determinato/interinale in più della metà di queste economie. La quota di lavoro informale resta importante, sta a circa il 40% nei due terzi dei paesi emergenti o in via di sviluppo, per i quali disponiamo di dati. Donne e giovani sono colpiti in maniera sproporzionata dalla disoccupazione e dalla precarietà. In particolare, il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato nell'80% circa delle economie avanzate e in due terzi dei paesi in via di sviluppo.

La precarietà del lavoro è prima di tutto una tragedia umana per i lavoratori e le loro famiglie, ma trascina anche con sé uno spreco delle capacità di produzione, in quanto le competenze si perdono quando si cambia molto frequentemente lavoro o ci sono lunghi periodi di disoccupazione o inattività. Dunque questa aumentata instabilità dell'impiego significa più deboli incrementi di produttività in futuro e scarse prospettive di carriera e benessere.

La mancanza di lavoro va di pari passo con una mancanza prolungata di investimenti – altro segnale che la crisi è entrata in una fase nuova. Nei conti delle grandi imprese, il volume della liquidità non investita ha raggiunto livelli inediti mentre, nelle economie avanzate, le piccole imprese continuano a incontrare molte difficoltà per accedere al credito che permetterebbe loro di investire e creare posti di lavoro. Importante, che il rapporto constata che gli investimenti sono sempre più volatili il che aumenta la precarietà dell'occupazione nelle economie avanzate esattamente come nei paesi emergenti o in via di sviluppo.

Insomma, la società è angosciata per la mancanza di posti di lavoro dignitosi. In 57 paesi su 106, il rischio di agitazioni sociali, come stimato da questo rapporto, è aumentato nel 2011 rispetto al 2010. Tra i paesi più esposti sono l'Europa, il Medio Oriente, l'Africa del Nord, e l'Africa subsahariana. Mediamente invece in America Latina, dove c'è un certo aggiustamento dei dati occupazionali e talvolta anche un miglioramento della sua qualità, il rischio di agitazioni sociali è diminuito.

Il degrado della situazione illustra la trappola rappresentata dall'austerità per le economie avanzate e in primissimo luogo per l'Europa....

Dopo il 2010, e malgrado le dichiarazioni in favore dell'occupazione che si sono succedute nelle riunioni del G20 e in altri forum mondiali, la strategia politica si è allontanata dalla creazione di occupazione e dal miglioramento delle condizioni di lavoro per concentrarsi sulla riduzione del deficit di bilancio ad ogni costo. Nei paesi europei la riduzione del deficit è stata considerata come indispensabile per tranquillizzare i mercati finanziari. Ma, anche nei paesi che non hanno tanto sofferto per le ripercussioni della crisi, questo rimedio è utilizzato a titolo di prevenzione – i deficit di bilancio vengono ridotti per anticipare qualsiasi reazione negativa da parte dei mercati finanziari. Questo approccio era destinato a preparare il terreno per migliori livelli di investimenti e di crescita, mentre si riducevano i deficits.

Inoltre, nel quadro di questo cambiamento politico, le economie avanzate hanno in maggioranza alleggerito la regolamentazione del lavoro e indebolito le istituzioni del mercato del lavoro. Nuove misure di deregolamentazione sono state annunciate: sono state prese nella speranza di vedere i mercati finanziari reagire in modo positivo, in tal modo stimolando la fiducia, la crescita e la creazione di occupazione.

Queste aspettative tuttavia non si sono realizzate. Nei paesi che si sono spinti più avanti con la somma di austerità e deregolamentazione, principalmente quelli dell'Europa del sud, la crescita dell'economia e dell'occupazione ha continuato a peggiorare. In molti casi le misure adottate non sono riuscite neanche a stabilizzare i bilanci. La ragione fondamentale di questo fallimento è che queste politiche – applicate in un contesto di sbocchi limitati per le imprese, con la circostanza aggravante di un sistema bancario alle prese con un processo di “disindebitamento” -sono incapaci di stimolare l'investimento privato. La trappola dell'austerità si sta chiudendo. Nei fatti, l'austerità si è tradotta in una debole crescita economica, una accresciuta volatilità e un deterioramento dei bilanci delle banche che sfocia in una contrazione ulteriore del credito, un abbassamento dell'investimento, e di conseguenza nuove perdite di posti di lavoro. Paradossalmente, questo ha anche

alterato i bilanci dei governi esigendo ancor maggiore austerità. E ancora, non ci sono stati progressi in materia di deficit di bilancio nei paesi che conducono con determinazione politiche di rigore.

Quanto alle politiche di deregolamentazione, il Rapporto ritiene che esse non permetteranno di rilanciare la crescita né l'occupazione a breve – orizzonte cruciale in fasi di crisi. In realtà, gli effetti delle riforme del mercato del lavoro sull'occupazione dipendono in gran parte dal ciclo economico. In periodo di recessione, una regolamentazione meno vincolante può condurre a più licenziamenti, senza pertanto contribuire alla creazione di occupazione. Analogamente, un indebolimento della contrattazione collettiva metterebbe senza dubbio in moto una spirale verso il basso dei salari, ritardando in tal modo la ripresa.

In generale, il Rapporto conferma le conclusioni degli studi condotti in precedenza, indicando che non esiste alcun legame chiaramente stabilito tra riforma del mercato del lavoro e livello di occupazione. Fatto interessante, nella situazione in cui si trova la maggior parte dei paesi, regolamentazioni del lavoro appropriate sono in genere associate in modo positivo all'occupazione. Ma regolamentazioni mal concepite possono alterare i mercati del lavoro in senso negativo. In questi casi, è ragionevole prospettare riforme nel quadro del dialogo sociale e accompagnarle con misure di protezione sociale. È la politica condotta recentemente da paesi come Austria e Brasile.

Numerosi paesi emergenti o in via di sviluppo hanno condotto una strategia di rilancio della domanda interna per compensare il peggioramento delle loro prospettive di esportazione verso le economie avanzate. In alcuni di questi paesi, come in India, America latina, Africa del Sud, o più recentemente in Cina, i salari sembrano aumentare progressivamente per allinearsi alla produttività. Anche gli investimenti pubblici e la protezione sociale sono stati rafforzati e l'integrazione a livello regionale si è rivelata utile.

E tuttavia anche in questi paesi i mercati del lavoro e gli investimenti nell'economia reale non vengono risparmiati dal rallentamento economico globale. La volatilità dei flussi dei capitali ha ugualmente aggravato la volatilità dell'economia reale a scapito della creazione di occupazione stabile.

E così diventa cruciale prolungare l'approccio attuale basato sul rilancio della domanda interna completandola con una migliore applicazione delle norme fondamentali sul lavoro e con misure di lotta contro i flussi dei capitali, destabilizzatori.

Un approccio alternativo esiste...

Si può sfuggire a questa trappola dell'austerità. Il rapporto sul lavoro nel mondo dello scorso anno proponeva un triplo approccio che resta valido oggi. In primo luogo, le istituzioni del mercato del lavoro devono essere rafforzate in modo che i salari aumentino allo stesso ritmo della produttività cominciando dai paesi con un surplus. Nella congiuntura attuale si potrebbe prospettare un innalzamento misurato e coordinato del salario minimo. Nuovi sforzi per applicare le norme fondamentali del lavoro sarebbero anche utili in particolare nei paesi emergenti o in via di sviluppo dove alcune lacune permangono. La ratifica delle convenzioni fondamentali dell'OIL in tutti i paesi del G20 darebbe un segnale positivo in questa direzione

In secondo luogo, è fondamentale restaurare le condizioni del credito e creare un ambiente economico più favorevole alle piccole aziende. E' urgente, soprattutto nei paesi della zona euro, dove la politica della Banca Centrale europea, che consiste nel fornire liquidità alle banche, non è riuscita a rilanciare il credito per l'economia reale. Sarebbe inoltre opportuno anche tassare di più le imprese che non reinvestono i loro profitti e/o alleggerire la fiscalità sulle imprese che mettono l'accento sull'investimento e sulla creazione di lavoro.

In terzo luogo è possibile promuovere l'occupazione, pur rispettando obiettivi di bilancio. Il rapporto mostra che una modificazione, neutra dal punto di vista del bilancio, della composizione delle spese e delle entrate, permetterebbe di creare tra 1,8 e 2,1 milioni di posti di lavoro nello spazio di uno/due anni. Nel caso dei paesi emergenti o in via di sviluppo gli sforzi dovrebbero concentrarsi sugli investimenti pubblici e la protezione sociale, per ridurre la povertà e la disuguaglianza dei redditi e rilanciare i consumi. Nelle economie avanzate la priorità dovrebbe essere di garantire che le persone senza lavoro, in particolare i giovani, ricevano il sostegno necessario per trovare un nuovo posto di lavoro.

Più fondamentalmente, è proprio tempo di orientarsi verso una strategia di crescita e di lavoro. Questo contribuirebbe a meglio coordinare le politiche e a evitare il contagio legato al rigore di bilancio. In Europa la strategia potrebbe integrare un approccio coordinato per risolvere la crisi del debito, nella quale dei meccanismi di finanziamento innovatori e una migliore utilizzazione dei Fondi strutturali europei – meglio orientati per rispondere alla mancanza di lavoro attuale – sarebbero preziosi.

.....che suppone che si considerino le politiche favorevoli all'occupazione come benefiche per l'economia e che si rifiuti di permettere alla finanza di dare il tono all'elaborazione delle politiche.

Quello che in parte spiega l'approccio politico attuale, è l'ipotesi che la crescita nasca dal rigore e che i posti di lavoro a loro volta nascano dalla crescita. Attualmente dunque gli sforzi si sono concentrati principalmente sulla riduzione del deficit e la restaurazione della crescita mondiale per ritrovare cifre positive in attesa che rapidamente segua la creazione di posti di lavoro. Di conseguenza, misure più dirette, destinate a favorire la creazione di posti di lavoro e ad aumentare i redditi delle persone più indebolite dalla crisi, non sono state che delle priorità di seconda fila.

Dal momento che adesso disponiamo di elementi che indicano che queste ipotesi si rivelano controproducenti, è fondamentale andare avanti con questa alternativa di approccio centrata sull'occupazione attorno agli assi più sopra definiti. E' ugualmente indispensabile nutrire questo approccio alternativo con esempi concreti di politiche che funzionano per le quali l'OIL ha giocato un ruolo chiave con l'adozione di un patto mondiale per il lavoro e potrebbe servire ancor più come forum di analisi politica.

Un altro fattore da considerare è l'influenza sulle politiche pubbliche che esercitano l'economia reale da una parte e il settore finanziario dall'altra. Entrambi hanno un peso ed entrambi devono potersi fare ascoltare. Perciò si potrebbero prevedere osservatori sociali e del lavoro nazionali. Questa iniziativa aiuterebbe a determinare un tetto per il livello di disoccupazione, al di là del quale nuove misure dovrebbero essere adottate - esattamente come si fa per gli obiettivi

di inflazione e di deficit di bilancio. Il compito potrebbe essere facilitato dalla creazione di osservatori indipendenti, con l'autorità di seguire e prevedere le tendenze del mercato del lavoro e che potrebbero essere incaricati di fornire valutazioni indipendenti sull'impatto delle proposte politiche in materia di occupazione. La loro missione consisterebbe nell'avvertire i governi dei rischi che comporterebbe l'adozione o la continuazione di politiche che sono incapaci di conseguire gli obiettivi fissati in materia di disoccupazione.

In secondo luogo sarebbe augurabile formare un forum consultivo nazionale dove le politiche economiche e sociali sarebbero discusse da governi e partner sociali. Certo le conclusioni non sarebbero vincolanti ma le consultazioni farebbero pervenire informazioni preziose ai poteri pubblici sullo stato attuale del mercato del lavoro e le prospettive di disoccupazione. Il forum potrebbe anche giocare un ruolo centrale collaborando e in consultazione con l'osservatorio nazionale o l'agenzia creata per seguire e valutare l'evoluzione del mercato del lavoro e le conseguenze delle politiche adottate.

Insomma, gli sforzi impiegati sul piano nazionale per volgersi verso politiche che garantiscano più alti livelli di occupazione saranno molto facilitati dalla riforma della "governance" dell'economia mondiale. Obiettivo primario di questa riforma è fornire un livello stabile e elevato di domanda effettiva nell'economia mondiale. Questo implicherebbe: - assicurare un vero coordinamento mondiale delle politiche economiche per eliminare le politiche protezioniste di ripiegamento su se stessi, che portano a squilibri mondiali e frenano il potenziale mondiale di crescita; - di dissipare la minaccia costante che viene fatta pesare dalla volatilità e dalla deregolamentazione dei flussi finanziari transfrontalieri sulla stabilità economica mondiale; - e di elaborare politiche macroeconomiche coordinate per prepararsi a gestire le future crisi economiche mondiali.

In breve questo rapporto invita i paesi a realizzare le condizioni richieste per un cambiamento di approccio politico. Questo approccio riconosce l'importanza di mettere l'occupazione al primo posto della agenda politica e la necessità di una maggiore coerenza tra le politiche macroeconomiche, sociali e del lavoro. Per questo, sono necessarie grandi riforme della governance su scala nazionale e mondiale. Anche se la missione è difficile, progressi anche modesti

su questa strada saranno ricompensati con migliori prospettive per l'occupazione e una economia più efficace.

(Traduzione dal francese a cura di Ufficio Internazionale FIOM)