

# **Tendenze globali dell'occupazione 2012**

**Prevenire una crisi più profonda dell'occupazione**

## **Sintesi del rapporto**

## Sintesi

### Il mondo di fronte alla sfida di creare 600 milioni di posti di lavoro nei prossimi dieci anni

In tutto il mondo, il 2012 inizia con la difficile sfida di dover creare posti di lavoro mentre si diffonde il deficit di lavoro dignitoso. Dopo tre anni di crisi continua per i mercati del lavoro mondiali, e con la prospettiva di un possibile ulteriore deterioramento dell'attività economica, mancano all'appello 200 milioni di posti di lavoro, ivi compresi i 27 milioni di nuovi disoccupati dall'inizio della crisi. Inoltre, saranno necessari almeno 400 milioni di nuovi posti di lavoro nei prossimi dieci anni per evitare un ulteriore aumento della disoccupazione. Quindi, per garantire una crescita sostenibile salvaguardando la coesione sociale, il mondo dovrà rispondere alla sfida urgente di creare 600 milioni di posti di lavoro produttivi nei prossimi dieci anni. Nonostante ciò, 900 milioni di lavoratori continuerebbero comunque a vivere, insieme alle loro famiglie, sotto la soglia di povertà dei 2 dollari al giorno, soprattutto nei paesi in via di sviluppo.

### I mercati del lavoro a livello globale migliorano poco

Di fronte alla sfida posta al mercato del lavoro, le previsioni sulla creazione di occupazione a livello mondiale stanno peggiorando. La proiezione di riferimento prevede che il tasso mondiale di disoccupazione non cambierà da qui al 2016, rimanendo al 6 % della forza lavoro mondiale. Ciò significherebbe 3 milioni di disoccupati in più nel mondo nel 2012, portando il totale a 200 milioni, con un aumento fino a 206 milioni nel 2016. Se si concretizzasse il rischio di rallentamento dell'economia e la crescita mondiale scendesse sotto il 2 % nel 2012, la disoccupazione mondiale aumenterebbe più rapidamente e raggiungerebbe 204 milioni nel 2012, cioè almeno 4 milioni in più rispetto allo scenario di base, con un ulteriore aumento fino a 209 milioni nel 2013, ossia 6 milioni in più rispetto allo scenario di partenza. In compenso, secondo un scenario più favorevole — nel quale si ipotizza una rapida risoluzione della crisi del debito dell'euro — la disoccupazione mondiale nel 2012 sarebbe inferiore di 1 milione rispetto allo scenario di base del 2012, e inferiore di 1,7 milioni nel 2013. Ciò non sarebbe tuttavia sufficiente a invertire significativamente la curva del tasso di disoccupazione mondiale che rimarrebbe comunque vicino al 6 %.

### I giovani sono particolarmente colpiti dalla crisi

Nel 2011, 74,8 milioni di giovani tra i 15 e i 24 anni erano disoccupati, registrando un aumento di 4 milioni in rapporto al 2007. Il tasso mondiale di disoccupazione giovanile del 12,7 % rimane un punto percentuale superiore al livello pre-crisi. Nel mondo, la probabilità per i giovani di essere disoccupati è praticamente tre volte superiore a quella degli adulti. Inoltre, secondo le stime, sono 6,4 milioni i giovani che hanno abbandonato la speranza di trovare un lavoro e sono di conseguenza usciti dal mercato del lavoro. Anche i giovani occupati hanno sempre più probabilità di avere un lavoro a tempo parziale, spesso con un contratto a tempo determinato. Nei paesi in via di sviluppo, la percentuale di giovani considerati lavoratori poveri è molto elevata. Dato che, secondo le proiezioni, il numero e la percentuale di giovani disoccupati rimarrà invariata nel 2012 e

visto che la percentuale dei giovani che esce dal mercato del lavoro continuerà ad aumentare, attualmente non ci si aspetta un sostanziale miglioramento delle prospettive dell'occupazione giovanile a breve termine.

### **La diminuzione del tasso di attività nasconde una situazione mondiale della disoccupazione ancora più grave**

Nel 2011, a livello mondiale, c'erano quasi 29 milioni di attivi in meno in rapporto a quanto previsto dalle tendenze pre-crisi: e cioè 6,4 milioni di giovani e 22,3 milioni di adulti in meno. Tale cifra rappresenta quasi l'1 % della forza lavoro mondiale effettiva nel 2011, e quasi il 15 % dell'insieme dei disoccupati nel mondo. Se l'insieme di questi lavoratori potenziali fossero disponibili a lavorare e cercassero lavoro, il numero dei disoccupati raggiungerebbe i 225 milioni, cioè un tasso complessivo del 6,9 % contro l'attuale 6 %. Il tasso di attività è sceso in diversi paesi dell'Unione Europea e delle Economie Sviluppate, con 6 milioni di attivi in meno in rapporto a quanto previsto dalle tendenze pre-crisi. Se questa cifra fosse sommata a quella dei disoccupati, il tasso di disoccupazione in queste aree passerebbe dall'8,5 % al 9,6 %.

### **Si è sostanzialmente ridotta la capacità dell'economia mondiale di creare posti di lavoro**

A livello mondiale, il rapporto occupazione-popolazione è fortemente diminuito durante la crisi, passando dal 61,2 % nel 2007 al 60,2 % nel 2010. È la più importante diminuzione mai registrata dal 1991. Basandosi sulle previsioni macroeconomiche attuali, la proiezione di partenza dell'ILO riguardante il rapporto occupazione-popolazione non è confortante e, se proiettata al 2016, la tendenza appare invariata o in lieve diminuzione. Lo scenario negativo previsto dall'ILO si tradurrebbe in una evoluzione del rapporto occupazione-popolazione "a W", con un record negativo intorno al 2013. Lo scenario più favorevole non comporterebbe comunque tassi di crescita economica sufficienti a determinare un aumento sostanziale del rapporto occupazione-popolazione che rimarrebbe nettamente al di sotto dei livelli pre-crisi per diversi anni.

### **Eccetto l'Asia, il divario in termini di crescita della produttività del lavoro tra le regioni in via di sviluppo e le economie sviluppate, può aggravare ulteriormente le differenze nel livello di vita e limitare le prospettive di riduzione della povertà**

Con il nuovo rallentamento dell'economia mondiale rallenta anche la convergenza del tenore di vita tra paesi. Il divario di produttività del lavoro tra mondo sviluppato e mondo in via di sviluppo — un importante indicatore della convergenza dei livelli di reddito tra paesi — si è ridotto durante gli ultimi vent'anni, ma rimane comunque importante: nell'area delle Economie Sviluppate e dell'Unione Europea, la produzione per lavoratore è stata di 72.900 \$ (dollari statunitensi) nel 2011, contro una media di 13.600 \$ nelle regioni in via di sviluppo. Ciò significa che, fatti gli aggiustamenti in funzione delle differenze di prezzi tra paesi, il lavoratore medio in un paese in via di sviluppo produce meno del 20 % di un lavoratore medio in un paese sviluppato. Gli aumenti del livello di produttività tra paesi in via di sviluppo e paesi sviluppati tra il 1991 e il 2011 sono stati tutti registrati nelle tre regioni asiatiche mentre sono rimaste indietro le altre regioni in via di sviluppo.

### **Mentre si è ridotta la povertà estrema tra i lavoratori a livello mondiale, la povertà da lavoro rimane diffusa**

Secondo le stime, in tutto il mondo, su 900 milioni di lavoratori poveri 456 milioni vivrebbero nella povertà estrema, ovvero al di sotto della soglia di 1,25 \$ al giorno, segnando una diminuzione di 233 milioni a partire dal 2000 e di 38 milioni a partire dal 2007. Tuttavia, tale aggregato mondiale risente fortemente della drastica diminuzione

della povertà estrema da lavoro nella regione dell'Asia Orientale dove, grazie alla rapida crescita economica e alla riduzione della povertà in Cina, il numero di lavoratori poveri è diminuito di 158 milioni a partire dal 2000 e di 24 milioni a partire dal 2007. Inoltre, si è registrato un forte rallentamento dei progressi nella riduzione della povertà da lavoro dopo il 2008. Nel 2011, si sono registrati 50 milioni di lavoratori poveri in più in rapporto a quanto previsto da una proiezione delle tendenze pre-crisi (2002-2007). Allo stesso modo, si sono registrati nel 2011, 55 milioni di lavoratori in più del previsto che vivevano, insieme alle loro famiglie, sotto la soglia di povertà di 2 \$ al giorno.

### **Dal 2009 sono aumentati di 23 milioni i posti di lavoro vulnerabili**

A livello mondiale, si stima che il numero dei lavoratori con un posto di lavoro vulnerabile ammonti a 1,52 miliardi, segnando un aumento di 136 milioni a partire dal 2000 e di 23 milioni a partire dal 2009. La regione dell'Asia Orientale ha registrato una diminuzione dell'occupazione vulnerabile pari a 40 milioni a partire dal 2007, contro aumenti pari a 22 milioni nell'Africa Sub-Sahariana, 12 milioni nell'Asia del Sud, quasi 6 milioni nell'Asia del Sud-Est e nel Pacifico, 5 milioni in America Latina e Caraibi, e oltre 1 milione in Medio Oriente. La percentuale di donne in occupazioni vulnerabili (50,5 %) è superiore a quella degli uomini (48,2 %). Le donne hanno molte più probabilità degli uomini di occupare un posto di lavoro vulnerabile in Nord Africa (55 % contro 32 %), nel Medio Oriente (42 % contro 27 %), e in Africa Sub-Sahariana (85 % contro 70 %).

### **Una crescita che crea poca occupazione nei paesi sviluppati e una produttività debole nelle regioni in via di sviluppo pesano sulla ripresa e sullo sviluppo economico**

Numerosi sono i segni dell'interazione negativa tra mercato del lavoro e macro-economia, particolarmente nelle economie sviluppate: alti livelli di disoccupazione e crescita dei salari debole deprimono la domanda di beni e servizi, il che influisce negativamente sulla fiducia delle imprese, con la conseguenza che esse stentano ad investire ed a assumere personale. È fondamentale rompere questo circolo vizioso se si vuole instaurare una ripresa sostenibile. In gran parte del mondo in via di sviluppo, l'aumento sostenibile della produttività richiederà trasformazioni strutturali accelerate — passare ad attività a più alto valore aggiunto, abbandonare l'agricoltura di sussistenza come principale fonte di occupazione, ridurre la dipendenza dalle esportazioni soggette alla volatilità dei mercati delle materie prime. C'è bisogno di nuovi progressi nel campo dell'istruzione e dello sviluppo di competenze, come pure di sistemi di protezione sociale adeguati, atti a garantire ai più vulnerabili un tenore di vita minimo. C'è inoltre bisogno di rafforzare il dialogo tra lavoratori, imprenditori e governi. Tutto ciò dovrebbe assicurare uno sviluppo su vasta scala, fondato su una giusta distribuzione della ricchezza.

### **Si prospetta un rallentamento della crescita mondiale per il 2012**

La ripresa iniziata nel 2009 è stata debole e di breve durata e la disoccupazione è rimasta importante. A partire dall'estate 2011, si sono aggravati i problemi macroeconomici in alcune economie avanzate mentre rimanevano deboli gli investimenti e la creazione di occupazione a livello mondiale. L'instabilità del settore finanziario e l'aumento dei premi di rischio, sullo sfondo di prospettive incerte del debito sovrano, hanno limitato l'accesso del settore privato al credito, deprimendo ulteriormente il morale delle aziende e dei consumatori. Anche se sono pochi quei paesi che si trovano a confrontarsi a gravi difficoltà economiche e budgetarie di lungo termine, l'economia mondiale si è indebolita rapidamente mentre l'incertezza si diffondeva oltre le economie avanzate. Il risultato è che l'economia mondiale si è ulteriormente allontanata dalle tendenze pre-crisi e, nella congiuntura attuale, non si esclude affatto l'eventualità di una evoluzione "a W".

## Una crisi in tre fasi

Allo stato attuale, all'inizio del quarto anno di turbolenza economica mondiale, ci sono segni evidenti che indicano una crisi in tre fasi. Lo shock iniziale della crisi è stato affrontato grazie a incentivi fiscali e monetari coordinati che hanno portato a una ripresa della crescita, evitando una ulteriore contrazione e un aumento della disoccupazione. Tali incentivi si sono tuttavia rivelati insufficienti a instaurare una ripresa sostenibile dell'occupazione, soprattutto nelle economie avanzate.

Nella seconda fase, l'alto livello del disavanzo pubblico e i problemi del debito sovrano hanno portato i paesi ad adottare misure di austerità volte a ristabilire la fiducia dei mercati finanziari. Come conseguenza, sono diminuiti gli incentivi fiscali mentre le misure di sostegno all'economia nei paesi avanzati si sono concentrate su politiche monetarie espansive. L'effetto di tali misure è stato una diminuzione simultanea della crescita del PIL e dell'occupazione. La crescita del PIL è diminuita a livello mondiale, dal 5 % nel 2010 al 4 % nel 2011, sotto l'influenza preponderante delle economie avanzate dove il PIL non dovrebbe superare l'1,4 % secondo le previsioni dell'FMI riviste al ribasso a settembre 2011. Contemporaneamente sono state toccate anche le economie emergenti, dove la crescita è rimasta alta durante tutto il 2011, ma si sono avvertiti i primi segni di rallentamento nel 4° trimestre, con la diminuzione degli ordinativi industriali.

Le politiche di austerità e la persistenza di alti livelli di disoccupazione hanno aumentato le possibilità di una terza fase più pericolosa, caratterizzata dal maggiore rischio di una seconda diminuzione della crescita e dell'occupazione in alcune economie avanzate che aggraverebbe ulteriormente le serie difficoltà del mercato del lavoro apparse fin dall'inizio della crisi.

## È diminuito il margine di manovra dei poteri pubblici

In questa terza fase della crisi si è drasticamente ridotto il margine di manovra dei poteri pubblici rendendo così difficile fermare o anche solo rallentare un ulteriore indebolimento delle condizioni economiche. Nella fase iniziale della crisi mondiale, i paesi hanno rapidamente adottato iniziative di sostegno al settore finanziario e misure di incentivi economici. Nonostante tutti gli sforzi — in alcuni casi fino al 90 % di spesa pubblica addizionale per salvare le banche — il settore finanziario rimane altamente vulnerabile e la sua capacità di prestito all'economia reale risulta indebolita. Negli ultimi mesi, le condizioni di credito si sono nuovamente ristrette, in parte a causa dell'alto livello d'incertezza delle previsioni economiche mondiali. Allo stesso tempo, l'alto livello del debito sovrano nelle economie avanzate ha limitato la capacità dei governi dei paesi interessati di adottare una seconda serie di misure di incentivi all'economia.

Le condizioni economiche hanno dimostrato maggiore resistenza all'impatto della crisi nelle economie dell'Asia dell'Est e dell'America Latina, lasciando anche più margine per l'adozione di politiche anti-crisi. Tuttavia, alcuni effetti delle difficoltà presenti nelle economie avanzate iniziano a farsi sentire anche in questi continenti. A partire dall'inizio della crisi, le fonti della crescita mondiale si sono spostate significativamente nelle economie emergenti che contribuiscono sempre di più alla domanda mondiale. L'aumento degli scambi commerciali tra paesi emergenti ha contribuito a questo progressivo spostamento nonché all'emergere di nuovi centri di crescita che hanno il potenziale per stabilizzare la crescita mondiale ed evitare una recessione "a W". In questi paesi, le condizioni economiche favorevoli hanno consentito ai tassi di creazione di posti di lavoro di superare quello della manodopera, sostenendo di conseguenza la domanda interna, soprattutto nelle più grandi economie dell'America Latina e dell'Asia dell'Est. Tuttavia, poiché le economie emergenti dipendono tuttora dalle loro esportazioni verso le economie avanzate, anche i loro tassi di crescita hanno registrato un rallentamento nell'ultimo trimestre del 2011. Da questo punto di vista, un'azione coordinata da parte dei leader

politici, sia delle economie avanzate che emergenti, potrebbe aiutare l'economia mondiale a trarre vantaggio da questi nuovi centri di crescita per evitare un ulteriore rallentamento dell'economia mondiale.

### **La debolezza degli investimenti pesa sulla creazione di occupazione**

Con l'aumento dell'incertezza sulle prospettive globali, lo sviluppo degli investimenti è stato disuguale nelle diverse regioni del mondo. Nelle economie avanzate e dell'Europa dell'Est, i problemi irrisolti del settore finanziario, l'alto livello d'incertezza delle prospettive mondiali e la diminuzione della propensione delle famiglie al consumo hanno frenato la ripresa degli investimenti da parte delle imprese. All'inizio della crisi, gli investimenti delle aziende sono scesi ai minimi storici, provocando una diminuzione netta dei capitali, con conseguenti effetti negativi sulla creazione di occupazione. A causa della lentezza della ripresa degli investimenti, la creazione di posti di lavoro non riesce a ripartire, aggiungendo così ulteriori perdite di posti di lavoro. D'altra parte, le economie emergenti, - potendo contare sulla loro buona performance globale, sono già ritornate ai tassi di investimento pre-crisi e dovrebbero superarli nel medio termine. Il rallentamento degli investimenti non lascia presagire un rafforzamento della creazione di posti di lavoro nelle economie avanzate, dato il forte legame in passato tra i due fattori. In realtà, una forte crescita degli investimenti — superiore all'aumento della produzione — è sempre stata considerata un indicatore inequivocabile della riduzione del tasso di disoccupazione. A questo proposito, l'ILO ritiene che un rafforzamento degli incentivi per una rapida ripresa degli investimenti — un aumento del 2 % del PIL mondiale, ossia di 1.200 miliardi di dollari — sia necessario per assorbire completamente la perdita di posti di lavoro causata dalla crisi.

### **Gli squilibri strutturali rallentano la crescita dell'occupazione nel medio termine**

Gli squilibri strutturali che sono aumentati durante gli ultimi dieci anni continuano a pesare sulle prospettive dell'occupazione. Le bolle speculative, immobiliari e di altri beni, antecedenti alla crisi hanno provocato significativi squilibri a livello settoriale che dovranno essere corretti e questo richiederà un lungo e costoso processo di spostamento di posti di lavoro tra settori di attività e tra paesi. . La forte crescita di liquidità che era stata all'origine del boom nei settori immobiliare e finanziario, e che è tuttora in atto in alcune economie, comporta una allocazione sbagliata delle risorse e problemi strutturali nel mercato del lavoro, la cui soluzione richiederà probabilmente tempi lunghi. Questi problemi strutturali sono anche responsabili della bassa occupazione in rapporto alla crescita, soprattutto nelle economie nelle quali era già esplosa la bolla speculativa, come negli Stati Uniti, in Spagna e in Irlanda. In futuro, porre rimedio a questi squilibri probabilmente limiterà l'efficacia degli interventi dei poteri pubblici, in quanto le politiche macroeconomiche tradizionali potrebbero risultare meno efficaci quando si tratta di riequilibrare modelli di crescita tra i vari settori. Per far fronte a questi ostacoli sono necessari interventi aggiuntivi volti a riallocare più rapidamente posti di lavoro e lavoratori tra i diversi settori economici, e a permettere così una più rapida crescita dell'occupazione.

### **Per affrontare questi problemi, occorre coordinare gli interventi a livello mondiale, ...**

Per affrontare la recessione del mercato del lavoro e portare l'economia mondiale su una strada di ripresa più sostenibile sono necessarie nuove e diverse politiche.

**Primo**, le politiche mondiali devono essere coordinate in maniera più determinata. Una spesa pubblica in deficit, unita ad una politica monetaria espansiva, portata avanti da molte economie avanzate ed emergenti all'inizio della crisi, non è più una via percorribile. Infatti, il forte aumento del debito pubblico, con i problemi relativi alla sostenibilità delle

finanze pubbliche in diversi paesi, ha costretto quelli più esposti a pagare interessi crescenti sul debito sovrano e ad attuare politiche di contenimento drastico della spesa pubblica. Ma gli effetti secondari della spesa pubblica e della creazione di liquidità possono essere determinanti anche oltre le frontiere di un paese e, se si procederà in modo coordinato, si consentirà ai paesi che hanno tuttora spazio di manovra di sostenere sia le proprie economie che l'economia mondiale. Ora c'è bisogno di misure di finanza pubblica coordinate per sostenere la domanda globale aggregata e stimolare la creazione di occupazione.

### ... aggiustare e regolare il sistema finanziario, ...

**Secondo**, aggiustare e regolare più in profondità il sistema finanziario ristabilirebbe credibilità e fiducia, permettendo alle banche di superare il rischio di credito che ha caratterizzato questa crisi. Tutte le imprese ne trarrebbero vantaggio, specialmente le PMI, che non solo hanno più bisogno di credito, ma che sono anche alla base della creazione di oltre il 70 % dei posti di lavoro. Una riforma globale dei mercati finanziari, che preveda margini di sicurezza più ampi nel settore bancario nazionale, aiuterebbe molto il mercato del lavoro e potrebbe portare fino allo 0,5 % di crescita dell'occupazione, secondo le caratteristiche dei singoli paesi.

### ... indirizzare gli incentivi verso l'occupazione ...

**Terzo**, quello di cui si ha più bisogno oggi è di concentrarsi sull'economia reale per sostenere la crescita dell'occupazione. La fragilità della creazione di occupazione e la debole crescita del reddito da lavoro sono alla base del rallentamento dell'attività economica mondiale e dell'ulteriore peggioramento delle finanze pubbliche. L'ILO è particolarmente preoccupata del fatto che le misure di rilancio, per quanto importanti, non siano riuscite a riassorbire i 27 milioni di disoccupati in più a partire dall'inizio della crisi. È chiaro che le misure adottate non sono state ben indirizzate e devono quindi essere ripensate per diventare efficaci. In realtà, secondo analisi su diversi strumenti del mercato del lavoro nelle economie avanzate, sia le politiche attive che passive del mercato del lavoro si sono dimostrate molto efficaci per stimolare la creazione di posti di lavoro e sostenere i redditi. Dati nazionali su tutta una serie di politiche del mercato del lavoro ne dimostrano le ripercussioni su occupazione e redditi. Le misure prese in considerazione comprendono: estensione dei benefici di disoccupazione; programmi di condivisione del lavoro; rivalutazione del salario minimo e dei sussidi; miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego; programmi di lavori pubblici; incentivi all'imprenditorialità.

### ... e incoraggiare il settore privato ad investire ...

**Quarto**, ulteriori misure pubbliche di sostegno, da sole, non saranno sufficienti a garantire una ripresa sostenibile dell'occupazione. Le autorità devono agire in modo deciso e coordinato per ridurre il timore e l'incertezza che scoraggiano l'investimento privato, in modo che esso possa rimettere in moto il motore della creazione mondiale di occupazione. Gli incentivi alle imprese ad investire in impianti ed attrezzature e ad assumere più lavoratori saranno determinanti per stimolare una ripresa forte e sostenibile dell'occupazione.

### ... senza mettere a rischio la stabilità dei bilanci pubblici

**Quinto**, per essere efficaci, le nuove misure di rilancio non devono mettere a rischio la sostenibilità delle finanze pubbliche tramite ulteriori aumenti del debito pubblico. Da questo punto di vista, una spesa pubblica strettamente collegata a maggiori entrate fiscali, potrebbe essere di stimolo all'economia reale, grazie all'effetto moltiplicatore di un

bilancio in equilibrio. In tempi di domanda debole, un ruolo più importante del governo nella domanda aggregata aiuterebbe a stabilizzare l'economia e costituirebbe un nuovo fattore di rilancio, anche qualora l'aumento della spesa fosse interamente compensato da un aumento corrispondente delle entrate fiscali. Come sostiene il presente rapporto, gli effetti moltiplicatori di un bilancio in equilibrio possono essere significativi, soprattutto nelle circostanze attuali in cui le capacità sono ampiamente sottoutilizzate e i tassi di disoccupazione rimangono elevati. Allo stesso tempo, equilibrare la spesa con l'aumento delle entrate garantisce che il rischio di un bilancio in deficit rimanga sufficientemente contenuto per soddisfare i mercati finanziari. Pertanto, i tassi di interesse non dovrebbero risentire di tali misure, permettendo così agli incentivi di dispiegare tutti i loro effetti sull'economia.