

Capitolo 2. Struttura occupazionale, povertà e diseguaglianza di reddito

D. Considerazioni conclusive: lezioni dalle esperienze paese

Verso un approccio integrato per promuovere eguaglianza e impiego

Nel contesto di tendenze alla crescita delle diseguaglianze in molte economie avanzate, emergenti e in via di sviluppo e ad alti tassi di povertà in molte economie in via di sviluppo, in anni recenti una risposta comune è stata quella di estendere la copertura della protezione sociale (vedi capitolo 3). In molte economie in via di sviluppo, c'è stata una particolare enfasi nell'espansione di programmi di assistenza sociale non contributiva per raggiungere gruppi precedentemente scoperti. Questi programmi di assistenza sociale hanno spesso avuto successo nel miglioramento dei peggiori problemi di povertà, come nel caso del Sud Africa. Inoltre, quando integrati con politiche del mercato del lavoro e un più ampio arco di interventi, inclusi l'istruzione e la sanità, questi insiemi di politiche hanno il potenziale di avere un positivo impatto sia sulla povertà che sulla diseguaglianza, come dimostra il caso del Brasile.

Comunque, è anche chiaro che le politiche e gli istituti del mercato del lavoro non possono ottenere il loro impatto ottimale sulla povertà e affrontare le diseguaglianze del mercato del lavoro in isolamento tra loro. Di sicuro, dato che questo capitolo ha dimostrato che i redditi da lavoro costituiscono la fonte principali delle diseguaglianze di reddito, il punto rimane come generare quantità sufficienti di posti di lavoro di qualità per i disoccupati assicurando al contempo migliori prospettive di carriera e di reddito per quanti sono in forme di impiego non standard e liberando il potenziale delle piccole imprese. Le politiche sociali e del lavoro costituiscono una parte essenziale della risposta a queste sfide. Comunque, precedenti analisi hanno dimostrato che la creazione di un ampio numero di posti di lavoro di qualità, che porti ad una riduzione sostenibile sia della povertà che delle diseguaglianze, richiede non solo interventi sul mercato del lavoro e i sistemi di protezione sociale, ma anche una risposta coordinata che dia attenzione all'intensità occupazione del percorso di crescita, attraverso specifiche strategie di sviluppo e politiche industriali focalizzate sulla creazione di posti di lavoro (UNRISD, 2010; UNCTAD, 2014; ILO, 2014b). A questo scopo, analisi dettagliate sulle strategie di sviluppo e le politiche macroeconomiche che supportino la creazione di posti di lavoro e l'espansione delle imprese, e come queste possano integrarsi con la crescita dei redditi e della copertura della protezione sociale, costituiscono un'area importante di ulteriore ricerca.

Mentre è fuori dalla portata di questo capitolo raggiungere conclusioni riguardo queste strategie di sviluppo, è utile notare alcuni degli impedimenti che l'attuale economia globalizzata e il cambiamento delle pratiche di produzione associato ai progressi tecnologici pongono alle strategie nazionali di sviluppo e di creazione dell'occupazione. Ad esempio, ricerche hanno frequentemente notato una tendenza globale verso produzioni industriali sempre più ad alta intensità di capitale, con il risultato che la tardiva industrializzazione crea molto meno occupazione di quanto sia avvenuto nei paesi di prima industrializzazione (Kapso, 2005; Ghosh, 2008; Heintz, 2009; UNRISD, 2010; UNCTAD, 2014). Non solo la produzione industriale è sempre meno ad alta intensità di lavoro, ma ricerche suggeriscono che paesi stanno cominciando il processo di deindustrializzazione – spesso considerato una prospettiva solo delle economie avanzate – ad uno stadio successivamente più breve dello sviluppo economico (Rodrik, 2015). Questo solleva importanti domande sul potenziale dell'industrializzazione come soluzione della carenza di occupazione e ancor di più sul legame tra crescita economica e riduzione di povertà e diseguaglianza nelle economie emergenti e in via di sviluppo. Questi impedimenti globali dovrebbero inoltre costituire un aspetto centrale della ricerca futura sui legami tra le strategie di sviluppo nazionali e la creazione di posti di lavoro.

Capitolo 3. Copertura della protezione sociale in relazione alla struttura occupazionale

C. Considerazioni conclusive

Questo capitolo ha mostrato che, nel corso dei due scorsi decenni, la maggior parte di paesi emergenti e in via di sviluppo hanno fatto significativi progressi nell'affrontare i divari nella copertura legale per le pensioni includendo nuove categorie di lavoratori nell'ambito delle leggi e delle regolazioni. Progressi nel campo della protezione dalla disoccupazione sono stati molto inferiori di quelli per le pensioni, e rimangono largamente assenti nei paesi in via di sviluppo. Nella maggior parte dei casi, gli occupati in forme di impiego non standard e gli autonomi sono esclusi dalla protezione della disoccupazione. E, quando sono protetti, di solito ricevono livelli più bassi di protezione.

L'estensione della copertura legale della previdenza è stata soprattutto realizzata con meccanismi non contributivi e tentativi di estendere la copertura legiferando sull'adesione volontaria. Livelli di protezione, affidabilità operativa e sostenibilità finanziaria, e effetti positivi sulla formalizzazione dell'impiego e inclusione sociale associati a questi differenti meccanismi non sono certo equivalenti. Hanno anche portato a livelli molto differenti di effettiva copertura pensionistica.

Nonostante i passi complessivamente positivi fatti verso il miglioramento della copertura pensionistica – compreso tra i lavoratori in forme di impiego non standard e tra gli autonomi – esperienze recenti suggeriscono alcune preoccupazioni su queste politiche. Mentre meccanismi non contributivi possono sostenere lavoratori vulnerabili, come quelli dell'economia informale, devono anche essere resi coerenti con l'obiettivo di estendere gli schemi contributivi. C'è il rischio che schemi non contributivi abbiano effetti negativi sulla volontà di imprese e lavoratori di partecipare a schemi contributivi. Ancora più importante, si evidenzia la questione della sicurezza di reddito per i beneficiari come della disponibilità, operatività e sostenibilità delle risorse. Nel mondo, i beneficiari di pensioni non contributive rappresentano un terzo dei pensionati anziani, ma ricevono solo il 5 per cento delle risorse allocate a favore degli anziani. I livelli degli assegni sono normalmente bassi, in molti casi sotto la soglia di povertà. Queste tendenze verso schemi non contributivi che danno sussidi più bassi si accompagnano alla riduzione degli assegni negli schemi contributivi dovuta alle politiche di consolidamento dei bilanci pubblici che vengono perseguite nella larga maggioranza dei paesi. Inoltre, tentativi di allargare la copertura attraverso l'introduzione di schemi di contribuzione volontaria, specialmente per gli autonomi, raramente hanno ottenuto il risultato di una crescita effettiva della copertura.

Non è ancora chiaro in quale misura queste tendenze potranno risultare in un miglioramento della protezione sociale e del welfare per le società. Sono necessarie ulteriori ricerche sugli impatti che le differenti fonti di finanziamento della protezione sociale hanno sulla sicurezza di reddito, sull'economia e sui mercati del lavoro, incluse differenti forme di impiego. Questi impatti devono ancora essere indagati e certamente costituiscono un'area importante della ricerca futura.

Capitolo 4. Regolazione del lavoro e struttura dell'occupazione

C. Considerazioni conclusive

Sin dall'emergere della crisi, cambiamenti nelle regolazioni del lavoro sono stati sempre più visti come un strada per innescare la creazione di occupazione, sebbene la direzione del cambiamento sia stata opposta nell'Unione Europea rispetto alle economie emergenti e alcune altre. Allo stesso tempo, c'è un crescente riconoscimento che la regolazione del lavoro è necessaria “per proteggere i lavoratori da trattamenti arbitrari e iniqui e per assicurare un'efficiente contrattazione tra imprese e lavoratori” (Banca Mondiale, 2015). Importante, gli studi e le meta-analisi più recenti dimostrano che la regolazione del lavoro può variare in un vasto raggio di opzioni senza effetti significativi sull'economia e sulla creazione di posti di lavoro. La questione è come disegnare regolazioni per lo specifico ambiente economico e del mercato del lavoro, dato che regolazioni troppo deboli, come regolazioni troppo rigide, possono essere controproducenti per la crescita economica, la creazione di lavoro, l'eguaglianza e la coesione sociale.

Quantificare i cambiamenti del contenuto delle regolazioni del lavoro nel corso del tempo è un passo importante per capire come le regole del lavoro e il mercato del lavoro siano evoluti in combinazione con le circostanze economiche e le scelte sociali e politiche. Comunque, devono essere affrontate questioni difficili di selezione differenziata e di definizione, insieme con scelte sui pesi e le aggregazioni. Come nuovo approccio per maneggiare queste sfide, questo capitolo presenta dati da una versione estesa del CBR-LRI (Business Research's Labour Regulation Index), un approccio che, unico, rende possibile tracciare i cambiamenti della regolazione del lavoro *de jure* nel corso di diversi decenni per un gran numero di paesi sviluppati e in via di sviluppo.

Un rilevamento chiave da questo lavoro è che molti paesi hanno risposto alla diversificazione delle tipologie di impiego aumentando la protezione di alcune forme di lavoro non standard. Questo è chiaramente il caso di leggi che richiedono il trattamento uguale per i lavoratori part-time e full-time, e per i lavoratori a termine e delle agenzie di lavoro rispetto ai lavoratori regolari e a tempo indeterminato. Ancora, le analisi dei dati nel capitolo sottolineano anche alcune considerevoli polarizzazioni di queste tendenze. E' notevole che un certo numero di paesi abbia sostanzialmente aumentato la rigidità della regolazione riguardo differenti forme di impiego, mentre molti altri paesi continuano ad avere una limitata o nessuna regolazione.

Questo capitolo rileva anche che la legislazione di protezione del lavoro ha avuto un declino dall'inizio della crisi in Europa e, con minore estensione, nei paesi in via di sviluppo. Riguardo all'impatto, le analisi descrittive suggeriscono che i cambi nella regolazione della legislazione di protezione del lavoro sono associati a risultati occupazionali differenziati. Quindi, in un certo numero di casi, i risultati del mercato del lavoro sono migliorati allo stesso tempo della crescita di rigidità nella protezione dei lavoratori.

Analisi econometriche con l'uso di panel di dati e tecniche sulla serie temporale presentate in questo capitolo confermano che non ci sono stati evidenti effetti negativi nei recenti rafforzamenti nella legislazione a protezione dei lavoratori. Questo sostiene l'affermazione che, se disegnata con attenzione, la regolazione del lavoro può dare protezione ai lavoratori in diverse tipologie di impiego senza nuocere alla creazione di posti di lavoro.

Guardando avanti, la versione estesa del CBR-LRI presentata qui provvede un ricco punto di riferimento per approfondire la nostra comprensione dei legami tra regolazione del lavoro e risultati del mercato del lavoro in differenti paesi e regioni, e per estendere le analisi alla copertura di settori individuali. Il lavoro futuro avrà anche bisogno di tener conto dei possibili divari tra legge formale e pratica reale.

Capitolo 5. Cambiamenti nella struttura della produzione globale e impatti su imprese e occupazione

C. Considerazioni conclusive: politiche per le catene globali di fornitura

Il capitolo mette in luce il ruolo crescente delle catene globali di fornitura (GSCs) in termini di creazione di posti di lavoro. Mostra anche che le GSCs tendono ad essere associate in alcuni paesi con una maggiore produttività, ma non necessariamente con salari più alti o condizioni di lavoro migliori. Inoltre, mentre il trasferimento di conoscenza e tecnologia può essere un'importante ricaduta della partecipazione ad una GSC, il riconoscimento salariale per lavoratori di più alte competenze non è così acquisito nell'ambito dei diversi settori. In alcuni settori, c'è un'intensa competizione di costo che ha implicazioni per le relazioni tra imprese leader e fornitrici in termini di potere contrattuale, distribuzione dei profitti e per le relazioni di lavoro in generale.

Per migliorare il potenziale delle GSCs di rafforzare la produttività, lo sviluppo economico e la creazione di lavoro dignitoso, sono necessarie sia politiche generali che politiche dirette a specifici settori, imprese e categorie di lavoratori. Esperienze paese suggeriscono opzioni politiche che possano aiutare ad acquisire una distribuzione più equa dei costi e dei benefici lungo la catena del valore e di legare meglio i benefici economici e sociali delle GSCs. Insieme ad adeguate regole ed istituti del lavoro, le imprese alla testa della catena hanno un ruolo da giocare nell'affrontare uno sviluppo sostenibile delle GSCs.

Politiche generali sono necessarie per promuovere un miglior equilibrio tra benefici economici e sociali delle catene globali di fornitura

Un insieme di misure politiche generali è essenziale per promuovere migliori risultati economici e sociali lungo le catene di fornitura, incluse misure che migliorino la competitività e la produttività di aziende e lavoratori (Gereffi e Sturgeon, 2013; Gereffi e Lee, 2014; UNCTAD, 2013). Politiche che favoriscano maggiore integrazione delle GSCs con i settori nazionali sono essenziali per massimizzare le ricadute positive, come la diffusione di conoscenze, tecnologie e migliori pratiche di gestione (OCSE e altri, 2014). Inoltre, regole del lavoro ben disegnate e istituzioni del mercato del lavoro ben funzionanti per far incontrare la domanda di competenze tra i settori e migliorare l'adattamento sono essenziali per tradurre i benefici economici in migliori condizioni di lavoro. Il dialogo sociale a livello di azienda, settore, nazionale e internazionale è anche cruciale su questo aspetto, dato che può assicurare sia miglioramenti di produttività che più forti diritti dei lavoratori. I Capitoli 3 e 4 di questo rapporto hanno dato esempi importanti a riguardo.

Accordi commerciali e sugli investimenti possono anche essere strumentali alla promozione di quadri coerenti di politiche, compreso quanto riguarda le norme internazional del lavoro. Accordi commerciali e di investimento che mirino ad allineare le norme possono costruire un quadro per lo sviluppo di catene di fornitura regionali e globali. A questo proposito, un numero crescente di paesi sviluppati e in via di sviluppo stanno entrando in accordi commerciali e sugli investimenti che contengono clausole sul lavoro. Tipicamente, per attrarre commercio e investimenti esteri, i paesi si impegnano a non abbassare la legislazione nazionale sul lavoro e a rispettare le norme internazionali sul lavoro. Questi accordi prevedono meccanismi di implementazione che assicurino l'adesione a questi impegni, spaziando dal monitoraggio (qualche volta con il coinvolgimento delle parti sociali) alla cooperazione tecnica ai meccanismi di risoluzione delle controversie. Sebbene l'inclusione di clausole sul lavoro negli accordi commerciali e sugli investimenti dia strumenti aggiuntivi per la promozione dei diritti del lavoro, non sono di solito disegnati per affrontare le particolarità delle GSCs. La questione della responsabilità sociale delle imprese è qualche volta citata in questi accordi, ma è ancora non sufficientemente sviluppata.

Politiche specifiche per paesi, settori, imprese e lavoratori

Miglioramento verso posti di lavoro ad alta intensità tecnologica – e di competenze – può essere l'opzione preferita nel lungo tempo, ma se questo sia fattibile o meno dipende dalla capacità produttiva di un'economia o di un settore. A questo riguardo, sono essenziali politiche che rafforzino le capacità tecnologiche, il trasferimento di tecnologie e lo sviluppo delle competenze, inclusa la formazione nel lavoro (ILO, 2013). Questo richiede politiche specifiche per settore e anche per funzione (secondo il livello di sviluppo e la frammentazione del settore). Le piccole e medie imprese, in particolare, domandano risposte politiche idonee, come la promozione di distretti regionali di produzione che possono facilitare l'integrazione delle PMI nelle catene di fornitura (ESCAP, 2006, 2011).

Comunque, nel breve termine, alcuni paesi emergenti e in via di sviluppo possono trovarsi bloccati ai livelli più bassi delle GSCs e i responsabili politici dovrebbero concentrarsi sulla costruzione di un quadro per migliorare i salari e le condizioni di lavoro per i lavoratori di relativamente bassa qualificazione attraverso una regolazione rafforzata, l'adeguamento e il dialogo sociale. A questo scopo, come sottolineato nel capitolo 3, è importante facilitare la transizione dal settore informale a quello formale e rafforzare la protezione dei lavoratori a termine (ILO, 2014c, 2014d). Le condizioni di lavoro delle donne e di altre categorie vulnerabili rimangono una preoccupazione. Diversi paesi (come Brasile, Marocco e Turchia) hanno stabilito specifiche amministrazioni e programmi per monitorare i lavoratori particolarmente vulnerabili (come i migranti e i lavoratori informali) che possono richiedere attenzione o strategie particolari da parte delle pratiche di ispezione del lavoro.

Il ruolo delle imprese leader verso lo sviluppo sostenibile delle catene globali di fornitura

Recenti iniziative suggeriscono anche un ruolo importante per le imprese alla testa delle catene nel migliorare le condizioni di lavoro e la struttura occupazionale delle catene di fornitura. Alcune aziende leader stanno investendo negli impatti di sviluppo sostenibile delle attività delle loro catene di fornitura rivedendo le loro pratiche di approvvigionamento e di prezzo (ad esempio attraverso accordi di responsabilità dei compratori) e migliorando le capacità dei loro fornitori nell'affrontare le fluttuazioni della domanda (Anner e altri, 2013). L'applicazione di schemi orari annualizzati e di multicompetenze si è dimostrata utile nel ridurre la dipendenza dall'occupazione a termine e nell'equilibrare le preoccupazioni per la competitività con i bisogni dei lavoratori (ILO, 2014^a). L'Accordo sulla Sicurezza Antiincendio e delle Costruzioni in Bangladesh è un accordo unico tra le aziende leader e i sindacati nel settore dell'abbigliamento, presieduto e facilitato dall'OIL, per promuovere il rispetto dei diritti del lavoro nel settore abbigliamento bengalese.

Le imprese in un certo numero di GSCs hanno adottato una varietà di codici di condotta, impegni alla responsabilità sociale e iniziative private. Questi sforzi volontari possono contribuire a rafforzare il monitoraggio e l'applicazione delle norme sul lavoro, ma sono qualche volta messi in discussione dalla mancanza di trasparenza e dall'insuccesso nel coordinamento, e nel rafforzamento, nei confronti della legislazione nazionale (ILO, 2013). Deve essere sottolineato l'importante ruolo dell'amministrazione nazionale del lavoro e dei meccanismi di adeguamento. Soprattutto, le iniziative private devono essere complementari alle norme nazionali e alla loro attuazione, ma raramente sono sufficienti nel caso di una loro assenza. Le norme dell'OIL definiscono le ispezioni sul lavoro come una funzione pubblica, ma gli esperti dell'OIL riconoscono l'esistenza di iniziative private di adeguamento e fanno appello ad un'efficace cooperazione con la struttura pubblica (ILO; 2013). Uno strumento importante a questo proposito è anche la Dichiarazione Tripartita dell'OIL di Principi concernenti le Imprese Multinazionali e la Politica Sociale, dato che provvede una guida ai governi, ai lavoratori e alle organizzazioni imprenditoriali e alle imprese su come massimizzare gli impatti economici e sociali positivi delle operazioni nelle GSCs.

Rafforzare il dialogo sociale

Infine, il dialogo sociale è cruciale per disegnare un ambiente adatto a provvedere migliori legami tra i benefici economici e sociali nelle GSCs. Il dialogo sociale può assicurare miglioramenti di produttività, attraverso il coinvolgimento dei partner sociali nell'organizzazione del lavoro, pratiche di lavoro sicure, cambio o ristrutturazione tecnologica, ed è essenziale per il rispetto dei diritti dei lavoratori (Tenglab e Docherty, 2009; Lee e McCann, 2011). Questo può avere luogo a diversi livelli, in azienda, a livello di settore o nazionale e anche attraverso il dialogo sociale internazionale.

In anni recenti, sono stati firmati un numero crescente di International Framework Agreements tra imprese multinazionali e federazioni sindacali globali. Questi differiscono da altri tipi di iniziative private, dato che sono contrattati, applicati e monitorati dai rappresentanti dei lavoratori (ILO, 2014b). A questo proposito, la Direttiva Europea 2009/38/EC stabilisce un quadro per la costituzione dei CAE per rafforzare il dialogo sociale transnazionale a livello di impresa.

Nel settore dell'abbigliamento, i marchi internazionali sono stati coinvolti nel dialogo sociale a livello regionale e internazionale per promuovere il rispetto delle norme internazionali del lavoro e mitigare le tensioni lungo le GSCs (ILO, 2013). Il Programma Better Work ILO-IFC è stato un traino nell'organizzare il dialogo sociale transnazionale, mettendo insieme gli attori chiave nel settore globale dell'abbigliamento. Il monitoraggio dell'osservanza aziendale delle norme sul lavoro e i periodici rapporti si combinano con il dialogo a livello di impresa, di settore e nazionale. Il programma provvede servizi di consulenza e formazione ai vari attori per affrontare i casi di non osservanza. Lavora anche in stretta relazione ai marchi internazionali e ai partner tripartiti nazionali per promuovere l'avanzamento delle esperienze a livello nazionale. Ad esempio, Better Work ha sostenuto l'OIL e il Governo del Vietnam nel disegnare riforme legislative per aprire lo spazio alla libertà di organizzazione sindacale e alla contrattazione collettiva, e Better Work, recentemente, ha aiutato a realizzare il primo contratto collettivo di tutto il settore abbigliamento in Giordania.