

NOTA ISRIL ON LINE

N° 40 - 2012

**LA STRATEGIA GLOBALE
DELL' OECD PER INVESTIRE
NELLE COMPETENZE
SOPRATTUTTO DEI GIOVANI**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 – Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



LA STRATEGIA GLOBALE DELL'OECD PER INVESTIRE NELLE COMPETENZE SOPRATTUTTO DEI GIOVANI¹

di Marco RICCERI²

1 – Gli skills: la nuova “moneta” globale del 21th secolo

“Gli skills (le abilità) sono diventati la moneta globale del 21° secolo. Senza adeguati investimenti negli skills, le persone languiscono ai margini della società, il progresso tecnologico non si traduce in crescita economica, e gli stati non possono a lungo competere in una società globale sempre più basata sulla conoscenza. Ma questa “moneta” si deprezza nella misura in cui si evolvono le esigenze del mercato del lavoro e gli individui perdono gli skills che non usano. Anche gli skills non si convertono automaticamente in posti di lavoro e in crescita. La crisi economica globale, con gli elevati livelli di disoccupazione, in particolare tra i giovani, ha aggiunto un elemento di urgenza alla necessità di agevolare l’acquisizione di skills migliori. Nello stesso tempo, è diventata urgente la necessità di affrontare anche la crescente disuguaglianza nei redditi, in gran parte derivata dalla disuguaglianza dei salari tra lavoratori con basse ed con elevate abilità. La risposta migliore e più promettente a queste sfide è nel promuovere investimenti concreti negli skills, per tutto il corso della vita di una persona; dalla prima infanzia, attraverso l’istruzione obbligatoria, a tutta la durata della vita lavorativa. Sviluppare i giusti skills e immetterli nel circuito produttivo richiede un approccio di tipo strategico”.*

Con queste parole *Angel Gurrías*, segretario generale dell’OECD, ha presentato una nuova proposta organica per sostenere la ripresa della crescita economica nei maggiori paesi industrializzati colpiti dalla più grave crisi del dopoguerra: la *Global Skills Strategy*. Essa fornisce ai decisori politici e alle parti sociali un quadro integrato degli elementi basilari su cui intervenire per organizzare politiche in grado di migliorare l’occupazione e il livello di vita dei cittadini, promuovendo una effettiva, ampia inclusione nei processi di sviluppo.

2 – Le politiche e le azioni raccomandate dall’OCSE

2.1. - Politica n. 1 : migliorare la qualità e quantità degli skills

Il punto centrale di questa politica è l’accrescimento quantitativo e qualitativo della riserva di skills di uno stato, di una regione, di una realtà locale.

- Azione 1: Raccogliere e usare informazioni e dati aggiornati sui cambiamenti della domanda di skills.

¹ Skills: traduciamo la parola inglese “skill” con “abilità”, concetto omnicomprensivo, di riferimento dell’insieme di competenze, qualifiche, titoli, esperienze, conoscenze che sostanziano la capacità di lavoro di una persona, di costruire relazioni interpersonali, di partecipare attivamente alla vita della società.

² Eurispes, Segretario Generale. L’autore ringrazia *Lorenzo Squintani*, un giovane e competente esperto, consulente dell’OECD, che a Parigi, in occasione della presentazione ufficiale di questa strategia ha avuto la disponibilità e la pazienza di discutere e sottolinearne gli aspetti più rilevanti).

- Azione 2: Coinvolgere i partner sociali nella elaborazione e attuazione dei programmi di istruzione e formazione
- Azione 3: Rimuovere gli ostacoli agli investimenti in formazione per il futuro
La strategia dell'OECD richiama l'attenzione sul valore di una serie di approcci per politiche che possono contribuire a smantellare le barriere fraposte alla partecipazione alle attività di istruzione e formazione continua:
 - Una maggiore trasparenza
 - Informazione ed orientamento per i potenziali soggetti della formazione
 - Riconoscere i risultati della formazione
 - Flessibilità nello svolgimento di programmi importanti
- Azione 4: Assicurare che i programmi di istruzione e formazione siano di alta qualità
- Azione 5: Promuovere l'equità assicurando "l'accesso a" ed "il successo in" ad una istruzione di qualità per tutti.
- Azione 6: Assicurare che i costi dell'istruzione e della formazione siano condivisi.
- Azione 7: Mantenere le prospettive di lungo termine anche durante i periodi di crisi economica
- Azione 8: Facilitare l'ingresso di immigrati con skills
- Azione 9: Elaborare politiche che incoraggino gli studenti esteri a rimanere nel Paese al termine dei loro studi
- Azione 10: Rendere più agevole agli immigrati con skills il ritorno nei loro paesi di origine.
- Azione 11: Investire in skills all'estero e incoraggiare l'alta istruzione transfrontaliera.

2.2. - Politica n. 2: incoraggiare le persone a fornire gli skills al mercato del lavoro

Il punto chiave di queste politiche riguarda i modi per organizzare al meglio l'offerta degli skills sul mercato del lavoro e rendere più attive le persone in questa direzione. A questo scopo, l'OECD raccomanda ai governi di prendere i seguenti provvedimenti:

- Azione 1: Identificare le persone non attive e capire perché sono inattive
- Azione 2: Organizzare incentivi finanziari per rendere remunerativo il lavoro
- Azione 3: Abolire le barriere non finanziarie alla partecipazione alla forza lavoro
- Azione 4: ridurre il pensionamento precoce
- Azione 5: arrestare la fuga dei cervelli

2.3. - Politica n. 3 : utilizzare al meglio la riserva di talenti di uno stato

In questo caso il focus è sulla possibilità che le persone siano nelle condizioni di poter utilizzare efficacemente i propri skills.

- Azione 1: Aiutare i giovani a raggiungere un punto di appoggio nel mercato del lavoro
- Azione 2: Aiutare gli imprenditori a fare il miglior uso degli skills dei dipendenti
- Azione 3: Fornire migliori informazioni sugli skills richiesti e disponibili
- Azione 4: Facilitare la mobilità interna
- Azione 5: Sostenere le economie locali ad innalzare la catena del valore aggiunto
- Azione 6: Stimolare la creazione di skills più elevati e di posti di lavoro con maggior valore aggiunto.
- Azione 7: Promuovere imprenditorialità

3 – L'impegno dell'OECD per rafforzare la collaborazione con gli stati e le regioni in materia di skills

In base ad un confronto tra i punti di forza e di debolezza dei sistemi nazionali di skills ed all'analisi delle migliori pratiche, l'OECD, con la Global Skills Strategy, è impegnato, innanzitutto, ad identificare le componenti essenziali ai fini di una efficace politica degli skills capace di ottimizzare la domanda, l'offerta, l'uso degli skills, per conseguire i migliori risultati economici e sociali. Su queste componenti e per questi obiettivi, l'OECD è impegnato a fornire la propria collaborazione agli stati, alle regioni ed alle autorità locali. Gli ambiti principali di tale collaborazione sono i seguenti:

Impegno OCED, n 1 : Conoscenza – Skills Intelligence

Il primo impegno è rafforzare e diffondere la conoscenza della situazione, come punto di partenza per la elaborazione di efficaci politiche per gli skills. In particolare, l'OECD è a disposizione per aiutare gli stati nazionali e le autorità regionali ad organizzare una apposita *skills intelligence*, allo scopo di identificare bene i propri punti di forza e di debolezza, di confrontarli con quelli di altre situazioni, di individuare ed elaborare in materia eventuali politiche alternative.

Per facilitare l'iniziativa degli Stati, l'OECD ha spostato la propria attenzione dalla nozione quantitativa di capitale umano, misurata in base agli anni di istruzione formale, agli skills che le persone attualmente acquisiscono, rafforzano e perdono nel corso della loro vita. Un contributo empirico in questa direzione è offerto dall' *Indagine sugli Skills degli Adulti* che fornisce un primo elemento di valutazione sugli skills posseduti dagli individui, come questi skills sono utilizzati nei luoghi di lavoro, i risultati economici e gli effetti sociali che essi

producono. I primi risultati di questo lavoro saranno resi pubblici nell'ottobre 2013, come parte di un più ampio *Osservatorio OECD sugli skills*. Questi strumenti consentiranno agli stati di individuare e colmare i ritardi conoscitivi e le eventuali carenze metodologiche in questo ambito, di affrontare su basi diverse il problema del finanziamento dello sviluppo degli skills ed i molteplici aspetti dell' apprendimento degli adulti.

Un ulteriore strumento predisposto dall'OECD riguarda l'organizzazione di un portale interattivo <http://skills.oecd.org>. Esso consentirà ai governi, ricercatori ed altri utilizzatori l'accesso ad un ricco ed aggiornato patrimonio di dati e informazioni, per confrontare a livello internazionale le situazioni dei vari sistemi. In collaborazione con la Commissione Europea, l'OECD è impegnato a sviluppare una versione online dell' Indagine degli Skills degli Adulti (PIAAC) per aiutare individui, imprese, regioni ed altri enti sub-nazionali pubblici a valutare il proprio patrimonio di skills (skills di base, literacy, numeracy), il suo uso effettivo, e confrontare le rispettive situazioni a livello internazionale.

Impegno OECD n.2: Strategie nazionali per gli skills

Il secondo ordine di impegni dell'OECD è sostenere lo sviluppo ed il miglioramento delle strategie nazionali in materia di skills. In realtà, diversi stati hanno già pubblicato o stanno sviluppando le loro strategie nazionali in materia di skills. Tuttavia, la vera sfida riguarda la realizzazione pratica di tali strategie e la adozione di un approccio omnicomprensivo che includa tutti gli attori principali dello sviluppo, a livello nazionale, regionale e locale. Al fine di adattare tali strategie ai bisogni emergenti e renderle efficaci nei diversi contesti locali, è richiesta l'applicazione di precisi criteri di flessibilità. Alcuni stati hanno già compiuto notevoli passi in avanti ed hanno organizzato istituzioni specifiche per le politiche degli skills, in grado di analizzare e valutare la situazione corrente, elaborare strategie di intervento, sostenerne il miglioramento. Per molti paesi, invece, questo è ancora un problema da affrontare.

L'OECD, in collaborazione con la Commissione Europea, formulerà indirizzi su come sviluppare al meglio le strategie nazionali e sosterrà i governi nel miglioramento delle stesse, compresa la loro eventuale riformulazione, tenendo conto delle diversità esistenti tra i vari paesi e territori. L'assistenza ai governi sarà estesa anche a livello regionale. Il contributo specifico che l'OECD potrà dare riguarda i seguenti ambiti d'intervento:

- a) una valutazione dall'esterno, indipendente ed intersettoriale, sui punti di forza e di debolezza delle politiche esistenti; l'assistenza agli stati ed alle regioni per individuare le aree prioritarie verso cui indirizzare le loro strategie in materia di skills;
- b) confronti di tipo internazionale con esempi concreti di altri paesi, per meglio comprendere il valore di approcci alternativi e selezionare le indicazioni che si possono ricavare dalle loro esperienze;
- c) la definizione di una serie di opzioni politiche elaborate sulle esigenze specifiche di ogni singolo stato e da applicarsi nel suo specifico contesto;
- d) la individuazione di soluzioni tecniche per impegnare in tali politiche i principali attori dello sviluppo, per sviluppare piani di azione concreti finalizzati alla realizzazione delle politiche in materia, promuovere eventuali riforme delle politiche esistenti, garantire il raggiungimento dei risultati

concreti auspicati. A questo riguardo, l'OECD collaborerà a definire le metodologie e gli approcci necessari operando insieme ai governi ed alle regioni, in particolare sui seguenti temi: sistemi di analisi e valutazione, modelli di accordo con gli attori dello sviluppo, individuazione delle aree prioritarie di intervento, selezione di esempi utili.

4 – Commento conclusivo

I dati sulle negative condizioni del mercato del lavoro e dell'occupazione dei principali paesi industrializzati, sia nelle tendenze del 2012 che nelle proiezioni del 2013, parlano da soli. Essi confermano una situazione occupazionale molto grave caratterizzata da un "ampio e continuo peggioramento della situazione del mercato del lavoro nella maggior parte delle economie OECD". Il tasso di disoccupazione, pari all' 8% nel 2012 (area OECD) è destinato a rimanere elevato anche nel 2013: 7,9%. Il dato, ovviamente, esprime una media tra le diverse realtà. Secondo le previsioni il tasso di disoccupazione registra le seguenti variazioni: negli USA dall' 8,1% nel 2012 al 7,6% nel 2013; in Europa, dal 10,8% nel 2012 all'11,1% nel 2013, in Giappone dal 4,5% del 2012 al 4,4% del 2013. In una situazione generalmente negativa, l'OECD punta l'attenzione sul valore di queste tendenze le quali, anche se modeste, indicano tuttavia – questo il primo punto da sottolineare - una crescente divergenza tra le diverse aree economiche, con miglioramenti in USA e in Giappone, con forte peggioramento in Europa.

Secondo l'OECD, le divergenze nei trend della disoccupazione sono collegate soprattutto alla rapidità con la quale i vari sistemi hanno attuato le misure di aggiustamento alle nuove condizioni dello sviluppo, sia nelle imprese sia nelle politiche delle istituzioni pubbliche. Da qui il secondo punto di commento. Esso si riferisce al richiamo dell'OECD ai governi che registrano i maggiori risultati negativi ad affrontare con urgenza le riforme strutturali del mercato del lavoro, che sono "essenziali" per promuovere a breve termine la crescita dell'occupazione e ridurre il rischio che un alto livello di disoccupazione si consolidi in modo permanente.

Concludiamo riportando proprio la serie di riforme e provvedimenti suggeriti dall'OECD, che sono da intendere come il quadro di riferimento anche per le specifiche politiche a favore degli skills. In particolare l'OECD raccomanda ai governi di aumentare gli incentivi (pur in un contesto di politiche di consolidamento fiscale) per i seguenti obiettivi:

- a) potenziare i servizi pubblici per l'impiego ed i programmi di formazione per migliorare l'incontro tra i lavoratori ed il loro lavoro. Quest'esigenza può richiedere che le spese relative siano escluse dai provvedimenti collegati agli sforzi di consolidamento fiscale del debito pubblico;
- b) adottare riforme fiscali orientate a favorire la crescita tramite lo spostamento del carico fiscale su fonti di prelievo che meno incidono direttamente sulla creazione di posti di lavoro, come le tasse sulla proprietà e sui consumi; adottare temporanee riduzioni della tassazione del lavoro, ove possibile con sostegni ben finalizzati (a nuove assunzioni laddove si registra una tendenza alla crescita dei posti di lavoro), piuttosto che con detrazioni generalizzate dei contributi legati a salari e stipendi.

In particolare, riguardo alle economie della zona euro sotto la pressione dei mercati, l'OECD sottolinea che:

- a) attenuare l'impatto della flessione del mercato del lavoro per mezzo di un ricorso più esteso ad accordi sul lavoro condiviso (*work-sharing*) e la conservazione delle risorse necessarie a finanziare le soluzioni a favore di lavori per periodi brevi. In tale contesto, sarà importante organizzare incentivi adeguati anche per soluzioni finalizzate a proteggere i lavori a lungo termine
- b) adottare riforme del mercato che allentino le restrizioni del sistema regolatorio in quei settori nei quali esiste un grande potenziale per la crescita di nuovi posti di lavoro, come il commercio al dettaglio ed i servizi professionali; ciò potrebbe servire anche a migliorare la situazione del mercato del lavoro in un tempo relativamente veloce.
- c) altre misure strutturali che possono aiutare a migliorare nel lungo periodo i risultati del mercato del lavoro riguardano il riequilibrio nelle forme di protezione dell'occupazione, con la diminuzione delle protezioni per i lavoratori regolari compensato da un aumento di quelle per i lavoratori temporanei. Inoltre, la riduzione della durata dei benefici per i disoccupati, può risultare meno efficace nelle situazioni in cui la domanda di lavoro è particolarmente debole; nelle condizioni attuali tale soluzione dovrebbe essere perseguita solo quando le politiche in materia hanno creato protezioni chiaramente eccessive.