

Migliorare l'amministrazione del lavoro e il dialogo sociale nel Mediterraneo



International Labour Organization
Organisation internationale du Travail
Organización Internacional del Trabajo



La buona governance del mercato del lavoro è uno dei fattori chiave per lo sviluppo economico e sociale di lungo termine. In un mondo globalizzato come il nostro, sistemi di amministrazione del lavoro solidi ed efficaci giocano un ruolo cruciale nell'elaborazione e attuazione delle politiche economiche e sociali.

Per queste ragioni, l'interesse delle istituzioni governative, a livello nazionale ed internazionale, si sta sempre più concentrando sul miglioramento dell'amministrazione del lavoro, definita dalla Convenzione n.150 dell'ILO come "l'insieme delle attività della pubblica amministrazione nell'ambito delle politiche nazionali per il lavoro".

L'amministrazione del lavoro e il dialogo sociale: il programma LAB/ADMIN dell'ILO

Come sancito nella Dichiarazione dell'ILO sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Giusta (2008), è necessario "promuovere il dialogo sociale ed il tripartitismo come strumenti più adeguati per (...) rendere efficaci la normativa e le istituzioni del lavoro, in particolare rispetto (...) alla creazione di sistemi efficaci di ispezione del lavoro".

Assistere i costituenti nel rafforzamento dei sistemi di amministrazione del lavoro, con particolare attenzione ai meccanismi di ispezione sul lavoro, è proprio la finalità del Programma per l'Amministrazione e l'Ispezione sul Lavoro (LAB/ADMIN) dell'ILO, creato per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo strategico di "promozione del dialogo sociale" dell'Agenda del lavoro dignitoso.

Accanto alla creazione di posti di lavoro, alla garanzia dei diritti dei lavoratori e all'estensione della protezione sociale, infatti, la promozione del dialogo sociale assume grande importanza nel perseguimento dell'obiettivo di accrescere, per tutti gli uomini e le donne, le possibilità di ottenere un lavoro produttivo e dignitoso in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana.

Il dialogo sociale include tutti i tipi di negoziazioni, consultazioni e scambi di informazioni tra rappresentanti dei governi, datori di lavoro e lavoratori: in questo contesto, il sistema di amministrazione del lavoro è fondamentale in quanto ricopre un ruolo di intermediario attivo nella prevenzione e nella risoluzione delle dispute e di osservatore ben informato sulle tendenze sociali, grazie ai suoi legami privilegiati con le parti sociali.

Attraverso le ispezioni, poi, il sistema di amministrazione del lavoro assicura e verifica il rispetto e l'applicazione della legislazione nazionale e delle norme internazionali. Secondo l'ILO "una buona *governance* richiede un forte sistema di ispezioni sul posto di lavoro come parte integrante di un sistema di gestione delle relazioni basato sulle moderne legislazioni del lavoro"¹.

Il Programma LAB/ADMIN si preoccupa quindi di fornire assistenza e cooperazione tecnica ai Ministeri del lavoro e direttamente a chi gestisce i sistemi di amministrazione ed ispezione, affinché questi siano in grado di migliorare le condizioni di lavoro nei propri paesi, di garantire il rispetto della normativa sul lavoro, di prevenire e risolvere le controversie tra le parti sociali, di promuovere il tripartitismo e la trasparenza nel mercato del lavoro e di sviluppare adeguati programmi di formazione professionale.

¹ILO: Programme and Budget for the Biennium 2008-2009

Ufficio ILO per l'Italia e San Marino

Via Panisperna, 28
00184 Roma
Tel.: 066784334
Fax: 066792197
ilostampa@ilo.org
www.ilo.org/rome

Marzo 2011



L'intervento del Programma LAB/ADMIN in Nord Africa e nel mondo arabo

Le amministrazioni del lavoro in Nord Africa e nel mondo arabo soffrono di una serie di disfunzioni ben note, come la mancanza di risorse umane e finanziarie, la carenza di formazione del personale e l'inadeguatezza dei servizi di ispezione sul lavoro e di risoluzione delle controversie. Tutto ciò crea un rischio per la pace sociale e lo sviluppo socio-economico.

Nei Paesi arabi, in particolare, l'ILO ritiene sia necessario migliorare la diffusione di informazione sul mercato del lavoro per rendere possibile la formulazione di politiche e programmi volti ad accrescere la qualità e la quantità dei posti di lavoro. Nell'ambito dei Programmi nazionali di lavoro dignitoso (*Decent Work Country Programmes – DWCPs*) nei Paesi arabi, i due aspetti identificati come prioritari dall'ILO sono: il miglioramento delle capacità istituzionali delle amministrazioni del lavoro e la creazione di un contesto più favorevole al dialogo sociale.

Per questo il Programma LAB/ADMIN, grazie al sostegno della Cooperazione Italiana allo Sviluppo, ha avviato nel 2008 in Algeria, Giordania e Libano il progetto "Promozione della buona governance e del lavoro dignitoso nel Mediterraneo attraverso il miglioramento dell'amministrazione del lavoro e del dialogo sociale" (*Promoting Good Governance and Decent Work in the Mediterranean through improved Labour Administration and Social Dialogue*), concluso nel dicembre 2010.



Promozione della buona governance e del lavoro dignitoso nel Mediterraneo

Le attività di formazione del progetto

La principale attività del progetto è stata l'organizzazione di seminari e *workshop* destinati ad amministratori ed ispettori del lavoro, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori e membri dei comitati tripartiti nazionali, per favorirne il confronto diretto e fornire loro gli strumenti per definire e concordare le strategie nazionali più efficaci. Ciò è avvenuto in stretta collaborazione con il Centro Internazionale di Formazione dell'ILO di Torino (ITC-ILO), che ha sviluppato un programma formativo generale sulle questioni legate all'amministrazione del lavoro e il materiale didattico.

A livello internazionale, le attività di formazione sono state pensate in maniera omogenea per i tre paesi coinvolti e sono state aperte anche a rappresentanti di altri paesi dell'area mediterranea. A livello nazionale, invece, le attività formative sono state tarate sui bisogni specifici dei singoli paesi per i quali il progetto è stato creato.

Le attività a livello internazionale

Dal 26 aprile al 7 maggio 2010 si è svolto, presso il Centro di formazione dell'ILO di Torino, un corso introduttivo intitolato "Costruire un'amministrazione del lavoro e sistemi di ispezione del lavoro moderni ed efficaci per una buona governance", che ha visto la partecipazione di 20 rappresentanti delle amministrazioni e degli ispettorati del lavoro di Algeria, Giordania, Libano, Iraq, Marocco, Palestina, Tunisia e Yemen. Il corso, che è stato tenuto in lingua araba, ha voluto fornire ai partecipanti le competenze di base grazie alle quali essi potranno migliorare l'efficienza dei sistemi di amministrazione del lavoro e, in particolare, i loro ispettorati del lavoro. In particolare, il corso è stato focalizzato sullo studio delle norme internazionali del lavoro che regolano amministrazione, ispezione, politiche del lavoro e dialogo sociale, nonché sull'analisi delle funzioni chiave assunte dall'amministrazione e dall'ispezione del lavoro e sulla discussione delle buone pratiche.

Per le attività formative sono state utilizzate tecniche di insegnamento partecipativo, proponendo gruppi di lavoro, esercitazioni pratiche (individuali o in gruppo), video-conferenze; si è cercato di stimolare, attraverso metodi strutturati di condivisione delle esperienze, il confronto tra i partecipanti sulle specifiche situazioni nei loro paesi di provenienza, in modo da facilitarne la piena integrazione e partecipazione nelle attività del corso.



È stata anche organizzata una visita studio al Centro per l'Impiego di Rivoli per coinvolgere i partecipanti nelle attività didattiche attraverso esperienze sul campo e mostrare loro il funzionamento degli uffici dell'amministrazione del lavoro italiana.

Ai partecipanti è stato fornito un kit di materiali didattici che conteneva i documenti relativi ai moduli formativi e le presentazioni in formato elettronico, nonché una serie di pubblicazioni scientifiche di rilievo sulle tematiche in questione, tradotte in lingua araba.

Successivamente, tra il 3 ed il 4 ottobre 2010, è stato organizzato ad Algeri un seminario sub-regionale dal titolo "Reclutamento del personale e collocamento ed il suo impatto sul mercato del lavoro", gestito in collaborazione con l'*Arab Centre for Labour Administration and Employment* (ACLAE) ed aperto a tutti i paesi dell'area Mediterranea (hanno partecipato rappresentanti di Algeria, Giordania, Libano, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia).

Le attività a livello nazionale

Tra settembre e dicembre 2010, sono stati organizzati workshop nazionali in ognuno dei tre paesi coinvolti: "Amministrazione del lavoro e buona *governance*" (22-23 settembre, Amman, Giordania) e "Promuovere la buona *governance*, rafforzare e modernizzare l'amministrazione del lavoro" (5-6 ottobre, Algeri, Algeria; 2-3 dicembre, Beirut, Libano). Durante gli incontri sono state fornite le basi teoriche per comprendere la storia dell'amministrazione del lavoro ed il concetto di "politiche del lavoro", per discutere le caratteristiche e le potenzialità di un sistema

di amministrazione moderno, coerente e coordinato e per analizzare le problematiche e le maggiori sfide che si presentano alle amministrazioni locali.

Sono stati inoltre proposti e analizzati modelli di buone pratiche di gestione delle amministrazioni del lavoro, prendendo come esempio le caratteristiche dei sistemi di ispezione e degli strumenti di dialogo sociale esistenti in Spagna e Francia.

Attraverso i siti web del Programma LAB/ADMIN e del Centro di Torino è stata gestita la fase di divulgazione e di descrizione delle esperienze più significative, pubblicando i programmi dei corsi ed il corpus materiale didattico sviluppato dal Centro.



L'influenza del contesto socio-politico sui risultati del progetto: criticità e sfide future

Malgrado il progetto nel suo complesso abbia avuto un impatto positivo sulle amministrazioni del lavoro nei paesi interessati, rimangono una serie di fattori critici che non hanno permesso il completo raggiungimento di tutti gli obiettivi preposti. Il principale ostacolo è stata l'instabilità politica che, specialmente in Libano, ha influenzato negativamente la partecipazione e la collaborazione degli *stakeholders*. In questo Paese, infatti, la realizzazione delle attività di formazione è stata fortemente ritardata e non è stato ricevuto il necessario supporto che ci si attendeva dalle autorità locali.

Viceversa, in Algeria i soggetti coinvolti hanno mostrato grande interesse ed entusiasmo, contribuendo alla buona riuscita del progetto le cui iniziative hanno ottenuto una diffusa copertura mediatica, grazie anche alla partecipazione ai lavori di Algeri del Ministro del Lavoro Tayeb Louh, che ha evidenziato il forte sostegno istituzionale garantito alle attività dell'ILO.

In questo contesto l'unica responsabilità attribuibile all'ILO è quella di non aver considerato in maniera più attenta, durante la fase di pianificazione, l'impatto degli scenari politici nazionali sui tempi di realizzazione e sulla buona riuscita del progetto.

L'auspicio ora è che l'ILO e la Cooperazione Italiana allo Sviluppo considerino la possibilità di estendere la durata del progetto per affrontare e rimuovere le suddette criticità: in particolare è necessaria una fase di consolidamento delle attività di formazione per aiutare i funzionari delle amministrazioni del lavoro ad organizzare e coordinare campagne di attività formative nei propri paesi in modo da trasmettere ed applicare quanto appreso durante i *workshop*.



Il mercato del lavoro in Algeria, Giordania e Libano

I tre paesi coinvolti dal progetto hanno mercati del lavoro con caratteristiche molto simili tra loro: tutti presentano tassi di disoccupazione molto elevati, bassi livelli di partecipazione alla forza lavoro e disuguaglianza di genere; ma la preoccupazione maggiore per i governanti rimane il tasso di disoccupazione giovanile (si va dal 21,5% dell'Algeria al 28,7% per il Libano)².

In questi paesi, poi, il sistema di amministrazione del lavoro, soprattutto per quel che riguarda le ispezioni, risulta inadeguato sia in termini di risorse che di conoscenze. Ciò impedisce di verificare la corretta applicazione della legislazione sul lavoro, con riguardo in particolare al lavoro minorile, ai lavoratori migranti e ai lavoratori nel settore agricolo.

Per quanto riguarda il dialogo sociale, mentre in Giordania ed Algeria regna un clima di dialogo costruttivo tra le parti sociali ed i governi, favorito dalla recente creazione di Comitati per il Dialogo Sociale tripartiti e da legislazioni che garantiscono la libertà sindacale ed incoraggiano la partecipazione dei lavoratori alla contrattazione, in Libano la situazione è ancora da migliorare.

Inoltre, mentre Libano ed Algeria non hanno ancora adottato ufficialmente un DWCP, (anche se per entrambi il processo di analisi è già iniziato), la Giordania ha approvato, nel 2006, il primo DWCP della regione araba. Il DWCP giordano ha identificato come aree di intervento prioritarie la creazione di opportunità di lavoro dignitoso per uomini e donne, il miglioramento della governance del mercato del lavoro ed il rafforzamento degli schemi di protezione sociale. Anche l'amministrazione del lavoro, tra cui l'ispezione del lavoro e la promozione del dialogo sociale, hanno un ruolo di grande rilievo nel DWCP e le attività specifiche del progetto ILO-Cooperazione italiana hanno contribuito alla realizzazione del Programma.

²Statistiche ILO (2008)

Per informazioni:

www.ilo.org/rome (sezione progetti)

www.ilo.org/labadmin