

**Le strategie europee per l'occupazione
dal Libro bianco di Delors al Consiglio
Europeo di Cardiff**

Maria Anna Pennucci(*)

(*) ISTAT - Ufficio Regionale per la Toscana

Sommario

A seguito del deterioramento delle principali variabili macroeconomiche determinatosi nei primi anni '90 ed in particolare del presentarsi di un elevato livello di disoccupazione, dal 1993 si registra un rinnovato interesse nelle politiche per accrescere l'occupazione.

Gli alti tassi di disoccupazione riscontrati in questi ultimi anni mostrano l'esistenza di un fenomeno di vaste proporzioni che ha richiamato l'attenzione del Consiglio europeo e degli Stati membri dell'Unione europea.

Oltre allo sviluppo di politiche interne da parte della Commissione europea, per fornire una risposta alla sfida dell'occupazione, nell'intento di trasformare la crescita in posti di lavoro, il problema dell'occupazione ha suscitato l'adozione di una vera e propria *strategia*, come predisposto nei vari Consigli europei, che hanno delineato diverse proposte di policy.

Abstract

In consequence of the deterioration of macroeconomic main variables in first of 90's and in particular the presentation of a high level of unemployment, from 1993 records a renewed interest in the political in order to increase the occupation.

The high found rates unemployment in recent years show the existence of a phenomenon of immense proportion that has called the attention of the European Council and the States members of the European Union.

Beyond of the inner political development from part of the European Commission, in order to supply on answer to the challenge of the occupation, in the attempt to transform the increase in workplaces, the probleme of the occupation has provoked the adoption of a true and own *strategy*, like predisposed in several the European Councils that they have delineated various proposals of policy.

1. Introduzione

L'Unione europea (UE) alle soglie del XXI secolo, si trova ad affrontare una serie di importanti sfide: situazione internazionale in rapida evoluzione, globalizzazione dell'economia mondiale e relativo impatto sull'occupazione, pressioni migratorie, squilibri ecologici.

Nella situazione attuale la sfida dell'Unione europea, che si manifesta con maggiore acutezza, è quella dell'occupazione e dell'esclusione sociale. In tale contesto la strategia europea dell'occupazione richiede un approccio integrato in cui tutte le politiche pertinenti, comprese quelle macroeconomiche e strutturali, si compenetrano e interagiscono nella lotta contro la disoccupazione.

Le radici dell'attuale situazione dell'occupazione risalgono agli shock economici degli anni '70 ed alla incapacità del sistema economico europeo di riprendersi, in maniera sufficiente, dalle fasi di recessione. Dall'inizio degli anni settanta, con la sola eccezione della metà degli anni ottanta, la disoccupazione ha continuato ad aumentare nell'Unione europea. Tutti i Paesi, seppure in misure diverse, soffrono di disoccupazione. A ciò si aggiunge che l'Europa è notevolmente cambiata nell'arco di un decennio.

Il numero degli Stati membri, attraverso due ampliamenti successivi, è stato portato a quindici. L'Atto Unico Europeo (AUE) e il Trattato sull'Unione europea hanno profondamente modificato il quadro istituzionale e politico dell'Unione. L'avvio del Mercato unico ha contribuito ad una nuova dinamica dell'integrazione, unitamente allo sforzo di solidarietà fra gli Stati membri, che si è manifestato con la rapida attuazione di politiche di coesione economica e sociale.

L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che la sola prospettiva di procedere verso l'Unione Economica e Monetaria (UEM) non è sufficiente a sostenere le aspettative e i processi di convergenza se non concorre un'evoluzione delle grandezze economiche fondamentali.

Le cause del drastico cambiamento di aspettative in Europa sono molteplici, in parte riconducibili alla conseguenza della fase ciclica negativa, accentuata da elevati tassi di interesse nominali e reali, e dall'impossibilità, in molti Paesi, di utilizzare la politica fiscale in funzione anticiclica.

Le difficoltà economiche dell'Europa sono anche conseguenza di cause strutturali quali: ritardi nei processi di armonizzazione dei mercati del lavoro e del processo tecnologico. La globalizzazione dell'economia ha eroso la competitività dei prodotti europei per il dinamismo dei Paesi di nuova industrializzazione. Per ragioni politiche e sociali, è prevalsa spesso la tendenza a rispondere a queste difficoltà con politiche tese alla salvaguardia dell'esistente. Si può certamente affermare, infatti, che valutazioni spesso tradizionalistiche, resistenze nazionali, che hanno separato gli Stati in relazione al quadro di riferimento da adottare, hanno portato ad azioni non coordinate in materia di politica economica e sociale. Le distorsioni presenti nei mercati del lavoro, sia a livello internazionale che tra Paesi, hanno contribuito al rallentamento dei processi di convergenza ed aggravato il problema occupazionale nell'Unione.

Gli Stati membri, hanno la responsabilità primaria per le azioni, ma è comunque necessaria una più stretta cooperazione a livello comunitario per garantire un impatto ottimale delle azioni nazionali. Il processo deve cioè essere collettivo, e benché i singoli governi degli Stati membri dispongano dei principali strumenti l'Unione, e la Commissione europea, in particolare, hanno un importante ruolo da svolgere come centri catalizzatori, di coordinamento e supporto per l'applicazione delle politiche occupazionali.

A livello comunitario l'azione è necessaria, sia per motivi di ordine economico, in quanto la crescente interdipendenza delle economie necessita di un'attività di cooperazione fra tutte le politiche, sia per motivi politici poiché è di vitale importanza che la Comunità svolga una parte attiva per il benessere dei cittadini europei, in un tale frangente. La Commissione ha iniziato a sostenere gli obiettivi occupazionali con importanti contributi, presentando analisi e suggerimenti per promuovere, in modo coordinato, un modello di crescita a più elevata intensità di lavoro.

2. Il Libro Bianco

Il Libro Bianco su “Crescita, competitività, occupazione”, pubblicato dalla Commissione europea nel 1993, ed in particolare dal suo Presidente Jacques Delors, approvato dai Paesi dell’Europa dei dodici, ha definito una strategia a medio termine per creare più posti di lavoro e lottare contro la disoccupazione. L’approccio e le proposte della Commissione sono fondati su elementi che analizzano i limiti che contrassegnano l’evoluzione europea nel contesto dello sviluppo dell’economia mondiale. In particolare alla luce delle tendenze evolutive dell’economia mondiale e della competitività internazionale, il Libro bianco di Delors ha cercato di proporre delle soluzioni al problema dell’Europa che si trova di fronte ad una scarsa crescita economica, ad un aumento della disoccupazione, al collasso dei sistemi di sicurezza sociale.

Il Libro bianco di Delors è un programma d’azione, e un fondamentale documento di riflessione strategica, che traccia le caratteristiche del sistema produttivo europeo, e indica gli obiettivi prioritari che riguardano non solo l’Unione economica e gli Stati membri, ma tutti gli attori del processo economico (individui e imprese) per affrontare le sfide economiche all’inizio del nuovo millennio, e il problema drammatico della disoccupazione. La politica del Libro bianco propone di fronteggiare il problema della disoccupazione non attraverso misure di sostegno della domanda (di tipo fiscale o monetario), che potrebbero produrre risultati effimeri e negativi come ripresa dell’inflazione, deterioramento dei conti con l’estero e quindi dei tassi di cambio (che richiedono interventi di tipo restrittivo); propone, invece, una politica che agisce dal lato dell’offerta, cercando di intervenire sulle cause di fondo della disoccupazione (strutturale e tecnologica), agendo sugli investimenti per l’ammodernamento del sistema produttivo, sulle infrastrutture e sulle nuove tecnologie, sulle politiche di stabilizzazione (di contenimento dell’inflazione).

In definitiva il Libro bianco propone un modello di sviluppo sostenibile che cerca cioè di conciliare le esigenze della crescita economica e dello sviluppo sociale con le risorse a disposizione e con i vincoli derivanti dal contesto economico internazionale.

La disoccupazione strutturale è stata determinata da un cattivo inserimento nella divisione internazionale del lavoro trovandosi a concorrere con i Paesi di nuova industrializzazione con costi del lavoro molto più bassi; dal costo elevato del lavoro poco qualificato che frena la creazione di posti di lavoro nei servizi e incentiva gli investimenti per eliminare lavoro; da scarsa flessibilità del mercato e della legislazione del lavoro, e dei raccordi tra formazione e lavoro.

La disoccupazione tecnologica è stata provocata da una sfasatura su come produrre in condizioni tecniche più avanzate che eliminano posti di lavoro e cosa produrre e cioè nuovi beni e servizi che avendo un nuovo mercato creano nuovi posti di lavoro.

Entrambe queste tipologie di disoccupazione non si riassorbono solo con la crescita, questa deve essere unita a cambiamenti strutturali che aumentano la competitività su scala internazionale. Le indicazioni e gli orientamenti generali del Libro bianco, posti al centro della strategia complessiva per la politica dell’occupazione, hanno una base essenzialmente economica e si possono associare ai grandi sommovimenti che scuotono la società:

Economia Sana, Aperta, Decentrata, Competitiva, Solidale.

Economia Sana

A medio termine il primo obiettivo è il mantenimento della stabilità della politica monetaria. E’ quindi necessario ragionare in un quadro macroeconomico di riferimento per la convergenza economica e monetaria. Il compito principale è il superamento dei conflitti tra i vari obiettivi che hanno afflitto la Comunità negli ultimi vent’anni e nei tempi più recenti.

Questa strategia potrebbe svilupparsi in due fasi: uscire dalla recessione e mantenere la stabilità dalla politica monetaria. Nella prima fase è necessario contenere l’indebitamento, e nella seconda aumentare il risparmio pubblico.

Economia Aperta

In un'economia mondiale che cambia lo sviluppo e in cui opera la libera concorrenza il mercato aperto è chiave per la competitività internazionale. Per utilizzare pienamente i vantaggi concorrenziali, per l'Unione è essenziale essere aperta. Il mantenimento di un'economia aperta agevola la specializzazione nella produzione di beni e servizi ad alto valore aggiunto ed una maggiore competitività.

I cambiamenti verificatisi nell'Europa orientale e nell'ex Unione Sovietica, hanno implicazioni notevoli per la Comunità in quanto offrono nuove opportunità di accrescere il volume complessivo degli scambi.

Economia Decentrata

La dinamica economica sta sostituendo ai sistemi gerarchizzati - lineari sistemi di organizzazioni interattive con decentramento. Con la creazione delle reti transeuropee di telecomunicazione si creerà uno spazio comune di informazione che cambierà i modi di lavoro e di erogazione di servizi, con un importante contributo alla crescita, alla competitività, all'occupazione.

I sistemi nazionali quindi vanno interconnessi con le reti transeuropee, per aumentare l'offerta che genera domanda, per ridurre il rischio degli investimenti, e sono da potenziare le reti infrastrutturali tradizionali per avere una interoperabilità tra paesi dell'Unione.

Gli ostacoli da superare sono molti per andare oltre i sistemi nazionali. Ma l'Unione si sta muovendo in questo senso con progetti per i trasporti e per l'energia.

Economia Competitiva

La globalizzazione delle economie e dei mercati, che riguarda l'intensificarsi della concorrenza mondiale, per una gamma sempre maggiore di beni, servizi e fattori, responsabilizza le autorità nazionali e comunitarie in materia di competitività.

Nel contesto della globalizzazione è necessario, per gli Stati membri, ragionare in termini di vantaggi competitivi. Questi ultimi sono basati su elementi qualitativi, e pertanto sono ampiamente influenzabili dalle strategie imprenditoriali e dalle politiche pubbliche. La realizzazione del Mercato unico senza frontiere garantisce alle imprese la possibilità di ridurre i costi amministrativi e finanziari, di accedere più facilmente agli appalti privati. Rientra, quindi, nella responsabilità dei governi e dell'Unione creare il più possibile un contesto favorevole alla competitività delle imprese. Dal punto di vista delle imprese, sono necessari, in particolare, dei progressi in tre direzioni.

La prima riguarda un contesto normativo che deve garantire il buon funzionamento del mercato troppo rigido, con tradizioni amministrative (obblighi amministrativi e giuridici, come formalità IVA - Imposta sul Valore Aggiunto - o ritenute alla fonte e contributi sociali alle persone occupate), e manageriali centralizzate e compartimentate.

La seconda riguarda le Piccole e Medie Imprese (PMI): le piccole e medie imprese, svolgono un ruolo essenziale nel rapporto fra crescita e occupazione. In particolare queste svolgono un ruolo importante nell'offerta della prima occupazione, espletando una funzione di formazione della manodopera e di assorbimento della categorie meno avvantaggiate sul mercato del lavoro (assumono giovani, donne e lavoratori non qualificati). Tuttavia il fenomeno della scomparsa delle PMI è in aumento nella maggior parte degli Stati membri. L'Unione, quindi, deve elaborare una strategia per facilitare l'adeguamento delle piccole medie imprese alle nuove esigenze della competitività.

La terza direzione è quella di realizzare reti transeuropee di infrastrutture più efficaci in tutta l'Unione. Le reti transeuropee di infrastrutture (trasporti, energia, reti telematiche), alimentano il grande Mercato e le loro carenze, a livello di interoperabilità fra sistemi, si traducono in occasioni mancate di creare nuovi mercati con la conseguenza che l'Europa crea meno posti di lavoro di quanto potrebbe. Lo sviluppo delle reti transeuropee deve consentire ai cittadini, agli operatori economici, e agli enti regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno

spazio senza frontiere, e garantire allo stesso tempo un collegamento tra regioni periferiche ed il centro. Tuttavia, l'attuazione delle reti richiede misure a tutti i livelli di decisione: comunitario, nazionale, regionale, di autorità pubbliche, attori economici. E' opportuna, cioè, una partnership fra tutti gli attori interessati, secondo il principio di sussidiarietà che richiede misure a tutti i livelli di decisione.

Ad ogni tipo di rete corrisponde una partnership, le cui componenti possono variare in funzione del problema da risolvere. Per superare i problemi di finanziamento delle infrastrutture di trasporto, occorre per esempio porre l'accento su una partnership in cui assumono un ruolo centrale gli attori che possono mobilitare l'investimento privato. Per le telecomunicazioni, invece, si deve raggiungere una partnership con gli utilizzatori della rete, perché si creino le condizioni di sviluppo del mercato in grado di ottimizzare l'efficienza della rete.

A livello comunitario la sussidiarietà si esplica nel coordinare gli Stati membri a prendere l'iniziativa, a riunire i responsabili a tutti i livelli e le competenze necessarie a procedere.

La crescita, la competitività e l'occupazione all'interno dell'Unione possono essere rilanciati, inoltre, dalla ricerca e dallo sviluppo tecnologico. Per quanto riguarda la ricerca e lo sviluppo tecnologico, si pone l'accento sulla cooperazione fra le politiche di ricerca dei vari Paesi e fra imprese.

L'impatto economico del progresso tecnologico sulla crescita dipende anche dal processo di innovazione: le imprese oggi sono consapevoli di dover introdurre nuove tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni. Sta nascendo una nuova società in cui la gestione, la qualità e la velocità dell'informazione diventano un fattore chiave per la competitività. Per le imprese non è ormai concepibile operare senza tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni. Anche per i cittadini ne derivano nuove forme di organizzazione economica e sociale, strutturate attorno a reti di telecomunicazioni.

La biotecnologia, in seguito ad un'intensa attività di ricerca ed importanti scoperte fatte negli ultimi anni nel campo della biologia molecolare è una delle tecnologie più importanti per garantire uno sviluppo sostenibile. Questa nuova tecnologia, combinata con quella tradizionale consente di mettere a punto nuovi prodotti, e processi altamente competitivi. Questa offre spunti di crescita e apre opportunità in nuovi settori quali la diagnostica, la riabilitazione biologica e la produzione di attrezzature, il cosiddetto hardware biologico.

In termini di qualità della vita la biotecnologia offre, infine, un importante potenziale per migliorare l'ambiente grazie a correttivi ecologici. Nei settori della biotecnologia l'Unione gode di una posizione molto competitiva, e i settori che presentano il più elevato potenziale di applicazioni della biotecnologia sono quello chimico, farmaceutico, di trasformazione agricola.

Economia Solidale

Il Libro bianco parte dalla consapevolezza che l'Unione europea dispone delle risorse per rinnovare la sua crescita: quelle professionali (cultura, istruzione, qualifiche, innovatività, esperienza); quelle finanziarie (risparmio, istituzioni); quelle sociali (concertazione sociale, solidarietà, partecipazione). Ma nella stesso tempo l'Unione corre grandi rischi di ripiegamento, di rassegnazione, di individualismo, di passività.

Per evitare che le risorse potenziali non vengano neutralizzate occorre maggiore spirito di solidarietà tra cittadini, delle comunità nazionali e locali coscienti delle proprie responsabilità e "dotate del senso comune di appartenenza" (Libro bianco p. 3).

Azioni prioritarie

I pilastri dei sistemi nazionali di occupazione, quali ad esempio la scuola, la legislazione del lavoro, i contratti di lavoro e le procedure per la loro negoziazione, la protezione sociale e i metodi di

gestione delle imprese, assumono in ogni Paese una diversa fisionomia e un diverso stile che sono conformi alle sue tradizioni.

Per un'azione concertata al servizio dell'occupazione nel Libro bianco sono state indicate delle priorità:

- puntare sull'istruzione e sulla formazione lungo tutto l'arco della vita;
- accrescere la flessibilità interna ed esterna;
- ottenere di più dal decentramento e dall'iniziativa;
- ridurre il costo del lavoro poco qualificato;
- rimuovere a fondo le politiche in materia di occupazione;
- venire incontro alle nuove esigenze.

E' sempre più evidente quanto il livello di istruzione sia un fattore fondamentale in alcuni settori dell'attività economica. L'istruzione e la formazione continua sono il grande progetto al quale devono aderire i paesi dell'Unione per lottare contro la disoccupazione dei giovani. Il principio fondamentale delle varie azioni dovrebbe essere quello della valorizzazione del capitale umano per tutta la durata della vita, partendo dalla formazione di base, per poi inserirvi la formazione continua.

Le competenze fondamentali indispensabili all'inserimento sociale e professionale comprendono, infatti, sia un'acquisizione completa delle conoscenze di base (linguistiche, scientifiche), sia la capacità di acquisire nuove conoscenze e nuove competenze per muoversi in un ambiente complesso ad alta densità tecnologica.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro se ne auspica una maggiore flessibilità, all'interno delle imprese e sul mercato del lavoro, grazie a misure come il lavoro a tempo parziale, la durata annua diversificata, i pensionamenti flessibili, una minore rigidità per i licenziamenti (compensata con idonee iniziative di riqualificazione). Questa maggiore flessibilità deve incoraggiare, soprattutto, l'assunzione di giovani, apprendisti, personale poco qualificato.

A livello delle imprese ci deve essere l'adozione di formule di riorganizzazione del lavoro, non attraverso una redistribuzione generalizzata del lavoro, bensì attraverso adeguamenti interni, compatibili con il miglioramento della produttività. Riduzioni del costo indiretto del lavoro (prelievi obbligatori) e più specificamente del lavoro scarsamente qualificato per meglio equilibrare i costi dei diversi fattori di produzione.

Misure fiscali eventualmente concernenti l'ambiente potrebbero costituire uno dei mezzi per compensare la diminuzione dei contributi sociali. Gli Stati dovrebbero migliorare l'impiego dei fondi pubblici destinati alla lotta contro la disoccupazione, mediante una politica più attiva di informazione, di motivazione, di orientamento dei disoccupati attraverso agenzie specializzate pubbliche o private.

Azioni specifiche, infine, dovrebbero essere rivolte allo sviluppo di posti di lavoro in relazione alla soddisfazione di nuovi bisogni connessi con la qualità della vita e la protezione dell'ambiente. Azioni particolari dovrebbero essere relative ai giovani che escono dal sistema scolastico senza un'adeguata formazione.

3. Il Consiglio europeo di Essen

Il Libro bianco di Delors, adottato dai Capi di Stato e di Governo nel 1993, ha fissato il quadro comune che gli Stati membri devono seguire per le riforme strutturali nel mercato del lavoro. Il Consiglio europeo di Essen del 9/10 dicembre 1994 ha tradotto questo quadro in cinque azioni prioritarie di intervento fornendo un nuovo impulso alle idee sviluppate nel Libro bianco ed affrontando, in particolare, gli aspetti riguardanti la situazione strutturale dell'occupazione.

Il Consiglio ha invitato gli Stati membri a basare le loro azioni su programmi nazionali pluriennali sui quali sarà effettuato un controllo annuale a livello europeo. Per riportare la disoccupazione ad un livello accettabile è necessario attuare sia politiche macroeconomiche che strutturali. Gran parte dei risultati negativi dell'Unione in materia di occupazione è dovuta, infatti, a fattori macroeconomici e strutturali. L'interazione tra provvedimenti macroeconomici e strutturali implica che questi vengano attuati in modo coordinato, tanto a livello di Paese interessato che a livello di Paesi diversi.

L'attuazione della politica macroeconomica, da un lato deve operare nella direzione di risanamento delle finanze pubbliche, e dall'altro deve consentire alle imprese di svilupparsi e creare nuovi posti di lavoro, soprattutto nelle Piccole Medie Imprese (PMI).

La politica strutturale deve consentire di sostituire una politica attiva del mercato del lavoro alle precedenti politiche passive.

Il controllo annuale a livello europeo è basato su programmi nazionali pluriennali, che devono intensificare l'adeguamento dei sistemi occupazionali. Per realizzare l'obiettivo del Libro bianco di dimezzare la disoccupazione entro il 2000 la strategia per l'occupazione dell'Unione si basa su una combinazione di politiche macroeconomiche e strutturali, sia sul piano nazionale¹ che comunitario.

Le politiche strutturali riguardano soprattutto due settori:

- a) il rafforzamento della competitività e dell'innovazione con incentivi alla crescita della produttività e la trasformazione di questa in nuovi posti di lavoro, attraverso un meccanismo dei prezzi relativi e dei mutamenti settoriali;
- b) l'attività delle politiche e del mercato del lavoro agendo sia sull'offerta che sulla domanda. Sul lato dell'offerta prevedono l'insegnamento, la formazione e la riqualificazione, l'orientamento e il riadattamento professionale. In quest'ultima dimensione rientra l'incentivo a creare posti di lavoro compatibili con un andamento non inflazionistico della crescita.

La cosa importante è che si attuino, con un'impostazione coordinata per sfruttare le condizioni favorevoli alla crescita, la dimensione micro e macro.

Gli indirizzi di massima delle politiche macroeconomiche necessarie per realizzare un processo di crescita che generi occupazione, delineati dalla strategia di Essen, sono caratterizzati da:

- politiche monetarie stabili;
- andamento delle retribuzioni reali compatibili con una situazione di bassa inflazione, ed aumenti effettivi dei salari reali, comunque al di sotto dell'incremento annuale di produttività, per consentire un aumento della redditività del capitale. L'aumento della redditività è necessario per rafforzare gli investimenti e per compensare una situazione mondiale di tassi di interesse elevati; l'aumento della redditività è, inoltre, una condizione essenziale per un aumento degli investimenti che generano occupazione;
- misure di risanamento fiscale nella maggior parte degli Stati membri, secondo gli obiettivi dei rispettivi programmi di convergenza, sono necessarie allo scopo di determinare il calo, grazie al miglior clima di fiducia, dei tassi di interesse a lungo termine. L'impiego del risanamento, soprattutto nei Paesi con elevato debito pubblico e disavanzo di bilancio (come ad esempio

¹ L'attuazione e la definizione dei programmi pluriennali nazionali sono lo strumento principale nel quadro delle riforme del lavoro previste dal Consiglio di Essen.

l'Italia), determinerebbe la diminuzione dei premi di rischio sui tassi di interesse, cosa che a sua volta ridurrebbe i disavanzi di bilancio e migliorerebbe gli investimenti e i consumi.

Una strategia credibile di risanamento delle finanze pubbliche, come registrato nell'esperienza di alcuni Paesi (Irlanda 1987/1990, Danimarca 1982/1986) può andare di pari passo non con la diminuzione, bensì con l'aumento della crescita e dell'occupazione. Al contrario nei Paesi che hanno subito un deterioramento delle finanze pubbliche, la conseguente instabilità dei prezzi e del tasso di cambio, hanno influito negativamente sull'attività economica e sulla creazione di posti di lavoro.

L'adozione integrata di politiche macroeconomiche e strutturali da parte degli Stati membri fa sì che sia più facile attuare riforme in un contesto di crescita e che la crescita sia a sua volta stimolata e prolungata. L'espansione economica, infatti, da una parte agevola l'adozione delle necessarie politiche strutturali, dall'altra le riforme strutturali incidendo sull'economia, ne migliorano l'efficienza e la competitività, ne aumentano il prodotto potenziale e il dinamismo e riducono il NAIRU (Non - Accelerating Inflation Rate of Unemployment). Di conseguenza è possibile avere un tasso di occupazione più alto senza pressioni sfavorevoli sul fronte inflazionistico e quindi una politica monetaria meno restrittiva.

Le misure previste dalle *CINQUE PRIORITA' (SETTORI CHIAVE) DI ESSEN* sono:

- 1) la promozione degli investimenti nella formazione professionale;
- 2) l'incremento dell'intensità occupazionale della crescita;
- 3) la riduzione dei costi salariali indiretti;
- 4) il rafforzamento dell'efficacia della politica del mercato del lavoro;
- 5) il rafforzamento delle misure a favore dei gruppi particolarmente colpiti dalla disoccupazione.

(1) La promozione degli investimenti nella formazione professionale

Una delle misure da adottare è il miglioramento delle possibilità occupazionali promuovendo un'incentivazione degli investimenti nella formazione professionale. La formazione professionale, in particolare dei giovani, è essenziale per adeguarsi ai cambiamenti del progresso tecnologico e per ridurre il rischio di perdita del posto di lavoro.

Gli Stati membri sono, in generale, responsabili della programmazione e della erogazione di formazione per i giovani e i disoccupati, e per meglio rispondere alle esigenze mutevoli del mercato si sono impegnati a migliorare la capacità dei propri sistemi di istruzione e formazione con riforme e investimenti.

Nell'Unione europea sono emersi precisi indirizzi di intervento e in tutti gli Stati viene accolto il principio della formazione continua (accesso alla formazione durante l'intera vita lavorativa). Tuttavia gli investimenti nella formazione rientrano nel quadro di difficili decisioni riguardanti la spesa pubblica e privata, e alla percezione della formazione come costo e non come investimento. In compenso, come conseguenza del contenimento della spesa è stata dedicata maggiore attenzione alla qualità degli interventi formativi razionalizzandoli e rendendoli più specifici.

Alcuni Stati membri per meglio valutare l'impatto delle proprie politiche di istruzione e formazione sul lavoro hanno fissato precisi indicatori di formazione. "Il Regno Unito ha indicato obiettivi nazionali in materia di istruzione e formazione, definiti in base a livelli di qualifica dei vari settori della forza lavoro. Francia ed Italia hanno fissato obiettivi per il livello di riqualificazione dei giovani. Svezia e Finlandia hanno fissato obiettivi relativi al numero di posti disponibili nell'istruzione secondaria superiore".²

(2) L'incremento dell'intensità occupazionale della crescita

Il Consiglio europeo di Essen ha identificato tre campi di intervento privilegiati per raggiungere l'obiettivo dell'incremento dei benefici della crescita in termini di occupazione, in particolare mediante:

² Cfr. DOC. COM. (95) 465 def..

- un'organizzazione *del lavoro più flessibile*
- una *politica salariale favorevole agli investimenti* che creano posti di lavoro e infine,
- la promozione di iniziative, in particolare, a livello regionale e locale che permettano di *creare posti di lavoro* rispondenti alle nuove esigenze, per es. nel settore dell'ambiente e dei servizi sociali.

Lavoro più flessibile

Vari Stati membri negli ultimi anni hanno cercato di rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro per adattarlo alla ristrutturazione economica e al mutamento tecnologico.

Il processo di adattamento è avvenuto nel senso di una maggiore flessibilità dell'organizzazione del lavoro, che comporta il ricorso a diversi tipi di contratto di lavoro, che tendono a ridistribuire il lavoro su basi più ampie. Gli Stati membri hanno adottato provvedimenti diversi che collegano le condizioni di lavoro più flessibili alla creazione di occupazione. Ad esempio la Spagna ha previsto delle restrizioni ai contratti a tempo determinato e reso più facile il ricorso al licenziamento; la Francia e il Belgio hanno ridotto l'orario di lavoro aziendale compensando però questa riduzione con assunzioni di un disoccupato (assunzioni compensative); in Danimarca i lavoratori possono ottenere fino a un anno di congedo per seguire corsi di istruzione e formazione professionale, sostituendo, temporaneamente, il lavoratore con un disoccupato; in Germania è stato ridotto l'orario di lavoro in cambio dell'impegno del datore di lavoro a non licenziare per motivi economici. E' notevolmente aumentato il lavoro a tempo parziale nella maggior parte degli Stati membri.

Salari più moderati

In linea con le raccomandazioni di Essen, le autorità pubbliche e le parti sociali della maggior parte degli Stati membri sono intervenuti, e ciò si deduce dai contratti collettivi, riducendo i salari e attribuendo maggiore importanza all'occupazione.

L'obiettivo della moderazione salariale, è stato perseguito in maniera diversa in vari Stati. Ad es. in Belgio c'è stato un blocco delle retribuzioni reali dal 1994 al 1996; in Irlanda sono stati limitati all'8% gli aumenti nominali del periodo 1994/1996, e nella stessa direzione si sono mossi i Paesi Bassi (accordo centrale del '93), la Germania (contratti tedeschi collettivi) e l'Italia (accordi tripartiti 1993).

Creazione di nuovi posti di lavoro

Le iniziative locali per permettere lo sfruttamento di nuovi giacimenti occupazionali sono importanti per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata, dei giovani in difficoltà o delle donne disoccupate, per soddisfare le esigenze dei nuovi imprenditori, per il rinnovo economico e sociale nei contesti locali, rurali o urbani.

In linea generale le politiche relative ai nuovi giacimenti occupazionali comportano iniziative a diversi livelli a seconda dei bisogni da soddisfare. La Finlandia, i Paesi Bassi, la Danimarca e l'Austria, considerano le iniziative locali terreno privilegiato per l'inserimento dei disoccupati. Nelle politiche per la creazione di nuovi posti di lavoro rientra la sperimentazione di strumenti finanziari che hanno diverse versioni nazionali: in Finlandia e in Danimarca (all'esame nei Paesi Bassi) è stato adottato l'assegno - servizio, in Austria e in Danimarca sono stati previsti nuovi sistemi di assicurazioni individuali soprattutto per coprire il rischio di dipendenza. In alcuni Stati (P, DK, IRL, UK, A, S), nei provvedimenti nazionali non si riscontrano iniziative locali a favore dell'occupazione.

(3) Riduzione dei costi salariali indiretti

Il problema di ridurre i costi accessori del lavoro si riflette sulle decisioni relative all'assunzione dei lavoratori meno qualificati, la cui produttività è troppo bassa per compensare il costo reale del lavoro.

Misure adottate dagli Stati membri

Le misure adottate nella maggior parte degli Stati membri in generale hanno ridotto i contributi sociali (E, L, P, NL, S, F). Vari Stati hanno disposto riduzioni temporanee dei contributi

sociali collegate alle assunzioni di giovani, disoccupati di lunga durata, portatori di handicap. Sei Stati hanno previsto riduzioni specifiche dei contributi a favore delle retribuzioni più basse (B, DK, IRL, F, NL, UK). Il piano francese del 1995 che diminuisce i contributi sociali per le retribuzioni più basse, prevede la creazione di posti di lavoro con verifica dei risultati dopo 18 mesi. A tale proposito bisogna rilevare che nei diversi Paesi l'intervento a questo scopo è stato diversamente mirato: ad esempio in Francia, il piano del 1995 aveva previsto una diminuzione dei contributi sociali per le retribuzioni più basse creando, però, nel contempo posti di lavoro con verifica dei risultati dopo 18 mesi. In Finlandia, invece, i costi salariali indiretti vengono ridotti per le piccole e medie imprese e aumentati i contributi per le imprese con maggiori capitali. Al fine di ottenere un "doppio dividendo", che consiste nel compensare le riduzioni dell'imposizione sul lavoro, con l'aumento delle tasse sull'uso delle risorse naturali, allo scopo di proteggere l'ambiente, sono stati decisi dei provvedimenti nazionali.

Ad esempio nel Regno Unito, sono state recentemente introdotte l'IVA (Imposta sul Valore Aggiunto) sull'energia, una nuova tassa sui rifiuti accompagnata da una riduzione dei contributi dei datori di lavoro per la sicurezza sociale.

In Danimarca si prevede di elevare le tasse ecologiche all'1,6% del PIL. Il Lussemburgo ha introdotto tasse sul consumo di energia. La Spagna ha introdotto una tassa sugli scarichi di affluenti. Infine, nei Paesi Bassi si sta studiando un'imposta sul consumo di energia, per finanziare le riduzioni del carico fiscale.

Effetti sull'occupazione: misure mirate e collegamenti

Gli effetti che la riduzione dei costi salariali indiretti produca sull'occupazione non si conoscono, e quindi si rendono necessarie misure mirate e collegamenti nel quadro di una strategia per prevenire la disoccupazione di lunga durata.

Il Libro bianco aveva individuato la necessità di una riduzione (soprattutto sui lavoratori meno qualificati) per limitare il costo del lavoro creato o salvato. Questo vuol dire che le misure adottate dagli Stati membri per ridurre i costi salariali indiretti, si sono indirizzate a gruppi non individuati accuratamente per cui l'impatto delle misure adottate non ha portato vantaggio. Da ciò si deduce che i programmi dovrebbero essere più semplici, ed essere indirizzati a gruppi specificamente individuati.

Un'esigenza ulteriore è quella di creare dei collegamenti o di associare le riduzioni dei costi salariali indiretti a misure (ad esempio riorganizzazione dell'orario di lavoro), che favoriscano la creazione di netta occupazione. I collegamenti dovrebbero, inoltre, riguardare anche i vantaggi fiscali concessi sotto altra forma: ad esempio sgravi alle imprese che attuano programmi di formazione approvati, o che aumentano i propri investimenti in formazione. Ciò garantisce che l'impresa continuerà ad investire in capitale umano, anche dopo l'assunzione di nuovi lavoratori. I collegamenti devono essere considerati, tuttavia, come una misura a breve e non a lungo periodo. Infatti, mentre nel breve periodo i collegamenti si giustificano per la priorità del problema occupazione, nel lungo periodo i collegamenti sono suscettibili di introdurre elementi di rigidità nel mercato del lavoro.

(4) Il rafforzamento dell'efficacia della politica del mercato del lavoro

Il rafforzamento dell'efficacia della politica occupazionale deve essere accresciuto passando da una politica passiva a una politica attiva. Da parte degli Stati membri, negli ultimi anni si sono riscontrati diversi interventi attivi quali: notevoli impegni in materia di formazione, che costituiscono l'aspetto principale di una politica attiva del mercato del lavoro, in quanto rafforzano la mobilità professionale di chi lavora e di chi cerca lavoro; i provvedimenti attivi nazionali degli Stati membri hanno riguardato soprattutto i servizi di collocamento, e le motivazioni dei disoccupati a cercarsi un lavoro.

I servizi di collocamento

Negli ultimi anni da parte degli Stati membri è stata prestata maggiore attenzione ai servizi di collocamento nelle loro tre funzioni: *collettori/diffusori* di informazioni sul mercato del lavoro; *intermediari tra domanda e offerta* di lavoro; *responsabili di una migliore rispondenza della*

manodopera alle esigenze del mercato del lavoro (ciò si deduce dall'aumento delle spese relative come quota del PIL - Prodotto Interno Lordo - tra il 1985 e il 1993).

In molti Stati membri, infatti, si è cercato di migliorare l'efficacia dei servizi di collocamento con riforme di struttura. Tra i Paesi che hanno realizzato recenti riforme strutturali si possono citare la Germania dove si pensa ad una maggiore autonomia degli uffici di collocamento; l'Austria dove i servizi di collocamento si configurano come un'azienda pubblica autonoma; i Paesi Bassi dove si tende, al contrario, ad una maggiore centralizzazione; la Grecia dove è in atto la modernizzazione dei servizi di collocamento; l'Italia dove un disegno di legge del 1995 prevede la fine del monopolio pubblico di collocamento.

Nei vari Paesi membri i servizi di collocamento sono diversi: ad esempio in Germania si creano servizi di lavoro temporaneo per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata. Alcuni Paesi hanno cercato di stabilire forme di cooperazione con gli ambienti imprenditoriali: in Francia con le grandi imprese, in Germania con le PMI, gli artigiani e le organizzazioni professionali; nei Paesi Bassi con settori specifici. In Belgio, Regno Unito, Svezia e Danimarca, i servizi di collocamento hanno indirizzato le loro attività su obiettivi prioritari rafforzando ad esempio, i servizi di consulenza individuale ai giovani disoccupati e soprattutto a quelli di lunga durata. In Danimarca è stata varata una "*politica di attivazione*" che prevede un piano d'azione che porta alla formazione o ad un impiego, per ogni disoccupato. In Austria, Paesi Bassi e Regno Unito sono stati definiti dei "criteri di rendimento" dei servizi di collocamento. Nel Regno Unito tali criteri, che assegnano le risorse in funzione degli obiettivi, vengono comunicati in un *Accordo annuale di rendimento* concluso tra Governo e uffici di collocamento. Nei Paesi Bassi, è in atto una riforma, di revisione del servizio pubblico di collocamento, che si propone di riportare direttamente rendimento e stanziamento di fondi pubblici.

Promozione della flessibilità professionale e territoriale

La mobilità professionale dei lavoratori nell'Unione si concentra su investimenti che mirano alla formazione continua e "*trasferibile*", soprattutto per consentire un adattamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali.

Per quanto attiene alla mobilità territoriale fra gli Stati membri dell'Unione questa è ostacolata soprattutto per ragioni linguistiche. Tuttavia le priorità nel superamento dei limiti tra Paesi è costituita dalla eliminazione di quelli di tipo giuridico, amministrativo e fiscale. In Italia quello sulla mobilità territoriale è un problema molto attuale, al Nord, infatti, si riscontrano carenze di manodopera mentre al Sud c'è un elevato tasso di disoccupazione.

Il problema della mobilità territoriale è strettamente collegato con quello dello sviluppo regionale. Assumono, quindi, importanza in questo quadro i Fondi strutturali comunitari che destinano somme notevoli per appoggiare le politiche degli Stati membri a sostegno delle attività economiche e della formazione dei lavoratori, e quindi assumono rilevanza come strumento per promuovere la crescita e l'occupazione.

I contributi dei Fondi strutturali confluiscono fundamentalmente in tre settori: le infrastrutture, l'assistenza al settore produttivo e lo sviluppo delle risorse umane. Nel breve periodo questi contribuiscono a creare occupazione, sostenendo la domanda di beni e servizi, ma contribuiscono anche in modo durevole all'occupazione adeguando il capitale fisico ed umano, e migliorando il funzionamento del mercato del lavoro. Gli effetti sull'occupazione dipendono dalla situazione di partenza, e dagli obiettivi dei Fondi strutturali e degli Stati membri.

Per quanto riguarda le *regioni dell'obiettivo 1* (che rappresentano il 70% degli interventi dei Fondi strutturali), esse cercano di creare occupazione promuovendo lo sviluppo e riducendo così le differenze in termini di Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite.

Le *regioni dell'obiettivo 2* (che vengono definite su criteri che riguardano soprattutto l'occupazione), attribuiscono importanza prioritaria alla diversificazione e alla rivitalizzazione delle zone di declino industriale, e cercano di ottenere effetti immediati sull'occupazione.

Le regioni relative agli obiettivi 5 e 6, hanno come obiettivo primario quello di presentare attività, posti di lavoro e popolazioni in ambienti rurali.

La Commissione europea in ragione dell'importanza che assumono i Fondi strutturali in materia di occupazione in generale, e nell'attuazione della strategia di Essen, ha dedicato particolare attenzione a questo tema in una sua comunicazione dal titolo "Comunicazione della Commissione sulle tendenze e l'evoluzione dei sistemi occupazionali nell'Unione europea", pubblicata nel Documento COM (95) 464 def., nel quale si sottolinea che il contributo dei Fondi strutturali mira soprattutto a creare una maggiore rispondenza, in tutta l'Unione, tra domanda e offerta di lavoro, mediante interventi orientati:

- all'integrazione dei giovani, dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti minacciati dall'esclusione (obiettivo 3);
- ad agevolare l'adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali (obiettivo 4), contribuendo in questo modo anche ad uno sviluppo sostenibile.

La Commissione ha precisato, in particolare, che l'azione dei Fondi strutturali pur rispettando la programmazione già definita, deve comunque prestare attenzione, utilizzando margini di flessibilità, agli altri requisiti dello sviluppo e dell'occupazione conformemente all'evoluzione delle politiche dell'occupazione.

Ciò comporta che le politiche occupazionali future debbano:

- "riconoscere esplicitamente il problema occupazione e risorse umane nel finanziamento di investimenti produttivi e progetti infrastrutturali;
- prestare maggiore attenzione alle iniziative locali e rurali di sviluppo e occupazione, per meglio sfruttare i nuovi giacimenti di occupazione;
- incentivare un'organizzazione più dinamica del lavoro e dell'orario di lavoro, se comporta un aumento dell'occupazione";³
- rinforzare gli incentivi a cercare lavoro e ad assumere.

(5) Il rafforzamento delle misure a favore dei gruppi particolarmente colpiti dalla disoccupazione

Nell'Unione si riscontra un elevato livello di disoccupazione⁴ (è particolarmente ampia quella di lunga durata)⁵, e questa colpisce soprattutto alcune categorie di popolazione, come i giovani, in particolare, quelli che hanno concluso la scuola dell'obbligo e che non hanno praticamente alcuna qualificazione.

Misure a favore dei giovani

A livello nazionale gli Stati membri si sono impegnati molto per ridurre il numero dei giovani disoccupati, e soprattutto di quelli che si presentano sul mercato del lavoro senza una formazione di base adeguata.

In vari Stati membri sono state prese iniziative per favorire la formazione dei giovani. In Danimarca, ad esempio nel 1993, è stato varato il programma "Istruzione per tutti"; nei Paesi Bassi recentemente sono stati istituiti "registri a livello nazionale degli allievi" che lasciano la scuola senza qualifiche, per poter offrire loro soluzioni individuali adeguate (ad esempio formazione o esperienze lavorative).

³ Cfr. Com (95) 465 def. p. 50, Bruxelles, 1995.

⁴ " Il tasso di disoccupazione dei giovani è particolarmente alto nell'Unione (20%), soprattutto nei Paesi del sud e dell'Irlanda. Il tasso di disoccupazione femminile continua ad essere superiore a quello maschile (12,6% rispetto al 9,7%, tassi destagionalizzati del maggio 1995). Nel 1994 quasi il 48% dei disoccupati dell'Unione era senza lavoro da almeno un anno (la metà da almeno due anni). Negli ultimi dieci anni non si è avuta alcuna riduzione della percentuale, è anzi aumentato il numero assoluto dei soggetti coinvolti. Il tasso di disoccupazione di lunga durata aumenta contestualmente all'età dei disoccupati. Il fenomeno è, comunque, rilevante tra i giovani (circa il 40% tra i 20 e i 24 anni), anche se la ripresa economica li avvantaggia in maniera particolare". Cfr. DOC COM (95) 465 def.

⁵ Al riguardo sono necessarie misure differenziate secondo i diversi gruppi e le diverse esigenze dei disoccupati di lunga durata.

Vari stati membri offrono “*sistemi di recupero*” sotto forma di garanzie di formazione o di occupazione. Garanzie di formazione vengono date in Belgio (“*promozione sociale*”), in Spagna, in Portogallo (accordo tra le parti sociali del 1991 per garantire almeno un anno di formazione iniziale ai giovani soprattutto poco o non qualificati), e nel Regno Unito con il programma “*Crediti ai giovani*”, (che offre crediti scambiabili con una formazione che porti ad una qualifica riconosciuta).

In risposta al Libro bianco della Commissione, in Irlanda è stato varato il programma Youthstart. Esso si concentra sui giovani con un’età compresa fra i 18 e i 21 anni, e ricomprende le varie possibilità di formazione iniziale per gli esordienti sul mercato del lavoro.

Provvedimenti a favore dei disoccupati di lunga durata

Gli Stati membri dall’inizio degli anni 90’ hanno adottato varie strategie per far fronte alla disoccupazione di lunga durata. Più in particolare alcuni Stati si sono concentrati su provvedimenti generali che prevedono formazione, consulenza, assistenza nella ricerca del lavoro, sovvenzione all’assunzione per i disoccupati. Particolare importanza in questa strategia viene data ai servizi di consulenza e di collocamento (“*Programma 900.000*” in Francia, e “*Restart*” nel Regno Unito), e ai sostegni all’assunzione sotto forma di sovvenzioni, retribuzioni, parzialmente o totalmente a carico della pubblica amministrazione, riduzione degli oneri sociali.

La Commissione, ha però osservato che devono essere valutati con attenzione gli effetti di questi programmi destinati esclusivamente ai disoccupati per non incorrere nel rischio di marginalizzare gli interessati.

Misure a favore dei lavoratori anziani

Dal momento che i lavoratori anziani, per ragioni demografiche, rimangono più a lungo fra la popolazione attiva il fenomeno ha assunto aspetti problematici.

Diversi Stati si sono mossi nella direzione di far lavorare più a lungo gli anziani. In Italia ad esempio nel 1995, è stata approvata un’importante riforma dei regimi pensionistici che stabilisce in generale forme più restrittive dei regimi pensionistici ed il pensionamento anticipato. Allo stesso modo in Austria sono state introdotte restrizioni al prepensionamento. I Paesi Bassi hanno prestato maggiori attenzioni alle condizioni di lavoro degli anziani nelle imprese. Alcuni Stati membri hanno introdotto sovvenzioni e hanno ridotto degli oneri sociali come incentivi finanziari specifici, in aggiunta ai provvedimenti generali per i disoccupati e per i disoccupati di lunga durata. In Austria i servizi di collocamento intervengono attivamente sulle imprese per invitarle ad assumere lavoratori più anziani. Tuttavia in alcuni Stati come la Grecia, con un tasso di disoccupazione elevato, si favorisce il prepensionamento.

Misure a favore delle donne

Particolare attenzione va rivolta alla difficile situazione delle donne che sul mercato del lavoro devono affrontare problemi specifici a seconda che siano al “rientro”, giovani disoccupate, o che da un lavoro a tempo parziale, temporaneo o informale, vogliono lavorare a tempo pieno o che abbiano interrotto la carriera e vogliano riprenderla, o che appartengono a gruppi sfavoriti. Una funzione importante può essere svolta dalla prevenzione. Recentemente in Finlandia è stato varato il progetto “*Le donne e la formazione professionale nell’industria*”, come impegno alla formazione delle giovani a specializzazioni riservate tradizionalmente agli uomini.

In Danimarca per lottare contro la segregazione del mercato del lavoro un ruolo attivo è svolto dai servizi di collocamento. In Germania la legge a favore dell’occupazione contiene disposizioni specifiche per le donne disoccupate. L’Austria ha istituito un programma specifico per l’occupazione femminile, rafforzando i provvedimenti a favore delle donne.

4. Il Patto di fiducia per l'occupazione

Il Presidente della Commissione Jacques Santer, al fine di realizzare gli obiettivi del Libro bianco su "Crescita, competitività, occupazione", ha presentato l'iniziativa "Azione per l'occupazione in Europa - un Patto di Fiducia", per dare un nuovo impulso alla strategia per la creazione di occupazione.

L'iniziativa di proporre tale Patto ha un triplice obiettivo.

In primo luogo quello di porre in essere un'iniziativa collettiva in modo da mobilitare, pienamente, tutti i protagonisti coinvolti: autorità nazionali, regionali e locali, parti sociali, istituzioni comunitarie, in una strategia concreta, coordinata e globale.

In secondo luogo il Patto vuole valorizzare meglio l'effetto moltiplicatore europeo: il potenziale delle strutture demografiche dell'Europa, della sua forte economia, dell'istruzione, dei suoi abitanti delle sue tradizioni al dialogo sociale non sono ancora pienamente sfruttati. Questo si verifica soprattutto per quanto riguarda la lotta alla disoccupazione, e quindi dato l'elevato livello di integrazione raggiunto dall'Europa, un'azione concertata potrebbe dare maggiore valore alle singole azioni.

In terzo luogo il Patto si propone di risolvere il problema della disoccupazione nel medio e lungo termine, in quanto non esistono soluzioni per introdurre, in modo rapido, cambiamenti positivi contro la disoccupazione.

La strategia integrata del Patto di fiducia comprende quattro obiettivi:

1. Creare un quadro macroeconomico favorevole alla crescita e all'occupazione.
2. Sfruttare pienamente il potenziale del Mercato interno.
3. Accelerare la riforma dei sistemi di organizzazione dell'occupazione.
4. Migliorare le politiche strutturali europee al servizio dell'occupazione.

1° Obiettivo: Creare un quadro macroeconomico favorevole alla crescita e all'occupazione.

Nel documento intitolato "Azione per l'occupazione in Europa - Un Patto di Fiducia", la Commissione ritiene che per realizzare una *strategia* macroeconomica globale e coordinata, è indispensabile la crescita, ma non una *crescita* qualsiasi bensì *sostenibile* fondata sulla stabilità monetaria e su una sana politica finanziaria. In particolare la Commissione ritiene che la crescita deve essere trainata dalla domanda e sostenuta dagli investimenti produttivi; infine, deve creare posti di lavoro. Pertanto sono necessarie una riduzione dei disavanzi pubblici per far scendere i tassi di interesse, l'attuazione di una politica salariale ragionevole e una diminuzione dei costi indiretti del lavoro.

I pubblici poteri e le parti sociali devono essere affiancati con le stesse responsabilità e definire gli impegni di ciascuno.

In materia di bilanci, imposte e prelievi sociali, i principi enunciati dalla Commissione, affinché la politica fiscale adempia al suo ruolo di creare le condizioni per la crescita degli investimenti e dell'occupazione sono:

- le riduzioni di spesa sono preferibili agli aumenti delle imposte;
- parte della spesa pubblica, e indipendentemente dalla sua riduzione, deve essere destinata agli investimenti immateriali in risorse umane, in ricerca di sviluppo e innovazione ed infine in infrastrutture necessarie alla competitività;
- gli Stati membri dovrebbero adottare misure per trasformare le spese passive destinate al finanziamento della disoccupazione in misure attive;
- gli oneri fiscali che gravano sul lavoro dovrebbero essere ridotti.

La Commissione ritiene che nella maggior parte degli Stati membri, i disavanzi di bilancio sono troppo elevati, e ciò rende non solo più difficile una necessaria flessione dei tassi di interesse, ma riduce anche le possibilità di manovra degli Stati membri per portare avanti una politica attiva

dell'occupazione. La Commissione ritiene, quindi, che la riduzione del disavanzo pubblico debba proseguire in maniera coerente con le esigenze congiunturali.

Il Comitato Economico e Sociale (CES), ha osservato in proposito che l'elasticità necessaria per condurre una politica finanziaria adeguata alla congiuntura, è offerta dai criteri di convergenza politico - finanziari del Trattato CE. Inoltre, dal momento che la politica fiscale ha una grande importanza per la promozione dell'occupazione le misure di imposizione fiscale non possono diventare un freno per gli investimenti (imprese, Stato), e per la disponibilità del lavoro (salariati, indipendenti). Il Comitato ha constatato che: su scala mondiale, un'imposizione fiscale debole favorisce la crescita e l'occupazione, ed ha ribadito, pur tuttavia, la necessità che gli sgravi fiscali siano equilibrati non devono, cioè, andare a discapito dei servizi pubblici essenziali e della sicurezza sociale.

In una formula sintetica un quadro macroeconomico favorevole dovrebbe:

- continuare a puntare su una politica macroeconomica stabile e sana (poteri pubblici e parti sociali);
- chiarire meglio l'apporto positivo dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) ad una strategia macroeconomica favorevole all'occupazione (istituzioni comunitarie e Stati membri);
- aumentare maggiormente lo sforzo di consolidamento del bilancio da parte degli Stati membri:
 1. puntando ad una riduzione della spesa piuttosto che ad aumenti di imposte;
 2. investendo in risorse umane, innovazione e infrastrutture;
 3. trasformando le spese passive (assicurazioni contro la disoccupazione) in misure attive;
 4. riequilibrando la politica fiscale in senso più favorevole all'occupazione;
 5. rafforzando i programmi di convergenza degli Stati membri;
 6. rafforzando la procedura di sorveglianza multilaterale;
 7. perseguendo una politica salariale propizia alla competitività e all'occupazione (parti sociali).

2° Obiettivo: Sfruttare pienamente il potenziale del Mercato Interno

Il progetto di un vasto Mercato Unico, introdotto dall'Atto Unico Europeo (AUE), ha permesso la creazione di 10 milioni di posti di lavoro e l'economia europea è stata valorizzata dall'apertura delle frontiere e profondamente trasformata da questa strategia. Allo stesso tempo l'Unione deve adattarsi al nuovo clima mondiale, al Mercato Interno che non è ancora completamente realizzato. I vantaggi del Mercato non sono ancora ripartiti in modo equo. Ad esempio le PMI, hanno più difficoltà a sfruttare tutto il potenziale rispetto ai grandi operatori economici.

La Commissione per completare quanto proposto dall'AUE ha suggerito di agire in quattro direzioni:

1. Completare e approfondire il Mercato Interno;
2. Migliorare l'ambiente competitivo globale dell'Europa;
3. Aiutare le piccole e medie imprese;
4. Aprire maggiormente l'accesso al Mercato mondiale.

1. Completare e approfondire il Mercato Interno

La Commissione ha osservato che il Consiglio ha adottato la maggior parte delle misure del Libro bianco del 1985, però ha osservato che il Consiglio dovrebbe adottare in misura prioritaria tre misure bloccate da anni e cioè:

- lo Statuto della società europea;
- il quadro legale per le invenzioni biotecnologiche, essenziale per incoraggiare gli investimenti in questo settore di punta;
- il Mercato Interno dell'elettricità. Tuttavia negli Stati membri le direttive del Consiglio sono state recepite in modo parziale in particolare in alcuni settori chiave:
- i pubblici appalti (10 Stati membri non hanno attuato le direttive in questione);
- i servizi di investimento (10 Stati membri);

- la proprietà intellettuale (5 Stati membri);
- il diritto delle società (3 Stati membri).

La Commissione, perciò, invitò gli Stati membri a sottoporre ai loro Parlamenti, entro la fine del 1996, i testi di recepimento adottati nel quadro del Libro bianco.

2. Migliorare l'ambiente competitivo globale dell'Europa

Per quanto attiene ai settori della ricerca e dell'innovazione, la Commissione ha constatato che questi costituiscono elementi fondamentali per la competitività e la crescita, tuttavia l'Unione pur disponendo di potenzialità non sfrutta le possibilità della cooperazione a livello comunitario.

La Commissione ha deciso di creare delle Task Force, con funzione di stimolo, sia nella direzione di rafforzare il coordinamento fra gli Stati membri e l'Unione, che per fissare le condizioni di collaborazione effettiva fra pubblico e privato. Inoltre la funzione di queste Task Force deve riguardare anche il funzionamento di progetti concreti.

Dal punto di vista dell'innovazione questa è indispensabile sia per le imprese che per salvaguardare la crescita e l'occupazione. L'Unione pur disponendo di un'ottima base scientifica è meno favorita rispetto ai suoi principali concorrenti in quanto non riesce a trasformare le proprie competenze in nuovi prodotti in particolare nei settori ad alta tecnologia. Ciò è dovuto al fatto che mentre in linea generale la bilancia commerciale europea è migliorata, nei settori ad alta tecnologia si assiste ad un deterioramento (la bilancia dei pagamenti tecnologici presenta un disavanzo di circa 20 miliardi di ECU).

La Commissione nel Libro verde sull'innovazione, ha individuato 13 linee d'azione per consentire all'Unione di reagire all'innovazione.

La società dell'informazione è uno strumento di progresso e di modernizzazione, però se esiste un quadro regolamentare. La Commissione ha osservato che perché l'Europa possa partecipare alla rivoluzione dell'informazione sono necessari la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni e la relativa esigenza di servizio universale.

3. Aiutare le piccole medie imprese

La Commissione ha proposto un nuovo programma pluriennale per le PMI che prevede un nuovo quadro regolamentare, un miglioramento finanziario e un più facile accesso delle PMI alla ricerca, alla innovazione e alla formazione. Questa iniziativa della Commissione, di definire una reale politica a favore delle PMI, deriva dalla considerazione che la legge migliore, le reti più efficaci non si rivelano utili se le imprese non riescono ad utilizzarle per carenza di informazioni e se non posseggono i mezzi finanziari o l'esperienza per potervi accedere.

La politica comunitaria in materia di aiuti di Stato ha un ruolo fondamentale per favorire le trasformazioni strutturali necessarie e per stimolare gli investimenti che creano posti di lavoro. Questa politica persegue due scopi: da un lato quello di impedire che gli Stati utilizzino in maniera non produttiva gli aiuti, mantenendo artificialmente posti di lavoro in strutture non redditizie; e dall'altro quello di autorizzare degli aiuti che contribuiscono allo sviluppo delle PMI, stimolando le imprese a sviluppare nuove tecnologie, ad economizzare le risorse materiali, a lanciare nuovi prodotti, ad attuare piani di ristrutturazione che garantiscano la redditività a lungo termine.

4. Aprire maggiormente l'accesso al mercato mondiale

Il commercio internazionale, considerando che l'Unione Economica e Monetaria (UEM) è la prima potenza commerciale al mondo, può avere un impatto positivo sull'occupazione a *due condizioni*. *La prima* è che l'apertura del nostro Mercato dovrebbe procedere parallelamente con l'apertura dei mercati terzi, e *la seconda* è che l'Unione deve sfruttare tutti i mezzi a sua disposizione per lottare contro la concorrenza sleale, soprattutto in materia di proprietà intellettuale.

Le azioni della Commissione perché il commercio diventi uno strumento di occupazione sono rivolte al rafforzamento del sistema multilaterale, all'accesso al merito, alla difesa della proprietà intellettuale, alla riforma della politica commerciale comune.

Le regole del sistema multilaterale sono basate sull'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Un primo obiettivo prioritario per rafforzare l'organizzazione è quello di inserire l'attuazione

e il rispetto dei risultati raggiunti dall'Uruguay Round, e una chiusura dei cantieri aperti nel campo delle telecomunicazioni, dei servizi finanziari, dei servizi marittimi nel quadro dell'Uruguay Round. Un secondo obiettivo dell'OMC è quello di dedicarsi a nuovi temi: si possono citare i legami fra il commercio e l'ambiente, la concorrenza, gli investimenti e le norme sociali. Un terzo obiettivo è quello di consentire ai paesi come la Cina e la Russia di inserirsi nel sistema economico internazionale e nell'OMC.

La Commissione ha sottolineato che bisogna lottare contro le barriere tariffarie e non tariffarie, che ostacolano l'accesso ai mercati dei paesi terzi e frenano l'attività degli esportatori europei condizionando le possibilità di creare posti di lavoro.

La Commissione, a questo scopo adotterà, tutti gli strumenti a sua disposizione per eliminare tali ostacoli, rispettando innanzitutto i suoi obblighi internazionali, e in particolare, il meccanismo di composizione delle controversie previsto dall'OMC. Gli Stati membri e l'industria, poi, dovranno partecipare attivamente al fine di identificare gli ostacoli.

In campo commerciale la Commissione ha tra i suoi obiettivi prioritari quello di garantire la protezione della proprietà intellettuale. Infatti, industrie come quella farmaceutica, il design e la diffusione dell'informazione sono enormemente importanti per l'economia europea, ma sono legate alla proprietà intellettuale, ed inoltre questi settori hanno uno sviluppo rapido, e quindi rappresentano una prospettiva concreta per creare posti di lavoro.

La politica commerciale comune dell'Unione europea, anche se deve rimanere uno strumento per far valere gli interessi degli Stati membri nel commercio internazionale dovrebbe seguire l'evoluzione di quest'ultimo.

Il quadro sintetico per sfruttare il potenziale del Mercato interno è il seguente:

Completare e attuare il Mercato interno

- “Adottare entro la fine del 1996 un pacchetto prioritario di tre iniziative (statuto società europea, invenzioni biotecnologiche, elettricità) (Consiglio e Parlamento Europeo);
- ottenere da parte degli Stati membri un impegno a sottoporre ai loro parlamenti, entro la fine del 1996, i testi di recepimento delle misure adottate nel quadro del Libro bianco;
- elaborare un Libro bianco sui mercati di servizi (Commissione);
- semplificare la legislazione ;
- eliminare gli ostacoli ancora esistenti in materia di libera circolazione delle persone e dei lavoratori (istituzioni comunitarie e Stati membri);
- fissare, entro la fine del 1996, degli orientamenti sulla base del documento di riflessione della Commissione in materia di fiscalità (Consiglio europeo).

Migliorare l'ambiente competitivo in Europa

- Regolamentare la questione del finanziamento delle RTE (Consiglio e PE);
- sfruttare le Task Force ricerca – industria (istituzioni e Consiglio);
- elaborare un piano di azioni per rafforzare l'innovazione (Commissione);
- adottare un quadro regolamentare chiaro per la società dell'informazione (istituzioni comunitarie).

Aiutare le imprese a trarre beneficio dal Mercato interno

- Adottare il nuovo programma di azioni PMI entro la fine del 1996 (Consiglio);
- riesaminare in che modo le politiche degli aiuti di Stato possano, garantendo una concorrenza leale, contribuire alla creazione di posti di lavoro duraturi (istituzioni comunitarie e Stati membri).

Aiutare maggiormente l'accesso al Mercato mondiale

- Rafforzare l'OMC e attuare i suoi principi (Consiglio e Commissione);
- lottare contro le barriere non tariffarie (Consiglio e Commissione);
- rafforzare la lotta contro la pirateria intellettuale (Commissione);
- adeguare la politica commerciale comune all'evoluzione del commercio internazionale (concorrenza intergovernativa)".⁶

3° Obiettivo: Accelerare la riforma dei sistemi di organizzazione dell'occupazione

Il quadro comune delle riforme strutturali che gli Stati membri dovevano seguire nel mercato del lavoro era stato dettato da Libro bianco nel dicembre del 1993. Questo quadro era stato, poi, tradotto in cinque azioni prioritarie dal Consiglio europeo di Essen, con l'impegno di attuare una procedura europea di controllo annuale basata su programmi nazionali pluriennali (proprio questa procedura di controllo ha stabilito un collegamento fra il coordinamento macroeconomico e le prospettive nel campo dell'occupazione e della disoccupazione).

Una prima analisi dei programmi pluriennali degli Stati membri ha confermato che tutti gli Stati sono impegnati a riformare i propri sistemi di organizzazione dell'occupazione. Tuttavia, da un'analisi della Commissione è risultato che anche se, ormai, è ampiamente riconosciuta la necessità di trasformare le misure compensative per la perdita del posto di lavoro in misure attive di reinserimento nel mercato del lavoro, governi e parti sociali non hanno ancora aperto la strada alle riforme amministrative e ai cambiamenti di comportamento.

La Commissione da questo esame ha dedotto una serie di raccomandazioni che riguardano, essenzialmente, competenze a livello nazionale, attraverso l'attivazione di politiche nazionali dell'occupazione. Nella maggior parte degli Stati membri, le misure previste a favore dell'occupazione sono misure compensative in caso di disoccupazione, pensionamento o malattia – invalidità. La Commissione ha constatato che tali politiche protettive sono sicuramente utili per contenere la povertà, ma non sono più sufficienti.

Le direzioni verso cui si sono concentrati i governi sono tre:

1. lo sviluppo di una formazione professionale adeguata alle esigenze delle persone in cerca di lavoro;
2. gli incentivi alla ripresa di un'attività, compresa la riduzione dell'importo e della durata dell'indennità di disoccupazione;
3. l'ampia flessibilità delle forme di assunzione da parte delle imprese.

Nonostante gli sforzi degli Stati membri la disoccupazione strutturale dell'Unione persiste, colpendo particolarmente i giovani e le donne. A livello sia comunitario che nazionale erano stati proposti tre impegni come risultato dell'esame dei primi programmi pluriennali nazionali e cioè: garantire l'accesso dei giovani nel mercato del lavoro, promuovere la parità di opportunità fra gli uomini e le donne nel campo dell'occupazione, prevenire la disoccupazione di lunga durata. Tuttavia la constatazione successiva a questi impegni era stata che piuttosto che nuovi programmi a livello di categoria era necessaria una riforma amministrativa dei sistemi nazionali di organizzazione dell'occupazione.

1. Riformare i sistemi amministrativi

I mezzi suggeriti dalla Commissione agli Stati membri per riformare i sistemi amministrativi nel campo dell'occupazione sono: a) la semplificazione dei meccanismi di aiuto all'assunzione o alla creazione di microimprese; b) la consulenza personalizzata da parte dei servizi di collocamento.

2. Incoraggiare la mobilitazione locale

Il livello locale per quanto riguarda la disoccupazione, le esigenze particolari e le potenzialità territoriali, si è rivelato quello più adatto per consentire alle parti coinvolte di associarsi per lottare

⁶ Cfr. Bollettino dell'Unione europea, Supplemento 4/96. Azione per l'occupazione in Europa – Un Patto di Fiducia, p. 23.

contro la disoccupazione, anche perché ha meglio consentito di prendere in considerazione le specificità territoriali.

Questo nuovo approccio è confermato dalle iniziative locali di sviluppo e di occupazione che rispecchiano le nuove esigenze della società europee, compreso il settore dell'ambiente.

La Commissione nel rispetto delle specificità nazionali, e al fine di dare maggiore impulso alle politiche territoriali attive per l'occupazione, ha raccomandato che: il sistema di organizzazione dell'occupazione a livello di formazione, di liquidazione delle prestazioni, di controllo, di previsione, di collocamento sia decentrato; ed inoltre che i governi nazionali rafforzino le iniziative locali nel campo dell'occupazione in particolare mediante gli strumenti finanziari (buon servizio, fondi di risparmio locale).

3. *Promuovere le prospettive di occupazione dei giovani*

L'approccio proposto per promuovere l'occupazione dei giovani, soprattutto di quelli senza alcuna qualifica professionale, è stato quello di suggerire il coinvolgimento di tutte le parti coinvolte.

Questa prospettiva impone due priorità:

- un'iniziativa comune delle parti sociali sull'inserimento dei giovani che richiede, in particolare, un'articolazione più efficace tra l'ingresso nella vita attiva e nuove forme di gestione del tempo di lavoro (pause carriera, pensionamento progressivo, coordinamento);
- iniziative che offrono ai giovani nuove opportunità soprattutto a quelli che non hanno qualifiche professionali (tali iniziative potrebbero essere basate sui programmi, Youthstart e Leonardo, della Commissione).

4. *Integrare meglio i sistemi fiscali e la protezione sociale*

La Commissione per garantire meglio la riforma dei sistemi di organizzazione dell'occupazione ha raccomandato, sollevando un ampio dibattito a livello europeo sul futuro della sicurezza sociale, di articolare in modo coerente fiscalità diretta e redditi sostitutivi; anche se deve essere conservato un sistema di assistenza in caso di disoccupazione, tuttavia, non bisogna cadere nella trappola dell'esclusione.

5. *Inaugurare i grandi cantieri del futuro dell'occupazione*

In funzione della considerazione che nel lungo periodo i problemi strutturali della disoccupazione nell'Unione, supereranno l'ambito strettamente nazionale di organizzazione dell'occupazione, bisogna prevedere una nuova concezione del contenuto e del ruolo del lavoro.

“Il Patto di Fiducia per l'occupazione dovrebbe accelerare l'apertura di due grandi cantieri i cui principali attori sono i governi e le parti sociali:

- il primo riguarda direttamente l'organizzazione del lavoro nelle imprese, la diversificazione dei tempi e degli statuti individuali di attività, per un nuovo equilibrio fra flessibilità e sicurezza;
- il secondo è finalizzato a trasformare i legami fra attività lavorativa, istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita”.⁷

6. *Le nuove vie dell'organizzazione del lavoro*

L'azione delle parti sociali deve essere quella di consentire flessibilità e sicurezza alle imprese e ai lavoratori, perché da questi fattori dipende la loro capacità di adattamento e di competitività. Tale capacità deve, poi, inserirsi in un contesto di stabilità e sicurezza “*flessisicurezza*”.

Dal punto di vista macroeconomico, l'insicurezza genera un calo di fiducia nei consumatori, che costituiscono oltre i due terzi del mercato interno, e un contesto stabile senza flessibilità costituirebbe un ostacolo per le imprese agli investimenti in capitale umano. Mentre, invece, una maggiore flessibilità del tempo di lavoro può generare lavoro, e ciò non solo attraverso il frazionamento del posto di lavoro, ma anche grazie ad una crescita della domanda di servizi, che sarebbe una conseguenza di una maggiore disponibilità di tempi personali.

⁷ Cfr. Bollettino dell'Unione europea supplemento 4/96, op. cit. p. 26.

Un ulteriore obiettivo, ritenuto prioritario dalla Commissione è quello di disciplinare a livello europeo le forme di lavoro “*atipiche*”, con il loro inserimento nei quadri normativi e contrattuali, come garanzia della loro tutela e non discriminazione rispetto agli altri regimi contrattuali.

Al riguardo, la Commissione ritiene che le parti sociali svolgano un ruolo di grande responsabilità. Spetta a loro, infatti, avviare delle trattative fuori dal contesto delle iniziative già intraprese a livello nazionale, allo scopo di definire un accordo quadro europeo che funga da riferimento per l’attività normativa nazionale.

Argomenti altrettanto cruciali sono: la gestione del tempo di lavoro, come ricerca di nuove forme per conciliare i tempi individuali e il tempo dell’impresa; l’organizzazione di sistemi di protezione sociale. I sistemi di sicurezza sociale dovrebbero essere adattati alle nuove forme di lavoro: lavoro atipico, diversificazione degli statuti individuali d’attività; l’organizzazione del lavoro connesso con la società dell’informazione, soprattutto relativamente al telelavoro, e al binomio salute e sicurezza e relazioni lavorative.

7. *L’istruzione e la formazione in quanto chiavi d’accesso all’occupazione*

L’istruzione e la formazione sono le chiavi d’accesso al mercato del lavoro nei Paesi dell’Unione, che sta diventando un Mercato di competenze. Ora i sistemi di istruzione e formazione riescono a malapena e con ritardo a rispondere al bisogno di nuove qualifiche. Al fine di evitare tale sperequazione fra offerta e domanda bisognerebbe:

- “garantire accesso continuo alle competenze tramite nuovi metodi di convalida;
- anticipare le esigenze future mediante l’accesso alla società dell’informazione;
- rispondere in maniera più efficace alla domanda del mercato, specie per quanto riguarda l’inserimento dei giovani, incentivando l’alternanza e l’apprendistato”⁸.

Il quadro sintetico proposto dalla Commissione per accelerare la riforma dei sistemi di organizzazione dell’occupazione è il seguente:

- rafforzare la procedura di controllo e istituirla in via definitiva durante la conferenza intergovernativa.

Attivare più efficacemente i sistemi nazionali di organizzazione dell’occupazione

Riforma dei sistemi amministrativi nazionali di organizzazione dell’occupazione (Stati membri)

- Semplificazione dei sostegni all’assunzione e alla creazione di microimprese: sportello unico e credito di assunzione equivalente alle indennità di disoccupazione (“*re – employment vouchers*”);
- assistenza personalizzata a quanti sono in cerca di impiego da parte dei servizi di collocamento.

Mobilizzazione degli operatori locali (Commissione, Stati membri, poteri locali)

- Decentramento dei sistemi di organizzazione dell’occupazione;
- promozione delle iniziative locali per lo sviluppo e l’occupazione.

Prospettive di occupazione dei giovani

- Iniziativa comune dei partner sociali relativa all’inserimento dei giovani (parti sociali);
- sviluppo di dispositivi sulla base di Youthstart e Leonardo (Commissione, Stati membri).

Coordinamento fra fiscalità diretta e reddito sostitutivo

- Dibattito e orientamenti comuni sul futuro della protezione sociale (istituzioni, Stati membri, parti sociali).

⁸ Cfr. Bollettino dell’Unione europea, Supplemento 4/96, op. cit. p. 27.

Inaugurare i grandi cantieri del futuro dell'occupazione

Le nuove vie dell'organizzazione del lavoro

- Impegno delle parti sociali a istituire un accordo quadro europeo in materia di organizzazione del lavoro e flessibilità (parti sociali);
- dibattito a livello europeo sull'organizzazione del tempo di lavoro (istituzioni);
- libro verde sugli aspetti sociali e della società dell'informazione (Commissione).

L'istruzione e la formazione in quanto chiavi d'accesso all'occupazione

- Proposta relativa all'accesso e alla convalida delle competenze lungo tutto l'arco della vita (Commissione);
- elaborazione a cura delle parti sociali di un quadro di riferimento in materia di accesso alle competenze (parti sociali);
- piano d'azione "Imparare nella società dell'informazione" (Commissione);
- messa a punto di un programma "Erasmus dell'apprendistato";
- messa a punto di uno statuto europeo dell'apprendista (Commissione, Consiglio, parti sociali).

4° Obiettivo: Migliorare le politiche strutturali europee al servizio dell'occupazione

Le politiche strutturali⁹ europee devono produrre il loro impatto sulle politiche volte alla creazione di posti di lavoro e di nuove attività. A tal fine gli Stati membri dovranno utilizzare i margini di manovra finanziari a disposizione.

Tali margini finanziari sono tre:

1. il primo consiste nell'utilizzazione da parte degli Stati membri di *risorse supplementari* derivanti dall'applicazione del deflatore (5,5 miliardi di ECU per il periodo 1996 – 1999), ai programmi e agli obiettivi delle politiche strutturali per l'occupazione. Queste risorse supplementari, secondo la proposta della Commissione, devono costituire una riserva speciale per azioni prioritarie occupazionali esemplari negli Stati membri interessati, e non essere, invece, distribuite proporzionalmente alle somme già stanziati nel 1994;
2. il secondo consiste nell'impegno degli Stati membri a destinare una *somma di oltre 8 miliardi di ECU*, a favore dell'obiettivo n. 2 per il 1997 – 1999 (zone industriali di riconversione), a favore dell'occupazione;
3. il terzo consiste nell'impegno da parte degli Stati membri in una *valutazione intermedia* (luglio 1997 dei programmi strutturali relativi agli obiettivi nn. 1, 3, 4 e 5b), per verificare il loro impatto sull'occupazione. Probabilmente saranno prese decisioni per modificare i programmi, a seguito di una valutazione intermedia degli obiettivi, 1, 3, 4 e 5b, e del loro impatto sull'occupazione.

Le priorità al servizio dell'occupazione, utilizzando i mezzi finanziari su indicati, andrebbero attuate:

1. privilegiando misure a favore della creazione di nuove PMI e aziende unipersonali. Le misure a favore dell'occupazione dovrebbero derivare sia da esperienze innovative, soprattutto finanziarie, che abbiano già prodotto risultati positivi, come l'accesso al capitale di rischio. Lo sviluppo delle PMI potrebbe dipendere anche dall'accesso ai nuovi mercati (es. ecoprodotti), nonché da una più stretta collaborazione fra gli strumenti finanziari comunitari (Fondi strutturali), orientati verso le PMI con un partenariato più stretto con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), il che potrebbe permettere una maggiore creazione di PMI a differenza di quanto avviene oggi;

⁹«Le politiche strutturali sono uno strumento politico essenziale, in grado di amplificare l'impatto sull'occupazione purché siano rispettati i principi generali della riforma dei Fondi strutturali. Ciò esige, da parte di Stati, regioni e enti locali, operatori economici e sociali, un ulteriore e particolare sforzo. In effetti ¾ delle risorse strutturali sono state a favore di zone in cui risiedono 2/3 dei disoccupati dell'Unione europea. Il che giustifica, pienamente, l'eccezionale sforzo di mobilitazione politica richiesta».

Cfr. Bollettino dell'Unione europea, op. cit. p. 30.

2. attraverso la prevenzione dei cambiamenti industriali e le trasformazioni del mondo del lavoro, sostenendo con i Fondi strutturali, le politiche delle imprese per una migliore gestione preventiva dell'occupazione e dell'investimento in risorse umane;
3. istituendo un contesto favorevole all'attuazione delle iniziative locali a favore dello sviluppo e dell'occupazione. Riguardo a questo aspetto le maggiori difficoltà sono organizzative più che di ordine finanziario. Le iniziative locali, infatti, non sono destinate a zone geograficamente delimitate, ma sono orientate a promuovere obiettivi comuni di sviluppo e occupazione. Per favorire tale iniziativa la Commissione, invita gli Stati membri e le autorità regionali e locali ad avvalersi dei margini di manovra finanziari disponibili (finanziamento misto pubblico e privato, creazione di nuovi mestieri, diffusione di un'offerta integrata di servizi, compreso l'ambiente).
4. promuovendo i Patti territoriali, per un partenariato rafforzato. L'obiettivo di conseguire, efficacemente, le riforme organizzative dell'occupazione, e delle politiche innovative delle imprese, dipendono dall'avvio politico dei Patti territoriali e dalla mobilitazione, su questa scala, degli operatori sia pubblici che privati. In ciascuno Stato membro è importante attivare operatori interessati alla creazione di attività e lavoro. Questo obiettivo si può conseguire o mediante un approccio a livello dell'intero territorio, a cura dell'autorità politica nazionale; o attraverso approcci sperimentali fondati sulla selezione, da parte di ciascuno Stato membro, delle zone o regioni più indicate, oppure per iniziativa degli stessi enti locali.

Quadro sintetico delle politiche strutturali europee al servizio dell'occupazione

Amplificare l'impatto delle politiche strutturali sull'occupazione avvalendosi dei margini di manovra finanziari a disposizione

- Impegno degli Stati membri a utilizzare le risorse supplementari derivanti dall'applicazione del deflatore (5,5 miliardi di ECU) per dare un sostegno eccezionale all'occupazione.
- Impegno degli Stati membri a destinare in via prioritaria all'occupazione le risorse supplementari (8 miliardi di ECU) programmabili a favore dell'obiettivo n. 2 per il 1997 – 1999 (zone industriali in riconversione): su tale base, la Commissione deciderà i nuovi programmi.
- Luglio 1997: impegno degli Stati membri a effettuare una valutazione intermedia dei programmi di azioni strutturali relativi agli obiettivi nn. 1, 3, 4 e 5b, in funzione del loro impatto sull'occupazione. Decisione circa le modifiche da apportare ai programmi a inizio 1997. La Commissione deciderà le modalità di revisione dei programmi in funzione del loro nuovo impatto sull'occupazione.

Selezionare le priorità al servizio dell'occupazione

- Privilegiare le misure innovative a favore delle PMI e una più stretta collaborazione fra i Fondi strutturali e Banca Europea per gli Investimenti (BEI).
- Prevenire i mutamenti industriali e le trasformazioni del mondo del lavoro mediante sostegno prioritario alle categorie più sfavorite e alle azioni innovative.
- Promuovere le iniziative locali per lo sviluppo e l'occupazione.
- La Commissione provvederà in particolare a inserire tali priorità e la cooperazione con la BEI nei nuovi programmi e in quelli riesaminati.

Promuovere Patti territoriali

- Avvio politico dei patti territoriali – su scala territoriale adeguata – a partire da un processo di selezione, in ciascuno Stato membro, di un numero significativo di regioni o città o di zone rurali pilota candidate a tali patti. Prima consacrazione dei patti territoriali al Consiglio europeo di Dublino su presentazione della Commissione.
- Partecipazione del Comitato delle regioni all'iniziativa.

5. Il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo

La decisione da parte dei capi di Stato e di governo di includere nel Trattato di Amsterdam un Titolo “Occupazione”, segna un approccio inedito al riconoscimento che tale questione debba assurgere ad obiettivo esplicito di interesse comune dell’Unione.

Il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo (1997), ha ritenuto che le pertinenti disposizioni del nuovo Titolo sull’Occupazione del Trattato di Amsterdam debbano essere applicate anticipatamente, già nel 1998.

La Commissione sulla base dell’accordo raggiunto ad Amsterdam sull’applicazione del nuovo Titolo sull’Occupazione, ha proposto degli Orientamenti su cui condurre il dibattito del Consiglio europeo straordinario del 20/21 settembre 1997. L’essenza degli orientamenti è che il nuovo Trattato ha avviato un processo che consente agli Stati membri di valutare annualmente lo stato dell’occupazione, e adottare orientamenti per la definizione delle pertinenti politiche nazionali. Ovviamente il contesto in cui si inseriscono tali politiche deve essere integrato, e implica l’applicazione di sane politiche macroeconomiche, la piena operabilità del Mercato interno e l’integrazione dell’occupazione in tutte le politiche comunitarie.

Per quanto riguarda il *contesto macroeconomico*, la politica dell’Unione deve essere incentrata sulla stabilità, il risanamento della finanza pubblica, la moderazione salariale e le riforme strutturali. Le politiche economiche degli Stati membri a tal fine devono essere coordinate.

La strategia coordinata a favore dell’occupazione, secondo un metodo innovativo, consiste nel definire, a livello dell’Unione, orientamenti in materia di occupazione basati sull’analisi della comune situazione e dei grandi assi della politica da seguire.¹⁰

Gli orientamenti al momento dell’attuazione possono variare in funzione della loro natura, dei loro effetti per gli Stati membri e dei destinatari, e devono rispettare il principio di sussidiarietà e le competenze degli Stati membri, comprese quelle degli enti regionali, in materia di occupazione, ed essere compatibili con gli indirizzi di massima per le politiche economiche.

La *Commissione* sulla base dell’esperienza e delle prassi sperimentate degli Stati membri, ha proposto degli *orientamenti* su cui dovrà concentrare l’attenzione dei responsabili politici a tutti i livelli .

Le linee d’azione in materia di occupazione, proposte dalla Commissione, per garantire che la ripresa economica implichi la creazione di posti di lavoro e si innesti in un quadro macroeconomico stabile e globale, sono le seguenti:

- Imprenditorialità (1° Pilastro)
- Occupabilità (2° Pilastro)
- Adattabilità (3° Pilastro)
- Pari opportunità (4° Pilastro)

1° PILASTRO: Una nuova cultura dell’imprenditorialità

Promuovere una cultura dell’imprenditorialità nell’Unione, in linea generale, vuol dire che le imprese dovrebbero creare le condizioni per cui l’individuo abbia l’opportunità di sfruttare la sua creatività e inventiva.

Tale esigenza di imprenditorialità e di creazione di nuovi posti di lavoro, anche se l’Unione possiede un grande potenziale di idee innovative in grado di competere a livello internazionale, ha ampie implicazioni. Innanzitutto le nuove fonti di occupazione, soprattutto relativamente ai servizi destinati al cittadino, alle collettività locali e al settore no – profit, dovrebbero essere sfruttate

¹⁰ La strategia coordinata risulta dall’articolo 128 del Trattato e si ispira al metodo seguito per la convergenza economica, pur tenendo presenti le differenze esistenti tra i due settori e fra le situazioni specifiche dei vari Stati membri.

meglio.¹¹ Inoltre per lo sviluppo e la creazione delle imprese dovrebbero essere utilizzate nuove tecnologie, e promossi modelli di produzione e di consumo ecologicamente sostenibili.

In particolare le strategie degli Stati membri dovrebbero favorire l'accesso alla società dell'informazione e, quindi, stimolare la creazione di posti di lavoro in settori nuovi e in espansione. Gli Stati membri a tale scopo dovrebbero destinare una maggiore percentuale del PIL alla Ricerca, Sviluppo e Tecnologia (RST), in percentuale dall'1,9% al 2,5% in linea con i concorrenti mondiali, nonché attraverso una cooperazione rafforzata fra grandi, piccole e medie imprese, e distribuire più efficacemente l'innovazione e le nuove tecnologie.

La nuova cultura dell'imprenditorialità dovrebbe essere promossa, più in dettaglio, attraverso:

- una facilitazione nell'avvio e nella gestione delle imprese, semplificando gli oneri amministrativi a carico delle PMI (Orientamento 8), istituendo un quadro normativo più chiaro e utilizzando le proposte presentate dalla Task - Force per la semplificazione dell'attività (Business Environment Simplification Task – Force).

Un'attenzione particolare merita:

- la riduzione da parte delle imprese dei costi generali quando assumono un lavoratore supplementare (Orientamento 11);
- la transizione dal lavoro dipendente al lavoro autonomo. In questo senso dovrebbero essere rimossi gli ostacoli nell'ambito degli attuali regimi di sicurezza sociale, prevedendo un adattamento dei regolamenti vigenti, per agevolare il passaggio all'attività in proprio (Orientamento9);
- uno sviluppo dei mercati dei capitali di rischio, in modo da mobilitare i capitali europei a favore di imprenditori e innovatori. I finanziamenti per le esigenze delle PMI dovrebbero essere valutati da parte degli Stati membri, soprattutto sotto forma di partecipazione azionaria o capitale di garanzia, come finanziamento complementare a quello della Banca Europea per gli Investimenti (BED);¹²
- un sistema fiscale più favorevole all'occupazione. Gli Stati membri per stimolare le imprese a creare nuovi posti di lavoro dovrebbero ridurre la tendenza, attuale a medio/lungo termine, di aumentare gli oneri fiscali sul lavoro (Orientamento 10);
- un esame delle modalità di riduzione dell'IVA in alcuni settori a forte intensità occupazionale (Orientamento12).

Per sostenere questo processo la Commissione europea, individuando gli ostacoli esistenti e diffondendo informazioni sulle prassi migliori e sulle nuove iniziative, adotterà una nuova iniziativa dal titolo Entrepreneurship in Europe Initiative (Iniziativa sull'Imprenditorialità in Europa).

2° PILASTRO: Una nuova cultura dell'occupabilità

Nuova cultura dell'occupabilità vuol dire la possibilità per i circa 18 milioni di disoccupati, nell'Unione, e per le altre persone (8/9 milioni), di poter lavorare se ne avessero l'opportunità. Ciò implica non solo il possesso di un'adeguata formazione e competenze, ma anche la necessità che le politiche fiscali e previdenziali favoriscano l'occupazione attraverso misure attive o invoglino le persone in età lavorativa a qualificarsi o ad acquisire nuove qualifiche.

¹¹ “Particolarmente efficaci si sono rivelate le iniziative locali e i Patti territoriali per l'occupazione, che hanno riunito in un unico vasto approccio, improntato alla compartecipazione, tutti gli operatori interessati a livello locale, regionale, nazionale”.

Cfr. COM (97) 497 def., “Proposta di orientamenti per la definizione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri – 1998”, p. 3, Bruxelles, 01.10.1997.

¹² Entro il 2000 dovrà essere creato un mercato paneuropeo secondario di capitali.

Nell'Unione europea, infatti, da un lato le nuove tecnologie fanno sì che le imprese necessitino di personale con qualifiche nuove, i disoccupati, per la maggior parte, non sono qualificati o sono in possesso di qualifiche superate; dall'altro c'è un invecchiamento della forza lavoro e, quindi, il divario fra le qualifiche è sempre maggiore.

La strategia da mettere a punto, da parte dei servizi nazionali dell'occupazione, dovrebbe essere quella di sostenere i richiedenti lavoro, attraverso le nuove tecnologie dell'informazione. Inoltre le indennità di disoccupazione (spese passive), andrebbero considerate solo in ultima analisi. Gli Stati membri dovrebbero favorire il potenziamento degli uffici di collocamento, sia nel senso di consentire loro di procacciare forza lavoro per i datori di lavoro, sia di offrire la possibilità di trovare un lavoro a quanti lo cercano.

La nuova cultura dell'occupabilità dovrebbe essere fornita dagli Stati membri:

- affrontando la disoccupazione di lunga durata e la disoccupazione giovanile attraverso strategie preventive (Orientamenti 1 e 2). Le strategie dovrebbero essere improntate sulla combinazione di misure preventive di analisi precoce delle esigenze individuali, e sul principio dell'occupabilità in modo da garantire che la possibilità di ricominciare (con un lavoro, attività di formazione, riqualificazione professionale, pratica lavorativa o altre attività), venga data sia ad ogni adulto disoccupato prima che siano passati 18 mesi di disoccupazione, sia ad un giovane disoccupato prima che siano trascorsi 6 mesi di disoccupazione;
- facilitando la transizione dalla scuola al mondo del lavoro (Orientamenti 6 e 7) cercando di ridurre (dimezzare), in un periodo di cinque anni, sia il numero di giovani che abbandonano gli studi in giovane età, sia quello dei giovani che non concludono il ciclo di istruzione secondaria; e adottando il metodo, rivelatosi tra i più efficaci, dell'apprendistato. Il sistema di apprendistato potrebbe essere modellato, e quindi perfezionato, su quello dello Stato membro che ha ottenuto i risultati migliori al riguardo;
- passando da misure passive a misure attive: gli Stati membri dovrebbero favorire un adattamento dei sistemi previdenziali e di riqualificazione professionale in modo da contribuire attivamente all'occupabilità.

Ciò dovrebbe avvenire:

- “fissando un numero di persone da trasferire dalla categoria di beneficiari di misure passive, quali l'integrazione del reddito, a quella di beneficiari di misure attive a favore dell'occupabilità (Orientamento 3);
- portando nell'arco di cinque anni, il numero di disoccupati che possono beneficiare di attività di formazione, dall'attuale media europea del 10%, alla media, superiore al 25%, dei tre Stati che hanno raggiunto il migliore risultato in materia;
- valutando come mettere, efficacemente, in relazione le misure volte a ridurre i costi di assunzione dei lavoratori meno qualificati (per es. riduzione mirata dei costi del lavoro non salariale), e quelle intese a migliorare il livello delle qualifiche”;¹³
- sviluppando la collaborazione congiunta (compartecipazione) (Orientamenti 4 e 5) fra le imprese e le parti sociali. Queste ultime al fine di offrire alle risorse umane dell'Europa opportunità di formazione o apprendistato dovrebbero adottare misure a favore dell'occupabilità e, quindi, concludere contratti per la formazione, la pratica lavorativa, seguire la moderazione salariale come contributo al miglioramento delle prospettive di occupazione.

Gli Stati membri per attivare le politiche dell'occupazione saranno sostenuti dai finanziamenti dei Fondi strutturali. A tale scopo gli Stati dovranno cercare di aumentare il finanziamento strutturale alle loro politiche in materia di sviluppo delle risorse umane. Tali obiettivi saranno sostenuti dalla Commissione con misure finalizzate, a sostenere l'occupazione, lo scambio di esperienze e di conoscenze negli Stati membri.

¹³ Cfr. DOC COM (97) 497 def., op. cit. p. 6.

3° PILASTRO: Promuovere e incoraggiare l'adattabilità

In Europa si assiste sempre più all'emergere di una nuova economia dovuta all'avanzamento delle nuove tecnologie, e a nuove condizioni di mercato caratterizzate dall'introduzione di nuovi prodotti e servizi, dalla più intensa concorrenza. Tutti questi fattori determinano nuovi modelli lavorativi e incidono direttamente sulle imprese.

Ai fini dell'efficienza e dell'apertura delle nuove possibilità occupazionali, gli Stati membri dovrebbero favorire, come condizione necessaria, *l'adattabilità* sia delle imprese che dei lavoratori.

Un ruolo determinante può essere svolto dalle parti sociali che dovrebbero:

- modernizzare l'organizzazione del lavoro “negoziando con le istituzioni competenti, specie nei settori economici soggetti ai più forti cambiamenti strutturali, accordi sull'organizzazione del lavoro e su condizioni di lavoro flessibili, comprese eventuali riduzioni dell'orario di lavoro, allo scopo di rendere le imprese produttive e competitive e raggiungere un giusto equilibrio fra flessibilità e sicurezza”¹⁴ (Orientamento 13).

Gli Stati membri dovrebbero:

- prevedere norme contrattuali con formule di assunzione più adattabili, ad esempio garantendo un maggiore inquadramento ai lavoratori con contratti atipici e non penalizzando in termini di carriera e copertura previdenziale i lavoratori con orario ridotto (Orientamento 14);
- sostenere l'adattabilità delle imprese attraverso il rinnovo delle qualifiche al loro interno;
- investire nelle risorse umane favorendo i lavoratori che vogliono avvalersi delle opportunità di formazione, e prevedendo agevolazioni fiscali per le imprese che offrono una formazione sul posto di lavoro (Orientamento 15);
- creare posti di lavoro, migliorando la forza lavoro attraverso il riorientamento delle sovvenzioni statali.

4° PILASTRO: Rafforzare le politiche in materia di pari opportunità

Sotto l'aspetto delle pari opportunità, nel mercato del lavoro esistono delle rigidità che impediscono alle potenzialità europee di crescere e creare occupazione, soprattutto relativamente alla situazione occupazionale femminile.

Gli Stati membri dovrebbero, perciò, intraprendere nuove azioni concrete al fine di:

- colmare il divario fra i sessi nell'occupazione e nella disoccupazione, garantendo il superamento del divario fra il tasso di disoccupazione maschile e quello femminile, adottando misure attive a sostegno dell'occupazione delle donne (Orientamento 16);
- conciliare la famiglia e il lavoro (Orientamento 17). “Particolarmente importanti per le donne sono le politiche in materia di interruzione della carriera: congedo parentale e lavoro a tempo parziale. Al riguardo è opportuno accelerare e sorvegliare l'attuazione delle pertinenti direttive e accordi sociali. Occorre, altresì, fornire strutture di buona qualità per la custodia dei bambini e di altre persone a carico, che consentano alle donne di cominciare o riprendere a svolgere un'attività lavorativa”¹⁵;
- facilitare il reinserimento nel mondo del lavoro. Gli Stati membri dovrebbero, in particolare, prestare attenzione alle donne che dopo un periodo di assenza vogliono reinserirsi nel mondo del lavoro (Orientamento 18);
- promuovere l'inserimento delle persone disabili nel mondo del lavoro (Orientamento 19).

¹⁴ Cfr. DOC COM (97) 497 def., op. cit., p. 8.

¹⁵ Cfr. DOC COM (97) 497 def., op. cit., p. 9.

6. Trattato di Amsterdam: il nuovo capitolo per l'occupazione

Il “*nuovo capitolo per l'occupazione*”, rappresenta un consistente passo in avanti per l'Europa perché ha “*costituzionalizzato*”, nei Trattati, tematiche che costituiscono una novità. Non bisogna dimenticare, infatti, che in passato il fondamento generale dei Trattati è sempre stato orientato al perseguimento di obiettivi volti alla realizzazione di un'Europa dei mercati, quali libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, che a quelli di un'Europa sociale.

Il significato del “*nuovo titolo per l'occupazione*” del Trattato di Amsterdam è tale per cui gli Stati membri hanno convenuto, politicamente, di anticipare nella sua operatività il Trattato di Amsterdam.

L'occasione per discutere del problema della disoccupazione nell'Unione e dei rimedi a tale problema, è stata data dal Vertice straordinario di Lussemburgo per l'occupazione del 21 novembre 1997 sulla base di una comunicazione diffusa dalla Commissione il 1° ottobre 1997, intitolata: “*Proposta di orientamenti per la definizione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri 1998*”, che costituisce un'anticipazione di ciò che dovrà accadere una volta che il Trattato di Amsterdam sarà entrato in vigore.

La Commissione ha proposto delle “*linee guida*” (guidelines) affinché, per il 1998, l'azione degli Stati membri possa ispirarsi agli orientamenti proposti dalla Comunità. Per la prima volta la Commissione avanza non semplicemente raccomandazioni, ma vere e proprie guidelines. Di tali orientamenti si parla *nell'articolo 109 Q*, secondo comma del Trattato, che è così formulato: “*sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Comitato per l'occupazione di cui all'articolo 109 S, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tenere conto gli Stati membri nella rispettive politiche in materia di occupazione*”. Inoltre, con la proposta di guidelines, la Commissione si inserisce e applica la nuova normativa del Trattato che non prevede interventi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, ma introduce dei meccanismi di forte pressione politica sugli Stati membri, affinché questi adottino misure nazionali coerenti con le indicazioni a livello comunitario, ed affida alla Commissione e al Consiglio europeo un compito di monitoraggio che può sfociare nell'invio ai singoli Stati membri, di raccomandazioni che si discostino dagli orientamenti definiti a livello comunitario.

I singoli Stati membri, quindi, pur conservando un ambito di discrezionalità non possono più adottare le misure da essi ritenute più opportune, perché devono riferirsi all'ambito comunitario. In base al principio di sussidiarietà, infatti, le questioni occupazionali sono materia di competenza nazionale e materia di competenza comunitaria.

“Così per la prima volta nella storia dell'Europa, in un capitolo per l'occupazione, si legge che i governi e le parti sociali devono guardare ad una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, ad una maggiore adattabilità della manodopera e ad un mercato del lavoro capace di rispondere ai mutamenti di carattere economico”.¹⁶

In particolare gli articoli 125 e 127 dettano le ambizioni del nuovo capitolo per l'occupazione. Il primo (art. 125) ha ambizioni qualitative, nel senso che l'azione europea dovrebbe promuovere le capacità di formazione e di adattabilità della forza lavoro. In buona sostanza un cambiamento di qualità nell'impiego. Il secondo (art. 127) ha un carattere quantitativo, in quanto parla di alti livelli di occupazione.

Gli aspetti chiave delle *guidelines* sono quattro e cioè:

- imprenditorialità (l'idea che il sistema nazionale di imposizione fiscale sviluppi la disponibilità di capitale di rischio);

¹⁶ Cfr. A. Neal, “La politica dell'occupazione”, sta in Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo, p. 22, Milano 1998.

- impiegabilità (l'idea che non è abbastanza utile per i ragazzi spendere x anni nella scuola senza poi ricevere alcun aiuto nella scelta di una vocazione);
- adattabilità (mutamento della natura del mercato del lavoro). L'adattabilità richiama i paradigmi della Scuola di Chicago;
- uguali opportunità tra uomini e donne.

Secondo quanto sostenuto da Umberto Carabelli “è la prima volta che nell'ambito di un discorso sull'occupazione, le componenti qualitativa e quantitativa si combinano; e parlare di promozione, di forza lavoro competente, qualificata, flessibile, oltre che di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici significa anche evidenziare l'importanza che i profili formativi della futura manodopera devono assumere nelle politiche sociali della Comunità”.¹⁷

Il nuovo titolo sull'occupazione è composto da 6 articoli (da 109N a 109S) e due Dichiarazioni (nn. 23 e 24), relative alle azioni di incentivazione e alle spese.

Le nuove disposizioni prevedono:

1. lo sviluppo di una strategia coordinata¹⁸ a favore dell'occupazione, in particolare a favore di una forza lavoro competente, qualificata adattabile e mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo B del TUE e dell'articolo 2 “del TCE (art. 109N);
2. politiche occupazionali nazionali coerenti con gli indirizzi macroeconomici degli Stati membri e della Comunità, adottati ai sensi dell'articolo 103, n. 2, del TCE (coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri) (art. 109 O, n. 1);
3. la promozione dell'occupazione come “*questione di interesse comune*” degli Stati membri, da coordinare in seno al Consiglio (art. 109 O, n. 2). Questa norma sottolinea la competenza prioritaria degli Stati membri;
4. l'attribuzione alla Comunità, per conseguire “l'obiettivo di un livello elevato di occupazione” (art. 109 P, nn. 1 e 2; confronta anche l'art. B, primo alinea, TUE, e l'art. 2, TCE), dei seguenti poteri: 1. promuovere la cooperazione fra gli Stati membri; 2. integrare, se necessario, l'azione degli Stati membri. Secondo l'articolo 109 P “le competenze degli Stati membri devono essere rispettate dai suddetti poteri”. Quelle della Comunità, sono dunque, competenze concorrenti con quelle degli Stati membri, e il loro esercizio deve avvenire in applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità, con la precisazione, dell'articolo 109 P n. 2, per cui “*nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie, si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato*”;
5. l'esame annuale della “situazione dell'occupazione nella Comunità” da parte del Consiglio europeo, sulla base di una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, e l'adozione di conclusioni del caso (art. 109 Q, n. 1); tali orientamenti sono coerenti con gli indirizzi di massima adottati ai sensi dell'articolo 103, n. 2” (art. 109 Q, n. 2);
6. un ulteriore esame annuale del Consiglio (sulla scorta di apposite relazioni annuali di tutti gli Stati membri sulle principali misure adottate per l'attuazione delle politiche nazionali in materia di occupazione, “alla luce degli orientamenti” del Consiglio e dei pareri del Comitato per l'occupazione) sull'attuazione delle politiche degli Stati membri; a questo esame può seguire l'adozione di raccomandazioni del Consiglio (a maggioranza qualificata) (art. 109 Q, nn. 3 e 4);
7. l'attribuzione al Consiglio del potere di “adottare azioni di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione fra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare scambi di informazioni e delle migliori prassi, a favorire

¹⁷ Cfr. Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo, op. cit., p. 68.

¹⁸ “L'occupazione facendo il suo ingresso fra gli *obiettivi* della Comunità, attribuisce a quest'ultima una nuova competenza di *carattere complementare* (come ritiene la Commissione nell' “Agenda 2000”), ovvero concorrente con quella degli Stati membri (e quindi da applicare nel rispetto del principio di sussidiarietà), al fine di elaborare una strategia coordinata per l'impiego.

Cfr. G. Arrigo, Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo, op. cit., p. 44.

analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze realizzate, in particolare, mediante il ricorso a progetti pilota” (art. 109 R n. 1). L’attribuzione del suddetto potere al Consiglio (da esercitarsi con la procedura di codecisione con il Parlamento Europeo (PE) e previa consultazione del Comitato delle Regioni), non comporta “l’armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri” (art. 109 R, 2° comma). Come prevede la Dichiarazione n. 23, sulle azioni di incentivazione di cui all’articolo 109 R “queste dovrebbero sempre specificare le ragioni che ne hanno motivato l’adozione, essere basate su una valutazione obiettiva della loro necessità e sull’esistenza di un valore aggiunto a livello comunitario; la loro durata che non deve essere superiore a cinque anni; l’importo massimo del loro finanziamento, che deve riflettere il carattere di incentivo delle stesse”. Secondo la Dichiarazione n. 24, sull’articolo 109 R, le spese delle azioni (segnatamente i progetti pilota) sono da imputare alla "rubrica 3" delle prospettive finanziarie (vale a dire i Fondi Strutturali). Configurando il Trattato una competenza concorrente, rispettando il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, si può, dunque, dire che l’azione degli Stati membri in materia di occupazione è prioritaria rispetto a quella comunitaria;

8. l’istituzione di un **Comitato per l’occupazione**, che dovrebbe prendere il posto del Comitato per l’occupazione ed il mercato del lavoro, istituito nel 1996. Il fondamento giuridico su cui poggia l’istituzione del Comitato per la politica dell’occupazione e del mercato del lavoro è l’articolo 145 del Trattato CE. La sua istituzione era stata sostenuta prima del Consiglio di Madrid nel dicembre 1995, “per agevolare l’applicazione pratica della procedura decisa ad Essen”. La suddetta decisione affida al Comitato (“costituito da due rappresentanti per ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione, ciascuno dei quali può essere assistito da due sostituti”),¹⁹ il compito di: 1) assistere il Consiglio nell’esercizio delle funzioni ad esso spettanti nella politica dell’occupazione e del mercato del lavoro; 2) nell’ambito delle priorità strategiche definite dal Consiglio, e tenendo conto, fra l’altro, dei programmi pluriennali degli Stati membri e del sistema comune di indicatori da stabilire, seguire con attenzione gli sviluppi dell’occupazione maschile e femminile nella Comunità e verificare scambi di informazioni ed esperienze tra gli Stati membri e con la Commissione in detti settori. A tal fine, “ il Comitato coopera, per quanto necessario, con altri organi competenti, in particolare con il Comitato per la politica economica. Esso mantiene anche un adeguato collegamento con il Comitato permanente per l’occupazione” (art. 1 della Decisione).

Il Comitato è un *organo a carattere consultivo*, che ha la funzione di “promuovere il coordinamento tra gli Stati membri per quanto riguarda le politiche in materia di occupazione e di mercato del lavoro”. Il Comitato ha il compito di “seguire la situazione dell’occupazione e le politiche in materia di occupazione negli Stati membri e nella Comunità, di formulare pareri su richiesta del Consiglio o della Commissione o di propria iniziativa, e contribuisce alla preparazione dei lavori del Consiglio, di cui all’articolo 109 Q. Nell’esercizio delle sue funzioni, il Comitato consulta le parti sociali” (art. 109 S).

Pur con i limiti segnalati (relativi ai poteri delle istituzioni comunitarie e del nuovo Comitato per l’occupazione) e le perplessità suscitate da alcuni termini, la nuova disciplina del Trattato in materia di occupazione sembra costituire il presupposto di un migliore coordinamento delle politiche (essenzialmente di incentivazione) dell’impiego degli Stati membri e di azioni più coerenti e strutturate della Comunità, come era nei voti della Commissione. Il che non è poco, considerato che la nuova disciplina è il risultato di un’accurata mediazione tra le differenti esigenze delle delegazioni nazionali, nella Conferenza Intergovernativa (CIG), e la necessità di un coordinamento comunitario, che però non sconfina nell’attribuzione alle autorità comunitarie di una competenza diretta nella determinazione delle politiche del lavoro dell’Unione e degli Stati membri. La previsione di meccanismi e procedure di coordinamento a livello comunitario costituisce una prima attuazione

¹⁹ Cfr. DOC COM (96) 134 def., art. 2, p. 7, Bruxelles, 27. 03. 1996.

delle conclusioni del Consiglio europeo di Essen (9/10 dicembre 1994), ed ha qualche analogia con il sistema di coordinamento delle politiche economiche.

Il coordinamento delle politiche dell'impiego si basa, infatti, sugli orientamenti per l'occupazione che adotta il Consiglio europeo, i quali devono essere compatibili con gli "indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e delle Comunità", di cui all'articolo 103, n. 2, TCE. La Commissione svolge qui il ruolo che le è più congeniale, dato che l'adozione degli orientamenti e delle azioni di incentivazione avviene su sua proposta. Un dispositivo di sorveglianza *leggero* sull'esecuzione degli orientamenti e delle azioni, con la partecipazione della Commissione, accompagna questo coordinamento. I poteri del Comitato per l'occupazione, per quanto rilevanti, sono, invece, meno ampi ed incisivi di quelli attribuiti al "Comitato monetario a carattere consultivo", istituito a Maastricht, che dalla terza fase dell'UEM, cederà il passo al nuovo Comitato economico e finanziario (Cfr. art. 109 C, paragrafi 1 e 2); l'attività del Comitato economico e finanziario è, infatti, incardinata in un procedimento che si conclude con l'adozione di raccomandazioni del Consiglio dei ministri agli Stati membri, nonché di direttive e di decisioni, sorrette da sanzioni (artt. 109 H e I). La previsione di un obbligo di consultazione delle parti sociali da parte del Comitato per l'occupazione, sicuramente importante per profili facilmente intuibili, può sollevare qualche problema di coordinamento con la complessa attività di consultazione delle parti sociali, da parte della Commissione, nell'ambito del Dialogo sociale istituzionale.

7. Il Consiglio europeo di Cardiff

Il Consiglio europeo riunitosi a Cardiff il 15 e 16 giugno 1998 considerando che l'Unione Economica e Monetaria (UEM) si sta allargando, ha compiuto ulteriori passi in questo processo, ed ha adottato le misure che necessitano per garantire che tutti i cittadini europei possano conseguire i vantaggi derivanti dall'Unione e dal Mercato Unico.

Il Consiglio europeo di Cardiff, in particolare, ha stabilito che il processo di promozione dell'occupazione, mediante una riforma economica intesa a favorire crescita, prosperità occupazione e integrazione sociale, si può conseguire solo attraverso una strategia.

Il Consiglio perciò ha:

1. individuato concretamente i mezzi per avvicinare l'Unione ai cittadini mediante una maggiore trasparenza, l'integrazione ambientale e il potenziamento della lotta agli stupefacenti e alla criminalità organizzata;
2. elaborato gli indirizzi di massima e un calendario per gli ulteriori negoziati sull'Agenda 2000;
3. esaminato gli altri progressi compiuti nello sviluppo dell'Unione e delle sue relazioni esterne;
4. avviato un dibattito a più lunga scadenza sul futuro sviluppo dell'Unione.

Riforma economica e finanze pubbliche sane: basi della crescita della prosperità e dell'occupazione

Elaborazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche come strumento di crescita

Secondo quanto sostenuto nelle conclusioni della Presidenza al Vertice di Cardiff, l'Unione europea per promuovere l'occupazione e l'integrazione deve perseguire fundamentalmente un risanamento sostenuto e rigoroso dei bilanci e la riforma economica; gli indirizzi di massima per l'elaborazione delle politiche economiche come efficace strumento di crescita, con cui il Consiglio europeo di Cardiff concorda sono quelli contenuti nel progetto di raccomandazione del Consiglio, relativo agli indirizzi di massima per le politiche economiche 1998.

“Il Consiglio europeo concorda con le raccomandazioni del Consiglio sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e raccomanda al Consiglio di adottarli” (Cfr. Boll. UE 6-1998, p. 8).

Azione a favore dell'occupazione

Come era stato già concordato nel Consiglio europeo di Lussemburgo, tutti i 15 Stati membri hanno presentato, per la prima volta, Piani d'Azione Nazionali (PAN) 1998 dai quali emerge una risposta positiva che si configura nell'impegno e nella risposta comune degli Stati membri ad un processo che si avvia ad attuare le politiche occupazionali messe in moto dal processo di Lussemburgo. Tale processo mette in evidenza che **“l'approccio verso i programmi tende ad essere più globale e a basarsi su orizzonti pluriennali**. Tutti gli Stati membri hanno lanciato un processo di autovalutazione globale, e in alcuni casi anche critico (Regno Unito e Paesi Bassi), riguardo ai problemi, alle necessità e alle strategie relative al proprio mercato del lavoro; gli Stati membri hanno adottato tutti e 19 gli orientamenti in relazione alle proprie specifiche condizioni nazionali” (Cfr. COM (1998), 316 def., Bruxelles 13.05.1998).

Gli Stati membri perseguono una strategia del coinvolgimento dei soggetti chiave a livello nazionale e in alcuni casi regionale, nonché delle parti sociali. Nel Regno Unito e in Portogallo, in Austria e in Irlanda le consultazioni con le parti sociali hanno condotto all'inserimento nei Piani d'Azione Nazionale di testi concordati con le parti sociali interessate.

I PAN prevedono un approccio strategico più trasparente e sottoposto a una più forte guida politica, aperto alla valutazione. I PAN sono stati adottati e discussi dai governi degli Stati membri aumentando e rafforzando il loro valore politico.

I PAN attingono ai fondamenti delle attuali politiche in materia di occupazione.

In termini di contenuto nei PAN si distinguono i seguenti elementi positivi:

“Tutti gli Stati membri affermano il proprio impegno politico nei confronti di una politica attiva dell’occupazione. Molti Stati membri dichiarano la propria intenzione di lanciare o proseguire riforme quali: miglioramento degli incentivi, sviluppo delle capacità professionali, fornitura di opportunità lavorative per aumentare i posti di lavoro disponibili.

Alcuni Stati membri (Regno Unito, Spagna, Danimarca, Francia, Belgio) hanno rivisto i propri sistemi fiscali e previdenziali, stimolando l’imprenditorialità, la creazione di posti di lavoro e la partecipazione alla vita lavorativa, per assicurare che abbiano un impatto positivo sull’occupazione”. (Cfr. COM (1998) 316 def., Bruxelles, 13.05.1998, p. 4).

Vi è un chiaro riconoscimento della necessità di decentrare le politiche dell’occupazione a livello locale pur mantenendo un quadro comune a livello nazionale. Le riforme vanno nella direzione di aumentare la responsabilità affidata alle autorità regionali e locali in quanto più vicine alle necessità dei disoccupati e delle imprese.

In molti Paesi (Austria, Germania, Belgio, Danimarca, Finlandia e Svezia), l’esperienza dei livelli regionali e locali è stata positiva; inoltre i PAN di Italia, Grecia e Portogallo fanno riferimento a patti territoriali come strumenti volti a coinvolgere tutti i soggetti a livello locale.

“La necessità di sviluppare e modernizzare il Servizio Pubblico dell’Occupazione (SPO), adeguandone le capacità e risorse alle nuove sfide, ha attirato nuove attenzioni”.

L’SPO, come è confermato dai PAN, è un meccanismo chiave nel quadro di una strategia preventiva, e il loro ruolo, anche se essi sono menzionati solo in relazione al pilastro dell’occupabilità, può essere molto importante per realizzare le misure previste degli altri tre pilastri.

“Tutti gli Stati membri riconoscono l’importanza del miglioramento delle qualifiche e capacità professionali” (Cfr. DOC COM (1998) 316 def.). La maggior parte dei Piani Nazionali per l’Occupazione pone l’accento sulla necessità di rafforzare il legame tra istruzione (conoscenze basilari di lettura, scrittura, e comprensione dei concetti matematici fondamentali; competenze nel campo delle Tecnologie dell’Informazione e della Telecomunicazione (TIT), conoscenza delle lingue straniere), per rafforzare l’occupabilità e l’adattabilità.

Infine i PAN hanno offerto alle parti sociali l’opportunità di contribuire alla politica dell’occupazione, partecipando a negoziati su temi specifici, consentendo loro anche di adeguarsi allo spirito degli orientamenti, e di ampliare il proprio contributo al dialogo nei Paesi e nei settori dove finora è stato bloccato.

I PAN rivelano, però, anche una serie di insufficienze.

La prima è che essi si concentrano essenzialmente sui primi due pilastri del processo di Lussemburgo e cioè occupabilità e imprenditorialità, mentre gli orientamenti sull’occupazione sono basati su un approccio integrato, e quindi solo trattando tutti i pilastri sulla base di un supporto reciproco ed integrato, la sfida all’occupazione può essere affrontata in maniera duratura.

La seconda è che in alcuni settori i PAN sono vaghi nell’elencazione delle iniziative e mancano di approfondimenti che risulterebbero, invece, necessari per valutare se le misure indicate sono sostenute da una strategia integrata.

In terzo luogo i PAN non forniscono informazioni chiare in termini di bilancio e di risorse umane e degli eventuali effetti sull’occupazione, per valutare l’efficacia di ciascuna azione e l’opportunità di mantenerla. “Inoltre i PAN non consentono di valutare se l’attuale favorevole congiuntura economica venga sfruttata per perseguire una svolta reale e durevole nelle strategie della spesa pubblica per l’occupazione, in favore di misure di attivazione, senza recare pregiudizio al proseguimento del consolidamento fiscale. Ciò è comprensibile nella misura in cui gli attuali piani sono stati elaborati successivamente ai bilanci nazionali per il 1998” (Cfr. COM (1998) 316 def.).

In quarto luogo i PAN si sono concentrati sulla disoccupazione di lunga durata, piuttosto che sulle persone a rischio di cadere nella disoccupazione a lunga durata. I PAN non hanno **raggiunto un equilibrio tra il reinserimento degli emarginati nel mercato del lavoro e la prevenzione della disoccupazione di lunga durata.**

In quinto luogo nei PAN viene riconosciuto il collegamento tra il Fondo Sociale Europeo (FSE) e le politiche nazionali in materia di mercato del lavoro, tuttavia esso non è sufficientemente sviluppato. Al di là, comunque, del suo impatto quantitativo l'esperienza del Fondo Sociale Europeo, nella maggioranza degli Stati membri, ha rappresentato lo strumento per lo sviluppo di determinate politiche e metodologie. Ciò comprende il cosiddetto "*approccio sentiero*" all'integrazione del mercato del lavoro, la creazione di nuovi servizi di orientamento, la fornitura di servizi di assistenza e la promozione degli sviluppi locali.

Solo pochi Paesi come la Francia, l'Italia, la Grecia, l'Irlanda e la Finlandia forniscono informazioni sugli interventi sostenuti dal FSE nell'ambito di ciascuno degli orientamenti.

Gli Stati membri, quindi, dovrebbero riferire informazioni più esplicite sul ruolo del FSE nel sostegno ai Piani d'Azione Nazionali.

Infine i PAN non danno definizioni precise e quantificate di obiettivi politici o di indicatori statistici che sono, invece, necessari per valutare e verificare i progressi raggiunti a livello nazionale. Ciò pregiudica, ad esempio, l'identificazione dei gruppi – target, relativi a ciascuna misura, dei possibili indicatori per misurare lo sforzo politico (in termini di risorse finanziarie, sostegno tecnico o in termini di personale) richiesto per raggiungere i risultati previsti in termini di occupazione, trasparenza e comprensione comune degli indicatori e delle metodologie nazionali.

Il Consiglio europeo di Cardiff sulla base di un esame della Commissione, compiuto nel maggio del 1998 sul modo in cui gli Stati membri hanno tradotto i loro impegni politici in iniziative concrete nei PAN, ha riconosciuto la necessità di migliorare le statistiche sull'occupazione e le statistiche sociali utilizzate per questi indicatori a livello europeo.

Esso ha concluso che:

“sono anche necessari ulteriori lavori per definire indicatori comparabili dello stato di avanzamento, se del caso, e per assicurarsi l'efficace contributo delle parti sociali. La Commissione si è impegnata ad elaborare una relazione in vista del Consiglio europeo di Vienna su come migliorare la comparabilità delle statistiche utilizzate in tale ambito”.

La relazione valuta i progressi finora compiuti, sia a livello nazionale che comunitario, nello sviluppo di indicatori per controllare la strategia per l'occupazione, e stabilisce le priorità per migliorare la comparabilità delle statistiche sull'occupazione e delle statistiche sociali utilizzate per questi indicatori e indica campi d'azione prioritari.

Gli indicatori dovrebbero basarsi soprattutto su fonti statistiche a livello dell'Unione europea che potrebbero essere integrate solo in caso di necessità con dati e informazioni, sufficientemente comparabili, ottenuti a livello nazionale.

Le categorie di indicatori sono di due tipi:

- indicatori di prestazione
- indicatori politici

Indicatori basilari di prestazione

Il Comitato per l'occupazione ed il mercato del lavoro (ELC- Employment and Labour Market Committee) ha costituito, una serie di indicatori che permettono di controllare rapidamente le tendenze attuali del mercato del lavoro e di valutare gli obiettivi di rendimento globale fra paesi. La serie di indicatori dovrebbe funzionare come un "sistema di preallarme" per controllare i progressi compiuti dagli Stati membri nell'affrontare il problema dell'occupazione, individuando i punti forti o deboli delle situazioni nazionali e valutando se gli Stati membri convergono verso obiettivi di riferimento individuali (benchmarks).

La serie di indicatori basilari di prestazione, è stata concordata nel 1998 da un gruppo di esperti ed è costituita da nove indicatori²⁰ dell'occupazione, della disoccupazione e delle variabili economiche legate all'occupazione, e ciascuno di essi è sdoppiato in funzione del sesso.

Indicatori politici

La Commissione europea, nel suo progetto di relazione comune sull'occupazione 1998, ha messo in evidenza la mancanza di dati appropriati (indicatori politici) per quanto fatto dagli Stati membri nella politica nazionale per controllare l'occupazione e il mercato del lavoro per conseguire gli obiettivi indicati negli Orientamenti per l'occupazione. La Commissione ritiene che per sviluppare indicatori politici comuni bisogna fondarsi su un'interpretazione comune degli orientamenti e su una base di dati ampiamente comparabili. Lo sviluppo di una nuova base di dati per la politica del mercato del lavoro, può fornire informazioni quantitative da utilizzare nella costruzione d'indicatori d'input che misurino l'impegno posto dai governi nell'applicare gli orientamenti, in particolare quelli relativi alla prevenzione e all'attivazione.

Questo difetto ad esempio rende difficile stabilire in che misura gli Stati membri rispettino i tre obiettivi operativi europei relativi alla prevenzione della disoccupazione giovanile e di quella di lungo periodo e all'obiettivo di attivazione del 20% (nel 1997 gli Stati membri hanno concordato l'obiettivo comune di attivare una quota minima del 20% dei disoccupati mediante la loro partecipazione a corsi di formazione ed iniziative analoghe).

Tuttavia gli Stati membri sono consapevoli del fatto che occorre migliorare i sistemi nazionali di statistica ai fini di controllo, in particolare riguardo alla raccolta di dati sui flussi²¹ che riducono o

²⁰ “La serie di nove indicatori è la seguente: 1) Crescita dell'occupazione totale; 2) Tasso di occupazione totale; 3) Tasso di occupazione totale (equivalenti a tempo pieno); 4) Tasso di disoccupazione totale; 5) Tasso di disoccupazione giovanile; 6) Tasso di disoccupazione a lungo termine; 7) Crescita reale del Prodotto Interno Lordo (PIL); Crescita della produttività apparente della manodopera; 9) Costi unitari reali della manodopera.

“Questa serie di indicatori basilari non va tuttavia considerata né completa, né fissata in modo irreversibile. Una valutazione completa della strategia e dell'applicazione dei PAN richiede un'analisi approfondita, basata su informazioni qualitative e dati quantitativi che vadano al di là di quanto fornito da questi indicatori. Per una valutazione adeguata saranno, inoltre, necessarie molte fonti a livello tanto nazionale quanto europeo. Non si può escludere che con il passare del tempo altri indicatori verranno ad aggiungersi a quelli attuali o li sostituiranno, in seguito a revisioni delle statistiche a livello dell'Unione europea ed a nuovi sviluppi della strategia europea in tema di occupazione”.

Cfr. DOC. COM (1998) 698 def. “Relazione sui mezzi per migliorare la comparabilità delle statistiche utilizzate per controllare e valutare i progressi compiuti nell'ambito della strategia europea per l'occupazione elaborata in vista del Consiglio europeo di Vienna”, Bruxelles, 01.12.1998

²¹ La disponibilità di dati di flusso, in base ad una verifica effettuata dai servizi della Commissione è molto diversa secondo gli Stati membri. A livello dell'Unione Europea solo alcuni di essi in base ai registri esistenti, sarebbero in grado di valutare il numero dei disoccupati che 6 o 12 mesi dopo l'iscrizione in tali registri:

- hanno beneficiato di un provvedimento a favore dell'occupazione e non sono più disoccupati;
- hanno beneficiato di un provvedimento a favore dell'occupazione e sono ancora disoccupati;
- non hanno beneficiato di un provvedimento a favore dell'occupazione e non sono più disoccupati;
- non hanno beneficiato di un provvedimento a favore dell'occupazione ma sono ancora disoccupati”.

Cfr. DOC. COM. (1998) 698 def, p. 6, Bruxelles, 01.12.1998).

Questi dati di flusso potrebbero essere ottenuti analizzando longitudinalmente i registri amministrativi d'iscrizione nelle liste dei disoccupati o realizzando indagini su un campione rappresentativo delle persone che entrano a far parte di questa categoria.

L'analisi longitudinale dei registri amministrativi permetterebbe di disporre di dati dettagliati relativi all'età, sesso o qualifiche, anche se bisognerebbe risolvere importanti problemi metodologici per garantire la comparabilità di questi dati, dato che nella maggioranza degli Stati membri le definizioni amministrative della disoccupazione e dei provvedimenti attivi variano.

Le indagini su campione garantirebbero una maggiore comparabilità, ma potrebbero avere un costo elevato in quanto dati dettagliati presuppongono un campione di grandi dimensioni. Queste due possibilità devono essere oggetto di uno studio comparato dei costi e dei tempi necessari per la realizzazione. Gli Stati membri che non siano in grado di valutare la ripartizione dei disoccupati iscritti in base ai registri esistenti dovrebbero:

- riorganizzare la gestione dei registri d'iscrizione alle liste di disoccupati per permettere uno sfruttamento longitudinale appropriato;
- oppure organizzare regolarmente indagini su campioni ridotti di disoccupati iscritti.

aumentano la disoccupazione di lungo periodo, alla partecipazione a misure attive e all'identificazione delle popolazioni di beneficiari.

Il gruppo di esperti del Comitato per l'occupazione ed il mercato del lavoro, ha iniziato a sviluppare indicatori per il controllo delle politiche, in particolare per quanto riguarda il raggiungimento dei tre obiettivi operativi europei. Negli Stati membri è stata istituita una piccola task - force per guidare i lavoro tecnici e le discussioni al fine di migliorare la comparabilità delle statistiche europee sull'occupazione e delle statistiche sociali.

Infatti nella realizzazione delle esigenze create dal nuovo controllo e dalla valutazione delle politiche nazionali dell'occupazione prescritte dal processo di Lussemburgo si è già registrato un progresso nello sviluppo degli indicatori di prestazione²² nell'Unione europea. Tuttavia per quanto questo progresso è stato altamente positivo, rimane ampio spazio per migliorare le attuali statistiche comunitarie dell'occupazione e delle statistiche connesse²³, per raggiungere standard accettabili di pertinenza politica.

I principali settori per affrontare gli attuali problemi di comparabilità o di qualità scadente dei dati sono quello dell'occupazione e quello della disoccupazione.

OCCUPAZIONE

Gli indicatori statistici sull'occupazione, a livello comunitario, non sono ancora sufficientemente comparabili. In primo luogo perché le definizioni utilizzate dagli Istituti Nazionali di Statistica, per elaborare le statistiche sull'occupazione sono diverse. Dall'altro lato lo schema di campionamento dell'indagine e il sistema di rotazione non sempre garantiscono una buona misura delle variazioni nel tempo; il confronto di dati sull'occupazione relativi a periodi di tempo successivi detti "rappresentativi" può riflettere caratteristiche specifiche ai periodi di riferimento dell'indagine e distorcere la misura della crescita dell'occupazione.

Un miglioramento dell'attuale situazione, potrebbe essere ottenuta se gli Stati membri riconoscessero l'urgenza di applicare il regolamento del Consiglio 577/98 che prevede l'esecuzione di un'indagine continua sulle forze di lavoro in tutti gli Stati membri. Bisogna precisare che la maggior parte degli Stati membri già effettua (o si accinge ad effettuare) un'indagine continua, mentre in altri l'adattamento ad un'indagine continua non è previsto prima del 2000 - 2002 (Francia, Lussemburgo), in altri ancora come Germania e Austria non è programmato il passaggio ad una indagine continua.

DISOCCUPAZIONE

I principali sistemi di raccolta delle statistiche sulla disoccupazione sono due:

- i registri nazionali dei disoccupati e le
- indagini sulle forze di lavoro.

²²“La prima serie di nove indicatori basilari di prestazione si fonda sul lavoro di Eurostat e degli Istituti nazionali di statistica e garantisce un livello accettabile di comparabilità, tra Stati membri, delle statistiche del sistema europeo di conti nazionali, dell'indagine comunitaria sulle forze di lavoro e delle statistiche armonizzate dell'occupazione”.

Cfr. DOC. COM. (1998) 698 def., op. cit., p. 4

²³ I settori connessi con l'occupazione sono i seguenti:

1. il fallimento scolastico, misurato dalla quota di giovani che abbandonano prematuramente gli studi;
2. i livelli di partecipazione alla formazione permanente;
3. le strutture per l'assistenza dell'infanzia;
4. la costituzione di nuove imprese;
5. l'occupazione nei nuovi servizi e nell'economia sociale.

I dati sulla disoccupazione basati sui registri dipendono dai regolamenti e dalle procedure amministrative nazionali. Dato che questi nel tempo possono cambiare, le statistiche sull'occupazione basate sui registri amministrativi sono scarsamente comparabili. Le statistiche armonizzate sulla disoccupazione a livello europeo, pubblicate mensilmente da Eurostat, si basano su un metodo d'applicazione della definizione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). L'utilizzazione della definizione OIL permette una maggiore comparabilità delle statistiche sulla disoccupazione. L'effettiva comparabilità di tali statistiche viene però, spesso, messa in dubbio in quanto:

- “le differenze rispetto alle statistiche basate sui registri creano confusione fra i non esperti;
- la definizione OIL e l'interpretazione datane a livello di Unione Europea sono ancora un po' vaghe e non vengono applicate con lo stesso rigore in tutti gli Stati membri;
- le statistiche sulla disoccupazione OIL si basano su indagini sulle forze di lavoro i cui questionari variano da uno Stato membro all'altro, diminuendo la comparabilità dei risultati delle indagini;
- in assenza di un'indagine continua le cifre mensili e le medie annuali devono essere stimate utilizzando dati basati sui registri, che non sempre costituiscono indicatori pertinenti per la disoccupazione OIL” (Cfr. DOC: COM. (1998) 698 def., op. cit., p. 5).

Per un'Europa imprenditoriale

Per creare nuovi e maggiori posti di lavoro è necessario incoraggiare l'imprenditorialità. La Commissione europea ha intrapreso una serie di azioni per promuovere lo spirito imprenditoriale in quanto elemento fondamentale per creare nuovi posti di lavoro, per migliorare la concorrenzialità e generare crescita. “La Commissione nella sua recente comunicazione Promuovere lo spirito imprenditoriale, ha richiamato l'attenzione sull'importanza di promuovere una cultura d'impresa e un ambiente favorevole alle imprese, nonché l'esigenza di uno sforzo concertato a livello comunitario, nazionale e locale per individuare ed attuare le misure in modo coerente ed organico”²⁴.

La Commissione riconoscendo, perciò, la necessità di valutare i fattori che sono in grado di ripercuotersi sulla concorrenzialità, e per semplificare il contesto in cui operano le imprese ha accolto l'invito del Consiglio di istituire una task - force BEST (Business Environment Simplification Task - Force). A BEST è stato assegnato il compito di elaborare un rapporto indipendente per la Commissione e gli Stati membri, sulla problematica dell'onere legislativo e amministrativo che influenza l'ambiente in cui operano le imprese. Ciò ha indotto la Task - Force BEST ad esaminare tutti gli aspetti che riguardano le imprese di piccole dimensioni quali: l'accesso ai finanziamenti, la formazione della dirigenza e del personale, l'innovazione e il trasferimento di tecnologie nonché l'interazione della pubblica amministrazione con l'imprenditoria.

Il rapporto BEST è stato preso in considerazione dal Consiglio europeo di Cardiff (giugno 1998), che ha invitato la Commissione a semplificare e riformare le norme e l'ambiente in cui operano le imprese, e a predisporre un calendario per gli interventi da compiere alla luce del rapporto BEST.

La Commissione in risposta alle raccomandazioni e alle proposte di intervento contenute nel I Volume della Task - Force BEST ha proposto un programma di iniziative e di interventi degli Stati membri, che si concentrano su tre settori prioritari che sono: nuovi approcci ai problemi dell'istruzione, della formazione e dell'ambiente di lavoro; accesso ai finanziamenti e sostegno all'innovazione; miglioramento dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione.

Raccomandazione BEST n. 1:

²⁴ Cfr. DOC. COM. (1998) 354 def. “Politiche comunitarie a sostegno dell'occupazione”.

Semplificazione e riforma delle normative vanno poste al centro dell'iniziativa politica a tutti i livelli nell'Unione europea.

La Commissione europea si dichiara d'accordo con il principio su cui si fonda BEST secondo cui ad ogni livello dell'Unione europea occorre un cambiamento di cultura da parte delle Pubbliche Amministrazioni nella loro funzione di regolamentazione o di sostegno per le imprese. Obiettivo primario delle autorità pubbliche dovrebbe essere quello di assistere e mettere in grado di agire, attraverso una maggiore efficienza, piuttosto che semplice sorveglianza e controllo, di snellire il processo legislativo nonché di mostrare maggiore disponibilità nei confronti degli utenti per quanto riguarda i contatti con le imprese e il pubblico in generale.

Le iniziative proposte dalla Commissione in campo legislativo devono soddisfare precise esigenze che sono:

- rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dei provvedimenti proposti;
- consultazioni appropriate con tutte le parti in causa;
- valutazione delle conseguenze di qualunque proposta legislativa (comprese quelle riguardanti le PMI).

Raccomandazione BEST n. 2:

Le ripercussioni sulle imprese degli atti legislativi devono costituire un importante considerazione nel determinare forma e contenuto.

La Commissione sta legiferando meno nell'intento di definire in modo più accurato gli obiettivi delle priorità politiche, sta inoltre migliorando le proprie valutazioni sull'impatto e le ripercussioni degli atti legislativi sulle imprese. Nell'analisi della Commissione sull'impatto delle normative rientrano i primi progetti pilota di panels d'impresa varati negli Stati membri "cui spetterà il compito di determinare i costi dell'adeguamento e gli oneri amministrativi imposti alle singole imprese in relazione a proposte d'atti legislativi"²⁵.

Raccomandazione BEST n. 3:

Occorre modificare le procedure amministrative cui devono far fronte le PMI:

La Commissione condivide il parere BEST in merito alla necessità, su cui si fonda la raccomandazione, di standardizzare e semplificare da parte di istituzioni ed agenzie europee le procedure amministrative per aumentarne la trasparenza e migliorarne l'efficienza. La Commissione, ha proceduto alla elaborazione di una raccomandazione sulle modalità da seguire per aumentare la partecipazione delle PMI ai programmi comunitari.

La raccomandazione è incentrata su: Fondi strutturali, quinto Programma quadro di attività di ricerca e sviluppo tecnologico, accesso ai finanziamenti e ai crediti attraverso BEI (Banca Europea per gli Investimenti) e FEI (Fondo Europeo per gli Investimenti).²⁶

²⁵ Cfr. COM (1998) 550 def., Bruxelles, 30.09.1998.

²⁶ "Le proposte di nuovi regolamenti sui Fondi Strutturali e sul Fondo di Coesione forniscono il quadro di riferimento giuridico per il sostegno finanziario nel prossimo 2000 – 2006, in linea con le proposte dell'Agenda 2000. Obiettivo della Commissione per il periodo 2000 – 2006 è mantenere la dotazione globale per le politiche strutturali e di coesione al livello dello 0,46% del Prodotto Nazionale Lordo (PNL), pari a quasi 287 milioni di Euro (a prezzi del 1999). L'obiettivo principale dell'assistenza dei Fondi Strutturali consiste nel favorire le condizioni per uno sviluppo economico sostenibile mediante la crescita, la competitività e lo sviluppo. Solo garantendo l'esistenza di tali condizioni si potrà conseguire concretamente l'obiettivo di salvaguardare l'occupazione e creare nuovi posti di lavoro. L'assistenza riguarda principalmente settori quali le infrastrutture, lo sviluppo delle risorse umane, la promozione delle pari opportunità e il sostegno al settore produttivo.

L'impatto sull'occupazione è positivo sia a breve termine sia a lungo termine, perché l'assistenza stimola la domanda di beni e servizi e permette di sfruttare al meglio il potenziale di risorse sia umane che fisiche e di migliorare il collegamento fra l'ambiente produttivo e il funzionamento del mercato del lavoro".

Cfr. DOC. COM. (1998), 354 def. p.p.5 - 6 , Bruxelles, 3.6.98.

"Il miglioramento della competitività dell'industria UE a livello internazionale, la crescita economica e la creazione di posti di lavoro rappresentano alcune sfide che la politica di ricerca e sviluppo tecnologico deve contribuire ad affrontare.

A loro volta gli Stati membri dovrebbero studiare le occasioni per standardizzare le procedure e riesaminare le loro prassi amministrative.

Raccomandazione BEST n. 4:

Gli Stati membri dovrebbero prendere iniziative volte ad agevolare la nascita di nuove imprese.

La Commissione concorda con BEST nell'attribuire importanza prioritaria ai provvedimenti volti a creare nuove imprese. Infatti, la Commissione ha dato risalto, nella raccomandazione sulle imprese in fase di avviamento, al problema considerando necessario, innanzitutto, prendere in considerazione ogni forma di impresa (ad esempio cooperative, mutue ed altri soggetti che operano nel quadro dell'economia sociale), ma anche che i provvedimenti da prendere siano in primo luogo di competenza degli Stati membri anche se la Commissione continuerà a svolgere la sua funzione di coordinamento. A tale proposito la Commissione ha constatato che la risposta dei provvedimenti di attuazione degli Stati membri deve essere più dinamica.

Raccomandazione BEST n. 5:

Buoni servizi d'informazione e di consulenza costituiscono un valido aiuto alla creazione di imprese ed un sostegno prezioso nelle fasi critiche del loro sviluppo.

La Commissione concorda con questa raccomandazione di BEST in quanto l'offerta di servizi di informazione e di consulenza delle imprese è molto spesso poco coordinata e non soddisfa le specifiche esigenze imprenditoriali.

A questo scopo la Commissione ha lanciato vari servizi ed iniziative come **“Dialogo con le imprese”**, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali del piano d'azione per il Mercato unico, e un **“Emporio unico su Internet”**, che regola l'accesso delle imprese interessate ad operare nel Mercato unico, a livello nazionale e comunitario e il collegamento con altre fonti d'informazione.

Le imprese, inoltre, attraverso **l'Emporio unico Internet** possono manifestare le difficoltà incontrate, allo scopo di contribuire a migliorare il funzionamento del Mercato unico.

D'accordo con la raccomandazione BEST la Commissione sostiene che bisognerebbe fare maggiore ricorso, come importanti strumenti in un mercato mondiale, alle nuove tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni per aiutare le imprese in fase di avviamento a sviluppare la propria attività (comunicazioni esterne, contatti con le imprese a fini di collaborazione, commercio elettronico), a costi contenuti.

La Commissione svolgerà un ruolo importante anche nel campo delle *azioni concertate* che consistono nel controllare, valutare e diffondere le informazioni ottimali nel campo dei servizi di sostegno alle imprese. “Dato che ci si è concentrati sulla fase di avviamento del ciclo aziendale le azioni concertate prenderanno in considerazione la fase di crescita, dando risalto a finanziamenti, formazione e cooperazione transnazionale, in quanto temi importanti per le PMI con un buon potenziale di crescita”.²⁷

Raccomandazione BEST n.6:

Impartire un'istruzione adatta a suscitare e promuovere lo spirito imprenditoriale.

La Commissione concorda con BEST nel ritenere che i sistemi educativi, da quelli iniziali a quelli più elevati, debbano favorire una cultura imprenditoriale, e le autorità nazionali o regionali

La promozione dell'occupazione costituirà il criterio principale per la selezione dei programmi di ricerca. Quattro degli otto programmi sono connessi alla promozione dell'occupazione e si concentrano rispettivamente sulla creazione di una società dell'informazione, sulla promozione di una crescita sostenibile e competitiva, sull'innovazione e la partecipazione delle piccole e medie imprese e sul miglioramento del potenziale umano”.

Cfr. DOC. COM. (1998), 354 def., p. 6 Bruxelles, 03.06.1998.

²⁷ Cfr. DOC. COM. (1998) 550 def. p. 8

competenti debbano cooperare con le organizzazioni imprenditoriali per cambiare le politiche in tema di istruzione.

Raccomandazione BEST n. 7:

Dare un nuovo orientamento alle disposizioni in tema di formazione, in stretta collaborazione con l'imprenditoria.

La Commissione d'accordo con BEST sostiene che gli Stati membri collaborando con le parti sociali dovrebbero adeguare i sistemi di formazione, impostando e sviluppando insieme modelli che consentano di adeguarsi alle diverse esigenze di qualificazioni locali, rispettando i vincoli di tempo a cui si trova a far fronte la maggior parte delle PMI.

Raccomandazione BEST n. 8:

Migliorare la flessibilità dell'occupazione e delle condizioni di lavoro.

Raccomandazione BEST n. 9:

Migliorare ed ampliare il dialogo tra datori di lavoro e dipendenti a livello d'impresa.

La Commissione concorda con BEST nel sostenere che una forza lavoro qualificata e adattabile può essere ottenuta attraverso una politica di equilibrio tra flessibilità e sicurezza del posto di lavoro.

Il Libro Verde della Commissione "Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro", fa notare che una migliore organizzazione del lavoro, basata sull'abilità, la fiducia e la qualità, nonché su un elevato livello di partecipazione dei lavoratori, può costituire un valido contributo alla competitività delle aziende europee, al miglioramento della qualità della vita lavorativa e alla occupabilità della manodopera.

Dalla pubblicazione del Libro Verde, che ha stimolato un vivace dibattito tra datori di lavoro e sindacati, autorità pubbliche e altre parti interessate, la Commissione ha concluso che:

- l'Unione deve seguire una strategia improntata ad una elevata qualità sul luogo di lavoro in modo da migliorare la produttività e creare le condizioni favorevoli alla competitività e all'occupazione;
- che anche se ci sono esempi di buone prassi di modalità di lavoro più flessibili nell'Unione, per trasformarli in strategie innovative deve essere accelerato il processo di modernizzazione del lavoro;
- che la nuova organizzazione del lavoro interessa tutti i posti di lavoro, compresi i settori pubblici e privati, le piccole e le grandi aziende;
- che nella ricerca di una migliore organizzazione del lavoro occorre prestare più attenzione a questa tematica.

La Commissione ritiene che sia necessaria una nuova impostazione per modernizzare l'organizzazione del lavoro.

Procedura di modernizzazione

Gli elementi principali della strategia di modernizzazione potrebbero riguardare: la definizione del "*terreno comune*" e degli obiettivi per le parti sociali; lo sviluppo di un processo di stimolo, sostegno e controllo delle attività nazionali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà; lo studio di ulteriori sistemi per migliorare sia la flessibilità, che la stabilità. Di questa strategia dovrebbe far parte l'accordo con le parti sociali in risposta al pilastro dell'adattabilità negli Orientamenti per l'Occupazione.

Una seconda fase della procedura potrebbe essere quella di definire iniziative comuni di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro.

Nell'ambito del pilastro dell'adattabilità degli Orientamenti per l'occupazione, le parti sociali sono invitate a negoziare accordi per sviluppare un processo di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, basato sul partenariato, in particolare per sostenere l'adattabilità ad altri livelli. Ciò

ovviamente rappresenta una sfida per le parti sociali che devono partecipare, a livello europeo, per riesaminare il contesto giuridico per il mercato occupazionale, allo scopo di definire nuove situazioni contrattuali per adattarsi a nuove situazioni, e per definire un quadro d'azione coerente e globale, invece di reagire, positivamente o negativamente, a iniziative legislative frammentarie.

Nel processo di consultazione con le parti sociali, la Commissione ritiene che queste potrebbero affrontare una serie di questioni.

Ad esempio:

Garantire una formazione adeguata. Quella di garantire una formazione adeguata è un'esigenza particolare per facilitare l'adattamento delle capacità dei lavoratori ai bisogni dell'azienda, nonché di migliorare le conoscenze dei titolari e dei dirigenti delle aziende nell'ottica di un'organizzazione del lavoro flessibile. Ciò comporta una formazione costante e la capacità di percepire la formazione come un investimento.

Mettere a punto nuovi "pacchetti" dell'orario di lavoro in un contesto globale. Dalle discussioni tenute a livello europeo dalle parti sociali, è emerso che l'orario di lavoro non può essere disgiunto dall'organizzazione del lavoro. "Ad esempio, sarebbe possibile comprendere le circostanze in cui nuovi accordi relativi all'orario di lavoro, ivi comprese attività di formazione e altri congedi, potrebbero rivelarsi vantaggiose, applicando un orario di lavoro flessibile, per esempio in termini di maggiore produttività, migliore occupabilità, ovvero un migliore equilibrio fra l'attività lavorativa e la vita familiare".²⁸

Facilitare la diversificazione dei rapporti di lavoro, nonché nuove forme di lavoro. Occorre prendere in considerazione le modalità per consentire lo sviluppo di nuove forme di rapporti contrattuali e di sviluppo delle carriere, senza trascurare l'aspetto sicurezza ad esempio per quanto riguarda la stabilità dell'impiego, la copertura di sicurezza sociale e la possibilità di formazione.

Garantire condizioni ottimali per l'introduzione e l'applicazione di nuove tecnologie. L'introduzione delle nuove tecnologie (in particolare dell'informazione e della comunicazione), è una questione chiave strettamente connessa alla formazione continua e alla possibilità di diversificare le prassi lavorative. La strategia che potrebbe essere adottata dalle parti sociali, per beneficiare dei vantaggi che offrono le nuove tecnologie, sarebbe quella di sviluppare un approccio integrato all'introduzione delle nuove tecnologie e nei confronti dei cambiamenti a livello organizzativo.

Promozione della motivazione e dell'adattabilità dei dipendenti attraverso una maggiore partecipazione. Per una nuova organizzazione del lavoro un aspetto cruciale in cui le parti sociali potrebbero progredire è per esempio la partecipazione finanziaria dei dipendenti.

Promozione delle pari opportunità. A livello comunitario sono stati adottati numerosi provvedimenti relativi alla parità di trattamento fra uomini e donne. Allo stato attuale si insiste sull'integrazione di questa questione in tutte le attività politiche. Le parti sociali potrebbero interessarsi della questione dell'integrazione e della reintegrazione delle donne nella vita lavorativa e dell'accesso alla formazione, nonché al problema di conciliare meglio vita familiare e responsabilità di lavoro.

Raccomandazione BEST n. 10:

Migliorare e semplificare la regolamentazione in tema di salute e sicurezza in rapporto alle ripercussioni che essa ha sulle Piccole Medie Imprese (PMI).

La Commissione prendendo atto dei suggerimenti contenuti nel rapporto BEST sulla regolamentazione in tema di salute e sicurezza continuerà a studiarne le ripercussioni sulle PMI. La Commissione ha invitato gli Stati membri a semplificare a livello nazionale l'attuazione delle pertinenti direttive, e ritiene che gli esempi di pratiche ottimali andrebbero studiati per consentire alle PMI di adeguarsi in tema di regolamentazione della salute e della sicurezza.

²⁸ Cfr. DOC. COM. (1998), 592 def., p. 5, Bruxelles, 25.11.1998.

La Commissione, inoltre, è d'accordo sulla necessità di una maggiore disponibilità verso l'utenza nei contatti tra gli ispettori sanitari ed i loro clienti. I funzionari sanitari nel corso delle loro visite in situ dovrebbero fornire una consulenza sull'applicazione delle pratiche in tema di salute e sicurezza.

Raccomandazione BEST n. 11:

Gli Stati membri devono semplificare amministrazione e finanziamento dei sistemi previdenziali.

La problematica dell'organizzazione e finanziamento dei sistemi di previdenza sociale riguarda gli Stati membri alla luce delle diverse culture e tradizioni. Tuttavia questa problematica presenta, spesso, aspetti comuni, sotto il profilo delle esigenze a cui gli Stati membri devono rispondere o delle soluzioni adottate, che rendano possibile trarre insegnamento dalle esperienze altrui ed individuare pratiche ottimali in grado di ridurre gli oneri imposti alle PMI.

La Commissione nella sua comunicazione in tema di modernizzazione e miglioramento della protezione sociale ha invitato gli Stati membri a considerare gli ostacoli all'occupazione nei programmi previdenziali, e le ripercussioni che hanno le modalità di finanziamento e gestione dei programmi previdenziali sull'occupazione.

Raccomandazione BEST n. 12:

La Direttiva dell'Unione sul trasferimento d'impresa (direttiva dei diritti acquisiti) va chiarificata e semplificata per evitare confusione.

La Direttiva dell'Unione sul trasferimento d'impresa è stata modificata dal Consiglio, e il nuovo testo consente una certa flessibilità nel caso di cessioni legate a procedure concorsuali.

Raccomandazione BEST n. 13:

Occorre garantire alle imprese più piccole la possibilità di finanziamenti alle giuste condizioni e nelle fasi iniziali della loro vita.

La Commissione è d'accordo con BEST nel ritenere che la mancanza di finanziamenti stabili, a lungo termine, per le PMI si ripercuote sulle possibilità di crescita delle PMI nuove e di quelle innovative ed in rapida crescita, aumentando così il rischio di insuccesso soprattutto nei momenti di recessione. La Commissione considera che i problemi di accesso ai finanziamenti siano un elemento critico per la promozione dell'imprenditoria, ed ha varato una serie di dispositivi che sono operativi: il dispositivo **ETF per l'avviamento**, il dispositivo di **garanzia per le PMI** ed il programma **JEV – Joint European Venture**, che insieme costituiscono l'iniziativa per la crescita e l'occupazione approvata dal Consiglio il 19 maggio 1998. In cooperazione con il FEI (Fondo Europeo per gli Investimenti) la Commissione, ha, inoltre, varato l'iniziativa **I - TEC** (partecipazioni per promuovere innovazione e tecnologia), che incoraggia gli investimenti in imprese ai primi passi che presentino carattere innovativo ed un elevato potenziale di crescita. Una nuova iniziativa della Commissione è quella riguardante **i capitali d'avviamento (CREA: Capital - risque pour les entreprises en phase d'amorçage)**, che si concentra sui piccoli fondi di capitali d'avviamento che investono in imprese innovative con un buon potenziale di crescita in tutti i settori dell'economia.

Raccomandazione BEST n. 14:

Garantire alle imprese in espansione finanziamenti alle condizioni giuste.

Raccomandazione BEST n. 15:

Instaurare regimi tributari atti ad incoraggiare lo sviluppo di PMI dinamiche ed innovative. Incoraggiare il finanziamento tramite partecipazioni piuttosto che quello tramite ricorso del credito.

Raccomandazione BEST n. 16:

Convincere gli investitori a collocare i loro capitali in società ad elevato contenuto tecnologico; agevolare il riciclo dei capitali di rischio a favore di nuove PMI.

Le ripercussioni negative di una cultura sottosviluppata sulle potenzialità di crescita ed occupazione delle imprese innovative sono state studiate dalla Commissione nella sua comunicazione **"Il capitale di rischio: una soluzione per la creazione di posti di lavoro nell'Unione europea"**, pertanto nel suo piano d'azione mira a promuovere il capitale di rischio, ad aprire i mercati europei dei capitali e a rinvigorire la cultura delle partecipazioni.

La Commissione, inoltre, ritiene che bisogna superare gli ostacoli di tipo culturale, tributario e regolamentare, e che questo compito spetta in primo luogo agli Stati membri che devono tenere conto delle norme sugli aiuti pubblici ed altri aspetti del problema. Suo preminente compito sotto questo profilo sarà quello di individuare e coadiuvare le prassi ottimali.

Raccomandazione BEST n. 17:

Le Piccole Medie Imprese (PMI) vanno aiutate a fare un migliore impiego delle attività di ricerca e della tecnologia.

La Commissione è d'accordo con BEST nel riconoscere la necessità che le PMI debbano essere coadiuvate per utilizzare le attività della ricerca e della tecnologia, e che i programmi europei di sviluppo di tali attività debbano essere meglio orientati alle esigenze delle PMI, comprese quelle di piccole dimensioni e le microimprese.

Raccomandazione BEST n. 18:

I programmi europei di ricerca e sviluppo tecnologico, ed in particolare quelli finanziati nell'ambito del Quinto programma quadro, dovranno essere molto più chiaramente orientati ad aiutare le PMI.

La Commissione riconosce la necessità di sostenere le PMI, perciò nell'ambito del Quinto programma orizzontale denominato "Promozione dell'innovazione ed incoraggiamento della partecipazione delle PMI", cerca di garantire una migliore divulgazione delle informazioni e una risposta più rapida alle proposte.

Raccomandazione BEST n. 19:

Il ricorso ai brevetti da parte delle PMI va ulteriormente incoraggiato adottando procedure semplificate che consentano a tali imprese di tutelarsi più agevolmente contro gli abusi.

La Commissione è d'accordo con BEST nel ritenere che gli Stati membri debbano rafforzare le proprie iniziative per migliorare la funzione di informazione e consulenza degli uffici brevetti, e a sostenere l'attività dell'Ufficio europeo brevetti mirante a ridurre il costo dei brevetti e le tariffe per le ricerche.

Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego

Quale contributo alla strategia europea per l'occupazione la comunicazione della Commissione europea "Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione", pone in evidenza che i servizi pubblici dell'impiego sono un elemento istituzionale fondamentale nel nuovo approccio alla strategia per l'occupazione ed hanno un ruolo essenziale nell'attuazione di quest'ultima e che, pertanto, devono essere modernizzati.

L'esigenza di potenziare e modernizzare gli SPI (Servizi Pubblici per l'Impiego), è riconosciuta già da vari anni nell'Unione Europea, ma l'emergere di una strategia europea per l'occupazione, in presenza di mutamenti nel mondo e nel mercato del lavoro, ha indotto gli Stati

membri dell'Unione a ridefinire ruoli e priorità, e a ripensare il loro assetto istituzionale e i metodi di gestione. Tradizionalmente gli SPI hanno svolto tre funzioni fondamentali:

Informazione: gli SPI offrono un servizio quali fornitori di informazioni sul mercato del lavoro. Tra le informazioni fornite vi sono dati particolareggiati sulle offerte di lavoro e sui candidati. I servizi dell'impiego assistono chi sceglie una nuova carriera e coloro che vogliono riorientare le proprie prospettive professionali; forniscono informazioni sulle opportunità di formazione e di riqualificazione; possono divulgare informazioni su questioni attinenti alle risorse umane, ai datori di lavoro che prevedono investimenti specifici o particolari riorganizzazioni;

Intermediazione: i servizi di intermediazione sono l'attività principale di tutti gli SPI. Con il tempo questi servizi si sono evoluti in forme specifiche, adatte alle esigenze delle persone in cerca di lavoro e di datori di lavoro in cerca di personale, forme che vanno dalla presentazione aperta delle offerte ad una intermediazione più selettiva tra chi cerca lavoro e chi lo offre; da procedure di abbinamento persona - posto all'assistenza intensiva per la ricerca del lavoro;

Interventi sul mercato: una caratteristica distintiva degli SPI è la loro partecipazione attiva all'attuazione di strategie del mercato del lavoro che contribuiscono a correggere gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro. Diversi Paesi adottano modalità diverse per favorire la partecipazione degli SPI all'attuazione di strategie passive ed attive.

I Piani d'Azione Nazionali confermano che gli SPI hanno un ruolo importante riguardo al primo pilastro degli Orientamenti, cioè l'occupabilità, pur essendo molto impegnati nel quarto pilastro, (le politiche a favore delle pari opportunità). Tuttavia gli SPI contribuiscono anche nell'ambito dei pilastri dell'imprenditorialità e dell'adattabilità.

Per essere efficaci gli SPI devono adattarsi al rapido cambiamento del mercato del lavoro e al rapporto tra quest'ultimo e i pubblici poteri. Le esigenze in mutamento nel contesto della domanda e offerta di lavoro hanno reso più complesso il mercato del lavoro. Contemporaneamente la gestione più efficace delle risorse umane è diventata un fattore chiave di successo in un'economia di mercato più competitiva, mentre il (re)inserimento di una porzione considerevole della forza lavoro è diventato un problema difficile. Queste tendenze forgiavano una nuova identità del mercato, con un'esigenza sempre crescente di diversi tipi di servizi professionali di intermediazione portando a mutamenti pratici:

- si registra un incremento dell'uso di contratti a breve termine, che consentono ai datori di lavoro di mettere alla prova i lavoratori prima di offrire loro un impiego permanente;
- nell'ambito della ristrutturazione, le parti sociali partecipano già da tempo alle azioni di riqualificazione. Negli ultimi venti anni in molti Paesi le parti sociali hanno intensificato la propria azione in questo senso, aiutando i lavoratori occupati ad adattarsi a nuovi contenuti di lavoro e dedicandosi in misura sempre maggiore al reinserimento dei disoccupati, spesso in collaborazione con gli SPI;
- il sistema dell'istruzione ha cominciato ad aprirsi al mondo del lavoro, tramite la diffusione di disposizioni a due elementi adottate in alcuni Paesi (sistemi di apprendistato ed espansione dei tirocini di formazione nell'ambito dell'istruzione a tempo pieno), e attraverso una forte espansione della formazione (professionale) degli adulti. La formazione professionale di per sé è diventata un mercato molto complesso, con una miriade di fornitori ed utenti. L'integrazione dei datori di lavoro in questo mercato ha conferito anche alla formazione una funzione di abbinamento;
- le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione stanno diffondendo a basso prezzo una quantità maggiore di informazioni sul mercato del lavoro;
- nuovi fornitori di servizi di intermediazione stanno entrando nel mercato del lavoro, incrementando la gamma e la quantità di servizi offerti. Agenzie private organizzate su base

commerciale sono al servizio di datori di lavoro assistendoli nella selezione e assunzione di lavoratori e aiutando i lavoratori in esubero a trovare una sistemazione. In particolare le agenzie per il lavoro interinale si sono ampiamente diffuse in alcuni Stati membri dell'Unione, soprattutto nel Regno Unito, nei Paesi Bassi, in Belgio e in Francia. Oggi queste agenzie non si limitano a contratti con singole imprese ma possono anche fornire servizi in base a contratti derivati da accordi bipartiti a livello aziendale o settoriale.

La strategia europea emergente dell'occupazione rappresenta un processo di rapido ammodernamento e rafforzamento dei Servizi Pubblici dell'Impiego perché sono un importante strumento di attuazione degli Orientamenti, e i Piani d'Azione Nazionali collocano gli SPI al centro dei sistemi nazionali di prestazione di tali servizi. E' necessaria un'azione concertata da parte di tutti i soggetti interessati, con la partecipazione degli SPI e dei governi nazionali, degli enti locali e regionali e delle parti sociali. La strategia europea per l'occupazione stimola un interesse condiviso a livello europeo per un sistema efficace di prestazione ed invoca il sostegno europeo alle azioni intraprese a livello nazionale.

Per garantire che gli SPI siano all'altezza delle sfide del moderno mercato del lavoro e degli obiettivi fissati dalla strategia europea per l'occupazione occorre soddisfare i seguenti requisiti.

Gli SPI devono: **a)** ottenere un livello elevato di accesso alle offerte di lavoro; **b)** attuare disposizioni volte ad una gestione personalizzata sistematica di tutti i disoccupati registrati in cerca di lavoro; **c)** contribuire ad una fornitura coordinata di tutti i servizi pubblici per le persone in cerca di lavoro, che ne privilegi il reinserimento; **d)** istituire partenariati forti con altri soggetti sul mercato. Inoltre, si sente l'esigenza di un approccio più attivo alla promozione della mobilità professionale e geografica nell'Unione, per aumentare le opportunità di lavoro e migliorare gli abbinamenti tra lavoratori e posti di lavoro.

Bibliografia di riferimento

- ARRIGO G., “Gli aspetti positivi delle riforme in materia sociale”, sta in Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo, p.p. 43-49 e p.p. 60-61, Milano, 1998.
- BIAGI M., “Apertura della I sessione”, sta in Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo, p.p. 3-7, Milano, 1998.
- BOLLETTINO DELL’UNIONE EUROPEA, n. 12/1998, “IL Consiglio europeo di Vienna”, p.p. 8-12, Lussemburgo,, 1998.
- BOLLETTINO DELL’UNIONE EUROPEA, n. 6/1998, “IL Consiglio europeo di Cardiff”, p.p., 7-12 e 30-31, Lussemburgo, 1998.
- BOLLETTINO DELL’UNIONE EUROPEA, Supplemento 1/98, “Programma della Commissione per il 1998”, p.p. 7-11, Lussemburgo, 1998.
- BOLLETTINO DELL’UNIONE EUROPEA, Supplemento 3/97, “Primo Piano d’Azione per l’innovazione in Europa”, p.p.5-7, Lussemburgo, 1997.
- BOLLETTINO DELL’UNIONE EUROPEA, Supplemento 4/96, “Azione per l’occupazione in Europa un Patto di Fiducia”, p.p. 15-33.
- BOLLETTINO DELL’UNIONE EUROPEA, Supplemento 4/97, “Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro”, Lussemburgo, 1997.
- BOLLETTINO DELL’UNIONE EUROPEA, Supplemento 5/97, “Agenda 2000. Per un Unione più forte e più ampia”, p. 11-27.
- BOLLETTINO QUOTIDIANO DI AGENCE EUROPE, “Europe”- n. 6747, Giovedì 13 giugno 1996.
- CARABELLI U., “Il rafforzamento del dialogo sociale e la nuova politica dell’occupazione”, sta in Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo, p.p. 66-69, Milano, 1998.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA’ EUROPEE, “Comunicazione della Commissione riguardante la creazione di una task-force per la semplificazione del contesto amministrativo delle piccole e medie imprese (BEST), DOC. COM. (1998) 550 def., p.p. 1-14, Bruxelles, 1997.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA’ EUROPEE, “Consiglio europeo straordinario sull’occupazione Lussemburgo, 20/21 Novembre 1997-Conclusioni della Presidenza”, p.p. 3-9, Lussemburgo, 1997.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA’ EUROPEE, “Modernizzare i servizi pubblici dell’impiego per sostenere la strategia europea per l’occupazione”, DOC. COM. (1998) 641 def., p.p. 2-22, Bruxelles, 13.11.1998.

- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Modernizzare l'organizzazione del lavoro - Un atteggiamento positivo nei confronti dei cambiamenti", DOC. COM. (1998) 592 def., Bruxelles, 25.11.1998.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Politiche comunitarie a sostegno dell'occupazione", DOC. COM. (1998) 354 def., p.p. 1-9, Bruxelles, 03.06.1998.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Programma di azione sociale 1998-2000", DOC. COM.(1998) 259 def./2, p.p. 2-15, Bruxelles, 27.05.1998.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Proposta di orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri per il 1999", DOC. COM. (1998) 574 def., p.p. 1-11, Bruxelles 14.10.1998.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Proposta di orientamenti per la definizione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri", 1998, p.p. 1-9, Bruxelles, 01.10.1997.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Proposta modificata di Regolamento (CE) del Consiglio relativa al Fondo sociale europeo", DOC. COM. (1999) 44 def., p.p. 1-12, Bruxelles, 01.02.1999.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Raccomandazione della Commissione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità", DOC. COM. (1999) 143 def., p.p. 3-45, Bruxelles, 30.03.1999.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Relazione sui mezzi per migliorare la comparabilità delle statistiche utilizzate per controllare e valutare i progressi compiuti nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, elaborata in vista del Consiglio europeo di Vienna", DOC. Com. (1998) 698 def., p.p. 1-11, Bruxelles, 01.12.1998.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Riforme economiche e strutturali nell'Unione europea (Cardiff II)", DOC. COM. (1999), 61 def., p.p. 21-30, Bruxelles, 17.02.1999.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, "Seguito dato al Consiglio europeo di Essen sull'occupazione", COM 95) 74 def., p.p. 2-5, Bruxelles, 08.03.1995.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, DOC. COM. (95), 465 def., "La strategia europea per l'occupazione: Progressi Recenti e Prospettive, p.p. 3-61, Bruxelles, 11.10.1995.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, DOC. COM. (96), 134 def., "Proposta di Decisione del Consiglio recante l'istituzione del Comitato per la politica dell'occupazione e del mercato del lavoro, p.p. 2-7, Bruxelles, 27.03.1996.
- COMMISSIONE EUROPEA, "Crescita, Competitività, Occupazione, le sfide per le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, Libro Bianco parte C, p.p. 147-159, Lussemburgo, 1993.

- COMMISSIONE EUROPEA, “Dagli Orientamenti all’azione: i Piani D’Azione Nazionali per l’Occupazione”, DOC. COM. (1998), 316 def., Bruxelles, 13.05.1998.
- COMMISSIONE EUROPEA, “Les Conseils Européens, p.p. 12-15, Lussemburgo, 1997.
- EUR-OP NEWS, 2, 1998, “Piani d’azione nazionali per l’occupazione”, p. 1.
- EUR-OP NEWS, Supplemento di politica sociale, 2, 1998, “Strategia europea per l’occupazione. Piani Nazionali per l’Occupazione”, p. 1, 1998.
- FOGLIA R., “Le innovazioni più rilevanti in materia sociale”, sta in Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo, p.p. 112-119, Milano, 1998.
- NEAL A., “La politica dell’occupazione”, sta in Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo”, p.p. 22-26, Milano, 1998.
- POCHEP P., GOETSCHY J., “La politica per l’occupazione dopo il Libro Bianco”, sta in Europa, Rivista bimestrale anno VII n. 1, p.p. 87-96, 1998.
- QUADRIO C.A., “Un commento su crescita, competitività e occupazione in Europa”, sta in Cambiamento delle istituzioni e nuovo sviluppo in Italia e in Europa, p.p. 77-82, 1992.
- RISOLUZIONE sulla relazione della Commissione “L’occupazione in Europa-1996” e sulla comunicazione della Commissione “Azione per l’occupazione in Europa - Un patto di fiducia” DOC.COM. (96) 0485.
- SECCHI C., “Il libro bianco di Delors per l’occupazione e la crescita economica in Europa”, sta in Cambiamenti delle istituzioni economiche e nuovo sviluppo in Italia e in Europa”, 1996.
- TREU T., “Conclusioni della I sessione”, sta in Trattato di Amsterdam e dialogo sociale europeo, p.p. 72-77, Milano, 1998.

INDICATORI DI PRESTAZIONE DI BASE

Indicatori di occupazione |tutti gli indicatori vanno sdoppiati in funzione del sesso|

Indicatore	Definizione	Fonte	Funzione
1.Crescita dell'occupazione totale	Variazione annuale del totale della popolazione occupata %.	Serie di riferimento occupazione	Obiettivo standard per la valutazione dei risultati della strategia per l'occupazione.
2.Tasso di occupazione totale	Popolazione occupata totale (15-64 anni) in percentuale della popolazione totale della stessa fascia d'età.	IFL	Indice standard per controllare uno dei principali obiettivi di prestazione della strategia per l'occupazione. Sono compresi tutti i gruppi fra i 15 e i 64 anni d'età secondo la pratica più comune nella letteratura.
3.Tasso di occupazione totale (Equivalenti a tempo pieno)	Totale delle persone occupate (15-64 anni), ponderato tenendo conto delle differenze nel numero medio di ore lavorate, in percentuale della popolazione totale della stessa fascia di età.	Stime IFL/ Eurostat	Indicatore per integrare la lettura del tasso d'occupazione che è solo una misura indicativa dell'occupazione, considerando le differenze del numero medio d'ore lavorate per persona occupata. (Gruppi di età vedi sopra).

Indicatori di disoccupazione |tutti gli indicatori sono ripartiti per sesso|

Indicatore	Definizione	Fonte	Funzione
4.Tasso di disoccupazione totale	Totale di persone disoccupate (def. OIL) in percentuale della popolazione attiva totale (Forze di Lavoro).	IFL	Indice standard per la valutazione della strategia contro la disoccupazione
5.Tasso di disoccupazione giovanile	Totale dei giovani disoccupati (15-24 anni) in percentuale della popolazione totale della stessa fascia d'età.	IFL	Indice standard per controllare uno dei principali obiettivi della strategia, cioè l'incidenza della disoccupazione fra i giovani.
6.Tasso di disoccupazione a lungo termine	Popolazione totale dei disoccupati di lungo periodo (>12 mesi; def. OIL) in percentuale della popolazione attiva totale.	IFL	Indice standard per controllare uno dei principali obiettivi della strategia, cioè la riduzione del numero di disoccupati di lungo periodo nell'economia.

Indicatori economici collegati all'occupazione:

Indicatore	Definizione	Fonte	Funzione
7.Crescita reale del PIL	Media annuale; valori percentuali.	Cont. Naz.	Misura dell'attività totale: indicatore del volume della produzione nell'economia
8.Crescita della produttività apparente della manodopera	Crescita del PIL pro capite della popolazione occupata e per ora di lavoro; valori percentuali.	Cont. Naz.	Misura dell'intensità occupazionale della crescita: indicatore basato sul rapporto tra il volume totale di produzione e il volume della manodopera necessaria corrispondente
9.Costi unitari reali della manodopera	Crescita della compensazione reale per occupato corretta in base alla produttività della manodopera e del delatore del PIL; valori percentuali.	Cont. Naz.	Misura dei costi della manodopera corretti in base alla produttività: indice composito che combina le variazioni del costo totale della manodopera, in termini reali, e quelle della produttività della manodopera.

