

Relazione della Commissione - L'occupazione in Europa - 1996

Sommario - Affrontare la sfida dell'occupazione Il rapporto "L'occupazione in Europa 1996" presenta le ultime tendenze sul piano dell'occupazione e del mercato del lavoro nell'Unione europea analizzando la situazione attuale ed evidenziando una serie di questioni strategiche di cui si deve tener conto nell'affrontare il problema dell'occupazione.

Tendenze

Nel 1995 il numero delle persone occupate era di 148 milioni, vale a dire 1,1 milioni in più rispetto al 1994, ma in tutti i casi 4 milioni in meno rispetto a quattro Anni prima. Il tasso di occupazione, che si situa al 60%, è inferiore a quello di vent'anni fa e registra un calo significativo rispetto alla punta del 63% raggiunta nel 1991.

- La disoccupazione rimane ostinatamente elevata, ad un tasso medio del 10,7% a meta 1996, soltanto di poco inferiore al picco dell'11,3% raggiunto nell'aprile del 1994.

- La disoccupazione giovanile continua a registrare valori di due volte più alti di quelli relativi alla popolazione adulta e supera in media il 20%.

- La disoccupazione di lunga durata è aumentata nel 1995, passando dal 48% dei disoccupati a più del 50%. La proporzione delle persone prive di lavoro da più di due anni è passata dal 27% a più del 30%.

- Negli ultimi vent'anni, l'intero fenomeno di crescita della forza lavoro è da ascrivere alle donne e nell'insieme dell'Unione il tasso di attività delle donne tra i 25 ed i 49 anni è ora del 70%.

- La disoccupazione femminile, che era del 12,5% nel luglio del 1996, non è stata influenzata dalla ripresa e rimane più elevata di quella degli uomini in tutti gli Stati membri tranne due.

- La natura del lavoro sta cambiando. Quasi ovunque è aumentato il numero di persone che lavorano di notte e durante il fine settimana. La maggior parte dei nuovi posti di lavoro creati negli anni '90 erano part-time. Al lavoro temporaneo è da ascrivere integralmente la crescita dell'occupazione degli uomini e poco meno della metà di quella che ha interessato le donne.

- Se si considera la media annuale, per il periodo 1988-95, le perdite di posti di lavoro nelle grandi imprese sono state ampiamente compensate dalla creazione di posti di lavoro nelle PMI. Le imprese con meno di 100 dipendenti hanno contribuito ad aumentare l'occupazione di circa 259.000 unità all'anno, mentre le imprese con più di 100 dipendenti hanno registrato perdite superiori a 222.250 unità all'anno.

- Il settore dei servizi è responsabile della maggior parte dell'aumento netto di posti di lavoro, mentre è continuativo declino dell'occupazione agricola e industriale.

- La ripresa della crescita iniziata nel 1994 ha segnato una battuta d'arresto alla fine del 1995, essenzialmente sotto l'influsso di sviluppi negativi sui mercati finanziari. Tuttavia, nel corso dell'anno si prevede una ripresa della crescita che dovrebbe accelerarsi ulteriormente durante il 1997.

Aree di azione strategica

Gli Stati membri sembrano avere un margine di manovra piuttosto limitato nella lotta contro la disoccupazione e l'emarginazione. I metodi tradizionali di gestione della domanda che fanno leva sui deficit pubblici non sono risultati efficaci nel conseguire una crescita duratura e risolvere i problemi strutturali che affliggono le economie europee.

Per tale motivo, si deve perseguire la politica macroeconomica volta alla stabilità che accresca la fiducia dei mercati finanziari e dei consumatori senza cedere al pessimismo tecnologico, al timore nei confronti della liberalizzazione degli scambi o alla tentazione di lasciar libero corso agli egoismi nazionali conducendo azioni in solitario prive di coordinamento.

Una crescita in grado di creare posti di lavoro deve basarsi su una strategia d'attacco volta a promuovere un aumento della domanda piuttosto che su una strategia puramente difensiva basata sulla condivisione dei posti di lavoro esistenti. Tale crescita deve essere accompagnata da sforzi verso una maggiore innovazione per trovare nuove fonti di

lavoro e consolidare i posti di lavoro esistenti. A questo risultato si può pervenire facendo leva su una politica di investimenti lungo quattro direttrici:

- investimento nella capacità produttiva fisica,
- investimento nelle risorse umane,
- investimento in un ambiente imprenditoriale,
- investimento nelle conoscenze e nelle qualifiche.

Inoltre, le riforme dei sistemi produttivi e occupazionali devono contribuire ad eliminare le rigidità strutturali dei mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro per permetterne un efficiente funzionamento.

Nel contempo, deve essere chiaro che le riforme devono rispettare i principi della solidarietà e della giustizia sociale. La capacità di combinare l'efficienza, l'adattabilità e la sicurezza deve essere considerata il punto di forza della via europea verso l'organizzazione della produzione e delle pari opportunità. L'esperienza maturata in diversi paesi europei ha dimostrato che è possibile lottare contro la povertà e l'emarginazione creando reati di sicurezza sociale per coloro che non sono in grado di rispondere alle forze del mercato, incoraggiando allo stesso tempo una ricerca attiva di lavoro e manodopera e promuovendo in tal modo sia la flessibilità che la sicurezza.

Il diverso tasso di creazione di posti di lavoro negli Stati Uniti e in Europa è dovuto a un insieme di fattori tra i quali i diversi tassi di crescita produttiva, le diverse tendenze occupazionali per settore, una maggiore dispersione salariale negli Stati Uniti, nonché la diversità nel grado di regolamentazione dei mercati dei prodotti e servizi. In Europa eccessivi costi del lavoro non salariali hanno creato distorsioni a danno dei gruppi a basso salario e con basse qualifiche. Tali distorsioni devono essere corrette senza per questo accettare che una maggiore dispersione salariale sia causa di maggiore povertà.

- Numerosi segnali indicano che i mercati del lavoro europei stanno diventando più flessibili in termini di organizzazione del lavoro di regolamentazione e di orario di lavoro. Tuttavia, il potenziale occupazionale di questa maggiore flessibilità non viene colto appieno. Le scelte strategiche dovrebbero continuare a incoraggiare la tendenza a una maggiore flessibilità dando però un maggiore rilievo alla sicurezza dell'occupazione nel contesto di un mercato del lavoro più ampio in modo da creare un equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

- Il livello di competenze e di qualifiche della manodopera europea è un elemento cruciale per il potenziale sviluppo di futuri posti di lavoro. La sfida sollevata dal progredire delle nuove tecnologie richiede con urgenza la riqualificazione della manodopera. Bisogna fare un importante passo in avanti sul piano degli investimenti nell'istruzione e nella formazione per innalzare il livello generale dell'istruzione e delle qualifiche. Si avverte la necessità di programmi di formazione continua basati sulla collaborazione tra le autorità pubbliche e le imprese rispondere ai requisiti posti dal continuo mutamento strutturale.

- Si deve inoltre dare maggiore rilievo alla formazione dei disoccupati per arginare il processo di dequalificazione e migliorare le loro possibilità di accesso al mondo del lavoro. Una proporzione troppo grande di disoccupati non ha qualifiche o ha qualifiche ormai superate e per lo stesso motivo molti lavoratori anziani abbandonano la forza lavoro.

- I giovani sono maggiormente esposti al rischio della disoccupazione di quanto lo siano gli adulti, anche se il loro numero risulta essere più ridotto di dieci anni fa per il fatto che molti più giovani rimangono più a lungo nel circuito dell'istruzione e della formazione. Una politica equilibrata a favore dei giovani dovrebbe comportare, dal lato dell'offerta, politiche atte a preparare i giovani al mondo del lavoro e, dal lato della domanda, politiche volte a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro per i giovani. Politiche attive del mercato del lavoro dovrebbero privilegiare misure tempestive mirate a esperienze combinate di formazione e lavoro.

- La disoccupazione di lunga durata è l'aspetto più difficile da risolvere del problema della disoccupazione in Europa e nel 1995 è risalita a oltre il 50% del totale dei disoccupati. Gli interventi strategici non devono essere volti esclusivamente al reinserimento nel mondo del lavoro dei disoccupati di lunga durata, ma ancor più alla prevenzione del fenomeno, offrendo ad ogni persona in cerca di lavoro un'esperienza lavorativa o una formazione prima che raggiunga la soglia della disoccupazione di lunga durata.

- Un ruolo importante nell'attuare quest'azione precoce dovrà essere svolto dai servizi pubblici per l'occupazione. I programmi pluriennali degli Stati membri, come convenuto in sede di Consigli europee, dovrebbero tener conto di tale esigenza. Questo tipo di azione precoce dovrebbe comprendere un adeguato monitoraggio delle persone maggiormente a rischio, opportuni servizi di consulenza, nonché l'accesso a tutta la gamma di misure attive.

- Le donne rappresentano una quota crescente della forza lavoro nell'Unione e vanno a occupare una proporzione considerevole dei nuovi posti di lavoro creati. Se è pur vero che si sono già fatti dei progressi reali sul piano della

parità, umane ancora comunque del lavoro da fare. Le politiche dovrebbero continuare ad assicurare la parità di opportunità per le donne e gli uomini tenendo anche presente i bisogni specifici delle donne nel conciliare responsabilità lavorative e familiari. L'azione politica dovrebbe concentrarsi sull'eliminazione della segregazione delle donne nel mercato del lavoro e delle barriere che impediscono loro di migliorare le loro prospettive di carriera. Le donne e gli uomini dovrebbero essere incoraggiati a cercare opportunità di carriera non convenzionali, rompendo in tal modo la segregazione occupazionale.

- La strategia per l'occupazione impone agli Stati membri di riequilibrare le loro politiche del mercato del lavoro privilegiando misure attive. Tale requisito è duplice: trasformare la spesa passiva per il mercato del lavoro in politiche attive e rafforzare misure preventive nel contesto di tali politiche attive. Questa strategia è pienamente compatibile con gli obiettivi di risanamento - del bilancio e di stabilizzazione dei tassi di cambio.

- Alcuni segnali indicano che il passaggio verso politiche più attive del mercato del lavoro è già in atto. Se si vuole progredire in tal senso bisognerà compiere sforzi maggiori nell'orientare le politiche del mercato del lavoro, riesaminare l'effetto incentivante delle indennità e riconoscere il ruolo centrale dei servizi pubblici per l'occupazione.

La sfida strategica: dall'incertezza alla fiducia

Perché la strategia per l'occupazione abbia successo' occorre uno sforzo concertato da parte di tutti gli Stati membri e dell'Unione in tre ambiti

- una riequilibrio delle politiche che macroeconomiche strutturali
- un approccio equilibrato tra efficienza e equità
- un approccio equilibrato che comporti la partecipazione di tutti gli interessati.

Molto si è già fatto, ma molto rimane ancora da fare. Il proseguimento della strategia europea per l'occupazione reca in sé il più grande potenziale di processo reale nell'assicurare posti di lavoro più numerosi e migliori e innalzare il livello di vita di tutti i cittadini europei.

Raccogliere la sfida dell'occupazione - problemi e politiche

Il rapporto sull'occupazione in Europa 1996 analizza le tendenze e gli attuali sviluppi dell'occupazione e del mercati del lavoro nell'Unione alla luce degli obiettivi e priorità definiti nel contesto della strategia per l'occupazione. Il rapporto dello scorso anno aveva proposto una nota di cauto ottimismo, suggerendo che la ripresa della produzione che aveva iniziato a diffondersi in tutta l'Unione avrebbe condotto ad un certo incremento della creazione netta di posti di lavoro, ma che l'impatto sulla disoccupazione sarebbe stato di lieve entità. Il rapporto di quest'anno conferma tale parere, ma evidenzia la necessità di migliorare il funzionamento strutturale del mercato del lavoro europeo e contemporaneamente adottare provvedimenti intesi a rafforzare la ripresa della crescita produttiva.

La strategia europea per l'occupazione

Aumentare l'occupazione nell'Unione europea resta la sfida più importante che gli Stati membri si trovano ad affrontare. Per una crescita duratura e generatrice di posti di lavoro molte pietre sono già state poste, ma l'edificio è lungi dall'essere completo e l'impegno lungi dall'essere totale. Si vive in un clima di incertezza, di mancanza di fiducia, nonostante le condizioni macroeconomiche siano più stabili di quanto lo siano mai state da molti anni a questa parte.

Sia per la politica occupazionale che per quella macroeconomica, la sfida di fondo resta la stessa: combattere il problema dei bassi tassi di occupazione e dei tassi elevati di disoccupazione. Dal primo shock petrolifero alla crisi monetaria del 1992-93, col triplicarsi della disoccupazione da 5 a 15 milioni, sia i fattori macroeconomici che quelli strutturali hanno contribuito agli scarsi risultati europei in materia di occupazione.

E' per questa ragione che dal Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994, gli Stati membri dell'opinione si sono impegnati ad attuare una strategia europea per l'occupazione basata su provvedimenti correlati intesi a migliorare una crescita creatrice di occupazione, la solidarietà sociale e la parità di trattamento, e su sforzi particolari volti a promuovere l'accesso al lavoro dei gruppi più vulnerabili sul mercato del lavoro.

Tale strategia richiede un approccio integrato, nel cui ambito tutte le politiche pertinenti' comprese quelle macroeconomiche e strutturali, devono contribuire e sostenersi reciprocamente nella lotta contro la disoccupazione. La componente macroeconomica della strategia si fonda sul consolidamento del bilancio, inteso ad ottenere un equilibrio a medio termine, e su sviluppi salariali che tengano conto degli obiettivi di stabilità monetaria e redditività degli investimenti e che riflettano inoltre la produttività determinata dalle competenze e, in una certa misura, le differenze

settoriali e regionali. In questo modo si spiana la via a tassi d'interesse più bassi e a maggiori investimenti, che risulteranno favorevoli alla crescita e all'occupazione.

Nella sua comunicazione del 6 giugno 1996, la Commissione ha esortato ad un "Patto di fiducia" per l'occupazione, che faccia compiere un passo avanti alla strategia europea per l'occupazione, mobilitando tutti i soggetti interessati al processo di creazione di posti di lavoro, e in particolare le parti sociali.

Nella strategia europea per l'occupazione, le componenti strutturali e del mercato del lavoro richiedono un nuovo sforzo d'investimento in risorse umane, segnatamente mediante l'istruzione e la formazione professionale, e la promozione dell'occupazione, in particolare mediante un'organizzazione del lavoro più flessibile, la promozione di iniziative a livello regionale e locale (compresi i patti territoriali di cui parla il "Patto di fiducia"), la riduzione dei costi del lavoro non salariali dei lavoratori con bassa retribuzione e bassa qualifica, nonché una più efficace politica del mercato del lavoro. Uno sforzo particolare deve essere dedicato all'inserimento dei giovani nella vita lavorativa, alla prevenzione della disoccupazione di lunga durata e alla realizzazione della parità di opportunità per gli uomini e le donne nel mondo del lavoro.

Le sezioni che seguono presentano un esame del contesto macroeconomico e del mercato del lavoro nel quale si procede all'attuazione di tale strategia, individuando altresì i problemi che richiedono ulteriore azione. Il presente rapporto, tuttavia, non intende presentare un'analisi esaustiva di tutti i numerosi e diversi fattori che possono avere un impatto sull'occupazione in Europa. Tre fattori, in particolare, suscettibili di ripercussioni di rilievo sull'occupazione attuale e futura, entreranno in un'analisi più approfondita in futuri rapporti il ruolo delle piccole e medie imprese (si veda *L'occupazione in Europa 1994*), l'impatto della globalizzazione e della liberalizzazione commerciale e il futuro allargamento dell'Unione.

Stabilità macroeconomica e fiducia

La rapida ripresa intervenuta dal 1994 alla metà del 1995 aveva fatto sperare in un'evoluzione positiva dell'economia europea, con previsioni di una crescita della produzione di circa il 3% per il 1995 e il 1996, accompagnata da un miglioramento della situazione occupazionale. In termini di ritmo e composizione, una simile ripresa era in effetti proprio ciò di cui l'economia europea aveva bisogno. In base alla strategia macroeconomica definita negli *Indirizzi di massima* per la politica economica, essa avrebbe potuto tradursi in un percorso di crescita duratura e spinta dagli investimenti, che avrebbe gradualmente generato capacità produttiva e conseguenti posti di lavoro. Si sarebbe in tal modo costituita la base per un graduale riassorbimento della disoccupazione e per una più facile applicazione delle riforme strutturali del mercato del lavoro. Indagini sui piani di investimento delle imprese alla fine del 1994 confermavano progetti precoci e consistenti di investimento in capitale.

Da allora, tuttavia, si è verificato un deciso rallentamento della crescita con un impatto diretto sull'evoluzione del mercato del lavoro, in pratica interrompendo, all'inizio del 1996, la moderata crescita dell'occupazione registrata a partire dalla metà del 1994, che aveva raggiunto lo 0,8% nel 1995.

Questi risultati inferiori alle attese si spiegano soprattutto con gli effetti differiti di due fatti sfavorevoli intervenuti sui mercati finanziari il primo è stato il deciso aumento dei tassi d'interesse a lungo termine sui mercati mondiali e comunitari nel 1994; il secondo, e più importante, è stata la turbolenza dei tassi di cambio nella primavera del 1995, accompagnata da considerevoli e brusche variazioni tra le valute dell'Unione europea. Si tratta di due eventi correlati che riflettono i problemi di credibilità o un'applicazione tardiva, in vari Stati membri, della politica di convergenza convenuta.

Fra le cause dell'aumento dei tassi d'interesse a lungo termine, la mancanza di un'azione determinata intesa a ridurre i disavanzi di bilancio strutturali al momento della ripresa (solo -0,2% del PIL dell'Unione europea nel 1994 e -0,3% nel 1995) sembra avere svolto un ruolo importante. L'aumento era peraltro: più pronunciato nei paesi nei quali le finanze pubbliche non sembravano ancora orientate a un risanamento duraturo.

La turbolenza monetaria dell'inizio del 1995 ha avuto un impatto negativo considerevole sia sulle economie delle valute in via di valutazione che di quelle in via di svalutazione. Nel primo gruppo, il settore delle esportazioni/importazioni, caratterizzato dalla concorrenza, ha conosciuto una compressione degli utili che, associata ad una politica monetaria ancora relativamente restrittiva, ha comportato una revisione al ribasso delle previsioni di spesa dei privati. Nei paesi la cui divisa si stava svalutando, gli sforzi intesi a moderare gli effetti inflazionistici del deprezzamento hanno rallentato la domanda a causa di tassi d'interesse più elevati (già innalzati dall'aumento del premio di rischio) e dell'erosione del potere d'acquisto dei consumatori, mentre il forte aumento delle esportazioni è stato in una certa misura controbilanciato da una crescita più debole dei loro principali mercati esterni.

Tale situazione, combinata alla prospettiva della necessità di ulteriori sforzi immediati per compensare lo sfioramento del deficit di bilancio, ha minato la fiducia economica sia dei consumatori che degli investitori.

Nel corso del secondo semestre è attesa una ripresa della crescita che dovrebbe accentuarsi nel 1997 e nel 1998. Gli indicatori economici vanno effettivamente in questa direzione e l'evoluzione è pienamente conforme alle previsioni.

fatte in primavera dai servizi della Commissione. Si prevede un'accelerazione progressiva dall'1,5% circa nel 1996 al 2,5% circa nel 1997, con una crescita occupazionale dello 0,2% nel 1996 e dello 0,6% nel 1997.

L'esigenza d'azione

Gli effetti deludenti del recente andamento macroeconomico su occupazione e disoccupazione indicano chiaramente in quale misura un tasso di crescita superiore e duraturo costituisca una priorità nella lotta contro la disoccupazione, al punto che l'attenzione si è nuovamente rivolta alla necessità urgente di ristabilire una crescita più salda, fissando un riequilibrio credibile delle diverse politiche. A tal fine, devono essere soddisfatti due tipi di condizioni, in funzione dell'orizzonte temporale.

Nel breve termine:

- dati i buoni risultati in termini di salari, prezzi e redditività, ed in presenza di una domanda internazionale sostenuta, la crescita della produzione e dell'occupazione nell'Unione europea è limitata soltanto da una mancanza di fiducia che inibisce la domanda interna. Se si tiene conto dei recenti progressi della politica di convergenza e del conseguente riorientamento nella combinazione delle diverse politiche, le condizioni per un ritorno della ripresa nazionale risultano soddisfatte,

- da un punto di vista politico, la domanda non dovrebbe provenire da una crescita di bilancio o dei salari, ma da una rinnovata fiducia nella piena applicazione degli indirizzi di massima per la politica economica. Ciò significa proseguire nel consolidamento del bilancio, mantenere evoluzioni salariali appropriate nell'insieme dell'Unione, accelerare le riforme strutturali e creare lo spazio necessario per condizioni monetarie più agevoli. Dato il livello insostenibile dei disavanzi di bilancio, il risanamento delle finanze pubbliche avrà effetti positivi sulla fiducia delle aziende e dei consumatori soltanto se sarà continuato in modo credibile, ovvero in modo da permettere un abbassamento duraturo dei tassi di interesse;

- un ostacolo grave per la crescita a breve termine potrebbe essere costituito da un rinnovato rischio di turbolenza nei tassi di cambio. Tale rischio potrebbe verificarsi soprattutto in due casi:

- una mancanza di credibilità delle politiche di convergenza nominale di alcuni Stati membri intese a soddisfare i requisiti dell'unione monetaria europea. Ciò costituirebbe una mera ripetizione della crisi monetaria del 1995, con ripercussioni negative sulla produzione e l'occupazione in tutti i paesi. Questo caso si verificherebbe soltanto con l'abbandono o l'insufficiente applicazione degli obiettivi approvati in materia di convergenza;

- l'assenza di prospettive credibili in materia di creazione di posti di lavoro in altri Stati membri. Ciò deriverebbe dalla prospettiva di una debolezza fondamentale della strategia di crescita e di occupazione e, in particolare, del consenso sociale necessario per ricostituire la via della crescita. Solo la ripresa in un contesto di stabilità macroeconomica, con un ritorno progressivo alla creazione di posti di lavoro, garantirebbe la coerenza globale della strategia.

Nel medio termine:

- l'espansione della capacità produttiva deriverà da un percorso di crescita sostenuta dagli investimenti se il consolidamento di bilancio progredirà regolarmente verso l'equilibrio e se potranno essere evitati conflitti di stabilità a livello dei salari, nonché a livello dei mercati di prodotti e servizi. Per pervenire ad un significativo riassorbimento della disoccupazione, il tasso di crescita duraturo deve essere più elevato che nel corso degli ultimi due decenni (crescita media annua del 2,2%). Se la tendenza della produttività del lavoro registrata tra il 1974 e il 1996 resta stabile—attualmente è del 2% circa all'anno solo la parte della crescita che eccede il 2% è creatrice di posti di lavoro. Tenuto conto di un aumento probabile della popolazione attiva dello 0,6% all'anno circa, ciò significa che la crescita a medio termine dovrebbe essere del 3-3,5% perché si verifichi una riduzione progressiva della disoccupazione ad un ritmo soddisfacente (tra lo 0,5% e 1,1% all'anno) e aumenti il tasso di occupazione nell'Unione europea. Ciò è importante, tra l'altro, per affrontare i futuri problemi di bilancio indotti dall'invecchiamento della popolazione;

- se il tasso di crescita è inferiore, il solo modo di aumentare l'occupazione consiste nell'aumentare il fattore lavoro della crescita. Un modo per ottenere ciò consiste nel ridurre la sostituzione del capitale al lavoro. Ciò comporterebbe una riduzione del tasso di crescita della produttività del lavoro, misurata come prodotto per persona. La creazione di posti di lavoro grazie ad iniziative locali, che costituiscono un mezzo per soddisfare nuovi bisogni e un ulteriore modo di aumentare il tasso di creazione di posti di lavoro. In tale prospettiva, una riduzione dei costi del lavoro non salariali al fondo della scala, come suggeriva il Libro Bianco, potrebbe essere collegata ad un'effettiva creazione di posti di lavoro. Collegare tali riduzioni alla creazione netta di posti di lavoro da parte delle imprese, permettendo al datore di lavoro di beneficiare dell'agevolazione fiscale solo quando è creato un nuovo posto di lavoro, può ridurre i costi mori; e prevenire effetti di sostituzione (per cui lavoratori di una data categoria, per i quali sono previsti gli incentivi, sono assunti a danno di altre categorie). L'Unione europea deve raccogliere la sfida della globalizzazione e dell'integrazione dei paesi di recente industrializzazione quali attori di rilievo nel sistema economico e commerciale mondiale. Da un lato, ciò aumenterà la concorrenza in primo luogo nell'industria manifatturiera, ma anche nei servizi, e occorrono politiche strutturali di sostegno per consentire ai singoli e alle imprese di adeguarsi al cambiamento. L'integrazione

delle economie di mercato emergenti, soprattutto quelle dell'Europa centrale e orientale, darà del pari luogo ad un bisogno di adeguamento strutturale sia nelle strategie aziendali che sul mercato del lavoro. D'altro lato, tale adeguamento strutturale è necessario anche perché le imprese europee possano fruire delle opportunità occupazionali offerte dall'accesso a nuovi mercati.

La principale conclusione dell'analisi macroeconomica è che il ritorno ad un percorso di crescita più elevata, secondo quanto esposto negli indirizzi di massima per la politica economica, costituisce allo stesso tempo la massima priorità e il mezzo più facile, da un punto di vista politico e sociale, per pervenire ad una soluzione duratura del problema dell'occupazione nell'Unione europea. E ciò è tanto più vero in quanto la maggior parte delle politiche strutturali che dovrebbero accompagnare la strategia macroeconomica mira a stimolare le forze endogene di crescita - in sostanza, intervenire aumentando la produttività dell'economia dell'Unione europea e facilitando la conduzione di una politica macroeconomica duratura.

Bassi tassi di occupazione, elevati tassi di disoccupazione

Nel 1995 l'occupazione è aumentata in tutta l'Unione per la prima volta dal 1991, ma molto resta da fare per compensare le perdite di posti di lavoro registrate nei tre anni dal 1991 al 1994 (grafico 1). In tale periodo, l'Europa ha perso circa 5 milioni di posti di lavoro e nel 1995 il numero di persone occupate era inferiore di circa 4 milioni a quello di 4 anni prima (un calo del 2,5%). In Finlandia e in Svezia, il numero delle persone con di un posto di lavoro era inferiore del 10% rispetto a quattro anni prima. L'occupazione ha continuato a diminuire nel 1995 in alcuni Stati membri come la Germania, l'Italia e il Portogallo. Il tasso di occupazione nell'Unione, che raggiunge soltanto il 60% circa, è sensibilmente inferiore a quanto fosse 20 anni prima e considerevolmente inferiore a quello degli Stati Uniti e del Giappone, dove è in aumento dalla metà degli anni Settanta (grafico 3). In effetti, la capacità globale degli Stati membri nell'offrire lavoro a chi lo cerca è soltanto lievemente migliore di quanto fosse dopo il secondo shock petrolifero negli anni Ottanta, benché la situazione varia in modo significativo tra un paese e l'altro (grafico 2).

Nel 1995, la disoccupazione nell'Unione era inferiore rispetto al 1994, ma dopo essere sceso dal livello record di 11,3% nell'aprile 1994 al 10,9% nel luglio 1995, il tasso è rimasto invariato prima di ricominciare ad aumentare nel novembre 1995 per toccare il 10,9% nella primavera del 1996 e il 10,8% in luglio (grafico 4). Solo 5 dei 15 Stati membri hanno conosciuto un calo costante della disoccupazione dalla metà del 1995, mentre in 8 la disoccupazione è aumentata, in particolare in Germania (all'8,9% dall'8,1% un anno prima).

L'aumento della disoccupazione sarebbe stato ancora maggiore se il tasso medio di partecipazione alla forza lavoro non avesse continuato ad abbassarsi nel 1995, proseguendo il suo declino dei 4 anni precedenti. Tale calo è concentrato in due gruppi: i giovani e le giovani con meno di 25 anni e gli uomini di qualsiasi età. Il declino del tasso di attività dei giovani corrisponde quasi esattamente ad un aumento della loro partecipazione all'istruzione e alla formazione iniziale, fatto che riflette sia gli sforzi degli Stati membri per migliorare i livelli di qualifica che la decisione dei giovani di differire il proprio ingresso su un mercato del lavoro nel quale le prospettive di occupazione sono limitate.

Inoltre, il calo del numero di giovani sul mercato del lavoro rischia di essere rafforzato dall'andamento demografico di fondo, arrivando così ad un numero decisamente inferiore di giovani con nuove competenze sul mercato del lavoro per compensare i crescenti tassi di pensionamento nei gruppi di età più avanzata.

La tendenza costante al pensionamento anticipato ha avuto una conseguenza sproporzionata sul tasso di attività degli uomini con più di 50 anni: benché l'età ufficiale di pensionamento sia di 65 anni nella maggior parte degli Stati membri, meno di un terzo degli uomini tra i 60 e i 64 anni nell'unione sono ancora economicamente attivi, e soltanto un po' più dei due terzi di quelli tra i 55 e i 59 anni. Più inquietante è il crescente ritiro dal mercato del lavoro nella classe di età tra i 25 ed i 49 anni.

Crescita della produzione e occupazione

La rinnovata crescita dell'occupazione nel 1995 riflette l'aumento del PIL. L'occupazione reagisce all'evoluzione della produzione in tempi differenti ed è per questo che ci si può attendere una lenta progressione dell'occupazione nell'intera Unione nel 1996, sebbene limitata, nonostante le previsioni indichino un aumento modesto del PIL. L'aumento del PIL è il risultato della combinazione dell'aumento del prodotto netto per persona occupata e del numero di persone occupate. Nel 1995, il primo è aumentato dell'1,7% e l'occupazione dello 0,8. Tuttavia, l'aumento del PIL ha comportato una progressione dell'occupazione maggiore in alcuni paesi che in altri. In Germania e in Italia, negli anni 1993-95, l'aumento del PIL corrispondeva approssimativamente alla media dell'Unione europea, ma l'occupazione è scesa. In altri Stati membri che avevano un tasso di crescita simile (Belgio, Spagna, Francia, Regno Unito e in particolare i Paesi Bassi), l'occupazione è cresciuta.

La necessità di intensificare una crescita generatrice di posti di lavoro è una delle priorità della strategia europea per l'occupazione, il cui fine è di assicurare che la crescita della produzione si traduca in un aumento del numero di posti di lavoro. In altri termini, l'obiettivo della politica dell'Unione è di garantire che la crescita del PIL non sia fine a se stessa, ma costituisca un mezzo per generare occupazione, per offrire lavoro tanto ai disoccupati che alle persone che per

manca di prospettive occupazionali hanno perso la volontà di cercare lavoro. La strategia dell'Unione non è concepita per rallentare il tasso di crescita della produttività; al contrario, una forte crescita della produttività è una condizione indispensabile alla competitività dell'economia e ad una maggiore prosperità. La creazione di occupazione nelle PMI ne costituisce un esempio: nel periodo 1993-95, una crescita del 10% del fatturato delle PMI ha coinciso con una crescita dell'occupazione superiore al 5%, mentre lo stesso tasso di crescita del fatturato delle grandi imprese ha contribuito solo per il 3% alla crescita dell'occupazione.

L'aumento recente dell'occupazione nell'ambito dell'Unione, anche nei paesi che meglio sono riusciti a tradurre la crescita in nuovi posti di lavoro, è stato sensibilmente inferiore a quello degli Stati Uniti, dove l'aumento del PIL è stato soltanto leggermente superiore tra il 1993 e il 1995, ma dove la popolazione attiva occupata è aumentata di più del 2% all'anno in media contro un aumento soltanto marginale nell'insieme dell'Unione. Ciò riflette parzialmente il fatto che, mentre negli Stati Uniti la crescita della produzione è costante dal 1991, l'economia europea è soltanto all'inizio della ripresa. Soprattutto però, ciò traduce la differenza fondamentale del tasso di creazione netta di posti di lavoro per ogni data crescita del PIL, che è stato molto maggiore nel lungo periodo negli Stati Uniti che in Europa.

Diverse spiegazioni sono state proposte per tale differenza nel contenuto occupazionale della crescita, ma non vi è consenso sul peso relativo da attribuire ai diversi fattori. Due elementi importanti sono, in primo luogo, le considerevoli perdite di posti di lavoro intervenute nel lungo periodo nell'agricoltura e nell'industria di trasformazione in Europa, in misura sensibilmente superiore che negli Stati Uniti, dove sono state peraltro associate ad una maggiore crescita della produzione piuttosto che ad una crescita più debole della produttività, e a maggiori competitività e dinamismo.

Il secondo elemento è il tasso più elevato di creazione netta di posti di lavoro negli Stati Uniti nel settore dei servizi, in cui la crescita della produzione (o valore aggiunto) non era molto diversa da quella ottenuta in Europa. È la forte crescita dell'occupazione rispetto alla produzione in questo settore che è alla base della crescita generatrice di numerosi posti di lavoro nell'economia americana nel suo complesso. Tuttavia non sono differenze sia nella portata della crescita dell'occupazione nel settore dei servizi che nel grado in cui servizi sono erogati dal privato o dal pubblico (si veda più avanti). Questi risultati occupazionali sono inoltre collegati ai bassi tassi d'aumento salariale medio o alla lieve crescita del costo totale del lavoro, nonché ad un complesso di fattori quali l'allargamento dei differenziali salariali al lato inferiore della scala, in particolare negli anni Settanta ed Ottanta, congiuntamente ad un migliore funzionamento dei mercati e dei servizi. Tale flessibilità della scala salariale, insieme alla scarsa copertura e alle limitazioni del sistema di assicurazione contro la disoccupazione, che costringono molti disoccupati a lavorare a qualsiasi livello salariale, costituisce un fattore significativo della creazione di posti di lavoro a bassa produttività negli Stati Uniti.

L'esigenza d'azione

Non è quindi possibile rallentare in alcun modo il perseguimento della strategia europea per l'occupazione, né è il caso di compiacersi del lieve calo della disoccupazione intervenuto dal 1994. Occorre continuare la modernizzazione dell'Europa, sfruttando appieno il potenziale offerto dall'Unione

- L'istituzione del mercato unico sta portando alla creazione della maggiore economia del mondo in termini di PIL e di potere d'acquisto, con 370 milioni di consumatori. L'armonizzazione della legislazione in diverse aree e la rimozione di barriere al commercio e alla libera circolazione di fattori produttivi nei settori dei servizi degli appalti pubblici e dei mercati finanziari hanno dato luogo ad un incremento del commercio intracomunitario e costituiscono pertanto un fattore di ulteriore ammodernamento dell'economia europea, di crescita e di creazione di occupazione. Occorre proseguire tale processo e utilizzarne appieno i vantaggi. L'insufficiente cooperazione tra gli Stati membri in materia di fiscalità, soprattutto fiscalità indiretta, dove le decisioni richiedono l'unanimità, si rivela ora come uno dei maggiori ostacoli alla compatibilità tra un solo mercato e 15 mercati diversi, non coordinati e dotati di differenti sistemi fiscali. L'infrastruttura europea deve essere sviluppata in modo da adeguarsi al mercato unico, passando da una serie di reti nazionali tra loro collegate ad autentiche reti transeuropee di trasporto, energia e telecomunicazioni. Se adeguatamente sfruttata, l'economia comune così costituita può offrire opportunità di crescita e di creazione di occupazione al di là di quanto potrebbero generare i singoli paesi, agendo individualmente.

- L'Unione monetaria europea assicurerà le condizioni per una crescita duratura e una minore disoccupazione. L'esigenza di mantenere la convergenza migliorerà le condizioni per una combinazione più equilibrata delle politiche. Il quadro macroeconomico stabile stimolerà gli investimenti e i consumi privati. Inoltre, l'Unione monetaria consentirà di realizzare appieno il potenziale del mercato interno. L'eliminazione permanente di ogni distorsione a livello di tassi di cambio aumenterà la trasparenza dei prezzi, la concorrenza e l'efficienza.

- La modernizzazione dei sistemi occupazionali europei deve continuare. Il vecchio sistema occupazionale, fondato sulla produzione in serie, con una manodopera sostanzialmente maschile con un solo tipo di qualifica, è scomparso. L'economia moderna si basa sulle conoscenze, l'informazione e la tecnologia svolgono un ruolo determinante nella ristrutturazione dell'organizzazione del lavoro, generando un'economia fondata sulle qualifiche e sulla versatilità dei singoli. Ogni anno, il 10% almeno di tutti i posti di lavoro scompaiono per essere sostituiti da nuovi, nell'ambito di nuovi processi, presso nuove imprese, che richiedono nuove competenze. Ma i rapidi mutamenti nella domanda sul mercato del lavoro non sono stati accompagnati da misure adeguate a livello dell'offerta per migliorare le competenze della manodopera. Questo «mercato del lavoro a due velocità» è una delle cause di fondo dei problemi del mercato del

lavoro in Europa. La competitività a lungo termine dell'economia europea dipende dunque da un nuovo approccio, coordinato, nel quale l'investimento nelle risorse umane, nella formazione e nella riconversione, nel reinserimento dei disoccupati migliorerà sia la qualità dell'offerta di personale qualificato che la flessibilità del mercato del lavoro.

Questo cambiamento strutturale dovrebbe garantire una crescita duratura dell'occupazione a medio e a lungo termine. Siffatto sforzo dovrebbe essere completato da un'evoluzione adeguata dei costi del lavoro. Si devono inoltre offrire sufficienti prospettive di occupazione, soprattutto nel settore dei servizi, a quel segmento della popolazione attiva per il quale non è ragionevole attendersi che diventi molto qualificato. In particolare, ciò consentirà all'economia europea di affrontare la sfida e le opportunità presentate dalla crescente globalizzazione e dalla crescente concorrenza dei paesi emergenti e di recente industrializzazione, compresi non solo quelli dell'Asia sudorientale, ma anche quelli dell'Europa centrale ed orientale. L'accesso a nuovi mercati offre opportunità che dovrebbero condurre alla creazione di occupazione. La sfida consiste nello sviluppare nuove aree di specializzazione e nuove aree di creazione di posti di lavoro in Europa, al posto di attività in cui i bassi costi di lavoro costituiscono l'elemento fondamentale della concorrenza proveniente da tali paesi, e la sempre maggiore globalizzazione della produzione in settori a basso costo del lavoro nell'Unione potrebbe generare una disoccupazione persino maggiore in Europa, con una crescente pressione a favore di misure protezionistiche in tali settori.

Creazione e distruzione di posti di lavoro

Nel 1995 le caratteristiche settoriali della crescita dell'occupazione erano praticamente le stesse in tutta l'Unione: i servizi alle imprese, la sanità, l'istruzione, le attività del tempo libero, i servizi personali e il settore dell'ambiente rappresentavano la parte principale del contributo netto in posti di lavoro, mentre continuavano a scomparire posti di lavoro nell'agricoltura, nella maggior parte degli Stati membri, nelle industrie manifatturiere (con l'eccezione della meccanica di precisione, in parte collegata alla crescita della protezione ambientale). Si tratta di una tendenza a lungo termine, altrettanto evidente negli Stati Uniti e in Giappone. In queste due economie, settori di attività nei quali la creazione dei posti di lavoro è stata più forte sono in gran parte gli stessi che in Europa, come lo sono i settori nei quali l'occupazione è scesa o è restata praticamente invariata. Tuttavia, differisce l'entità dei cambiamenti.

Nel ciclo recente, l'occupazione nelle PMI ha resistito bene. Dal 1989-1990 l'occupazione è cresciuta nelle imprese di ogni dimensione, ma in larga misura maggiore nelle PMI. Dal 1991, l'occupazione nelle piccolissime imprese (con meno di 10 addetti) ha continuato a crescere. Nelle piccole imprese (10-49 addetti) e medie (50-249) l'occupazione ha resistito, mentre nelle grandi imprese ha cominciato a diminuire. Dopo la svolta, tuttavia, l'occupazione nelle grandi imprese si è sensibilmente ripresa.

In Europa, 18 milioni di posti di lavoro addizionali sono stati creati nel settore dei servizi nel corso dei 13 anni tra il 1980 e il 1993, a fronte di 22 milioni negli Stati Uniti. In proporzione, negli Stati Uniti l'entità della crescita di posti di lavoro è stata maggiore di circa un terzo che in Europa. I servizi collettivi (sanità, servizi sociali e istruzione) e le attività del tempo libero hanno contribuito all'occupazione in ragione di quasi l'1% all'anno negli Stati Uniti e dello 0,5% all'anno in Europa e in Giappone. I soli altri settori che costituivano una fonte notevole di creazione netta di posti di lavoro in Europa e negli Stati Uniti erano i servizi alle imprese, la distribuzione, il settore alberghiero e la ristorazione.

Una differenza più marcata tra l'Europa e gli Stati Uniti, e più ancora tra l'Europa e il Giappone, si riscontra nell'industria e nell'agricoltura. In Europa, questi settori hanno perso complessivamente 13 milioni di posti di lavoro. Negli Stati Uniti, la perdita è stata inferiore ai 2 milioni e in Giappone l'occupazione è leggermente aumentata. Tali differenze sono dovute soprattutto all'andamento dell'occupazione nell'industria' dato che l'occupazione nell'agricoltura è scesa in tutte e tre le economie, sia pure in misura diversa. In termini quantitativi, la portata delle perdite di posti di lavoro in questi due settori è un aspetto della cattiva capacità occupazionale dell'Europa rispetto agli Stati Uniti più significativo dello scarso tasso di creazione di posti di lavoro nel terziario: con un ritmo statunitense di creazione di posti di lavoro nei servizi, l'Unione europea avrebbe creato 7 milioni di posti di lavoro netti, mentre l'industria della trasformazione ha perso 6 milioni di posti di lavoro più che negli Stati Uniti e l'agricoltura e la costruzione ne hanno persi complessivamente circa 4 milioni.

Diversamente dal caso dei servizi, la migliore prestazione occupazionale degli Stati Uniti nell'industria riflette perfettamente un tasso molto più elevato di crescita della produzione piuttosto che un tasso più debole di crescita della produttività. In realtà, anche quest'ultimo è stato migliore che in Europa nel corso degli ultimi quindici anni, contribuendo così, con la svalutazione considerevole del dollaro rispetto ad altre valute, ad aumentare la competitività dei produttori americani sui mercati interni e di esportazione, e dunque a sostenere lo sviluppo della produzione.

D'altra parte, nel settore dei servizi l'aumento della produzione sembra essere stato praticamente uguale negli Stati Uniti e in Europa, la più forte crescita dell'occupazione riflette, in questo caso, una crescita di produttività molto più limitata negli Stati Uniti o in altri termini, un modello di sviluppo a più forte intensità occupazionale. Ciò non sembra tuttavia essere legato ad un tasso più debole di aumento dei salari medi nei servizi degli Stati Uniti, dato che l'aumento dei costi salariali reali nei servizi (+4% durante il periodo 1984-94) non è stato molto minore che in Europa (+ 4,5%). Tale crescita potrebbe anche essere legata alla più vasta dispersione salariale, soprattutto in fondo alla scala dei redditi, nel corso degli anni Settanta e Ottanta, quando sembra che una quota considerevole dei nuovi posti di lavoro creati nel terziario negli Stati Uniti abbia riguardato lavoratori poco remunerati e poco qualificati.

Negli anni Novanta, tuttavia, negli Stati Uniti sembra essersi prodotta un'inversione di tendenza: i dati relativi alla localizzazione settoriale dei nuovi posti di lavoro segnalano che la crescita dell'occupazione si è concentrata in attività molto più specializzate. Infatti, il 68% della crescita netta dell'occupazione in tempo pieno, intervenuta tra il 1994 e il 1996 riguarda categorie che offrono salari superiori alla media. Inoltre, il 52% della crescita dell'occupazione si concentrava nel 30% superiore delle categorie professionali.

Ciò è stato accompagnato da un cambiamento di politica negli Stati Uniti, dove ora si insiste molto di più sulla necessità di migliorare la qualità dei posti di lavoro, in particolare di quelli poco qualificati, con conseguenti sforzi dell'amministrazione americana per migliorare ed estendere la formazione e l'idoneità all'occupazione. Questa convergenza nell'approccio strategico trovava riscontro nelle conclusioni della Conferenza del G7 sull'occupazione che si è tenuta a Lille.

Mobilità settoriale e rotazione dei posti di lavoro

In Europa come negli Stati Uniti l'ampiezza della creazione e della perdita di posti di lavoro ogni anno è considerevole, di gran lunga superiore alle variazioni nette dell'occupazione che sono di solito al centro dell'attenzione. Nell'ambito dell'Unione, ad un momento dato, una persona su otto, tra quelle occupate, l'anno precedente non lavorava affatto oppure non lavorava nello stesso settore. Se si aggiunge il numero delle persone che cambiano lavoro nell'ambito di uno stesso settore, ogni anno la rotazione della forza lavoro interessa circa una persona su sei, che è praticamente la stessa proporzione degli Stati Uniti? e in alcuni Stati membri come la Spagna, la Danimarca, i Paesi Bassi o il Regno Unito tale proporzione è ancora maggiore.

Tuttavia, la portata dei movimenti intersettoriali non ha molto a vedere con il tasso di crescita occupazionale dei settori, né con il fatto che un settore sia in espansione o in declino. Sembrano più importanti i livelli di qualifica richiesti ai lavoratori e, pertanto, la formazione necessaria per svolgere il lavoro. Per esempio, in agricoltura la rotazione dei posti lavoro (per i soli lavoratori dipendenti) raggiunge il 20-25% all'anno e nel settore alberghiero e della ristorazione è del 30% circa. Al contrario, nel settore bancario, assicurativo e della pubblica amministrazione, dove i requisiti di istruzione e di formazione sono in media chiaramente superiori, ogni anno solo il 9% circa dei lavoratori dipendenti è nuovo nel settore. In un certo senso, ciò riflette le difficoltà che i lavoratori incontrano, nei vari paesi, nello spostarsi da una professione all'altra (piuttosto che tra posizioni simili in settori diversi, fatto che pare essere tuttora una causa di inflessibilità del mercato del lavoro).

L'esigenza d'azione

Il raffronto tra la situazione dell'Europa e quella degli Stati Uniti in materia di crescita dell'occupazione solleva diversi interrogativi in materia di politiche, alle quali non è facile rispondere.

- Gli Stati Uniti sono riusciti a generare più posti di lavoro e ad elaborare un modello di crescita creatrice di occupazione. Quali ne siano le ragioni e quali insegnamenti gli Stati membri dell'Unione europea possono trarre è oggetto di un dibattito che tocca aspetti sociali, politici e culturali, oltre che economici. Benché la dispersione dei salari di basso livello, maggiore negli Stati Uniti che in Europa, sia un fattore importante, entrano in gioco anche altri fattori, quali le differenze nel grado di mobilità della manod'opera (per diverse ragioni) e nella regolamentazione dei mercati dei prodotti e dei servizi. Sebbene questo tipo di divergenze salariali sia difficilmente compatibile con il modello sociale europeo, si riscontra tuttavia una crescente convergenza di opinioni sull'approccio al problema, come indicano le conclusioni della Conferenza del G7 sull'occupazione, che rilevano come non si dovrebbe dover scegliere tra l'aggravarsi della disoccupazione e una maggiore disparità dei redditi. È tuttavia ovvio che sono necessarie riforme pragmatiche per eliminare eventuali disincentivi alla ricerca di lavoro e migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro. In tale contesto, una riduzione dei costi del lavoro non salariale in particolare se mirata ai salari più bassi contribuirebbe ad aumentare l'occupazione. Ma l'impatto sarebbe probabilmente limitato, quindi è tanto più importante soddisfare le condizioni che permettono di aumentare il tasso di crescita più della produttività e affrontare ogni altro fattore che possa ostacolare il potenziale di crescita dell'economia europea.

- Inoltre, benché l'attenzione strategica tenda a rivolgersi verso i settori in crescita come tali e sulle misure atte a promuovere nuove attività) l'insuccesso dell'Europa nel mantenere tassi di crescita dell'occupazione sufficientemente elevati è soprattutto dovuto all'ampiezza delle perdite di occupazione nei settori in declino. Queste sono dovute, in primo luogo, non ad un'eliminazione di posti di lavoro indotta dal progresso tecnologico e dall'automazione, ma a deboli tassi di crescita della produzione. Ne segue il bisogno di livelli migliori di competitività e condizioni di mercato più favorevoli.

- L'ampiezza della rotazione dei posti di lavoro non indica un'eccessiva rigidità dei mercati del lavoro, almeno in termini di indebita limitazione dei movimenti intersettoriali dei lavoratori. I dati indicano tuttavia che i lavoratori poco qualificati rappresentano una grande parte di questi movimenti e che cambiare attività è forse più facile per loro che per lavoratori con qualifiche superiori e, in generale, più specifiche. Resta peraltro discutibile se la crescente frequenza di nuclei familiari con due lavoratori costituisca un fattore che limita la mobilità geografica.

Flessibilità e sicurezza

Il dibattito negli ultimi anni insiste sempre di più sulla necessità di una maggiore flessibilità dei mercati del lavoro europei come condizione strutturale indispensabile alla competitività e alla crescita dell'occupazione. Il consenso è ben minore su cosa significhi tale flessibilità, su come occorrerebbe realizzarla e se, da sola, costituisca una condizione sufficiente di crescita. Allo stesso tempo, molti aspetti indicano che i mercati del lavoro europei stanno diventando più flessibili in termini di organizzazione del lavoro, di quadro regolamentare e di struttura dell'orario di lavoro.

Il numero delle persone che lavorano la notte e il fine settimana benché molti restino riluttanti in proposito (un recente sondaggio di datori di lavoro in cinque paesi suggerisce che per le imprese è difficile reperire personale che lavori il sabato) è aumentato in questi ultimi anni nella maggior parte dei paesi dell'Unione, cosa che costituisce un passo verso un'organizzazione più flessibile del lavoro. Allo stesso tempo, la durata media della settimana di lavoro per le persone che lavorano a tempo pieno praticamente non è cambiata nel corso di questo stesso periodo ed è anzi aumentata tra il 1990 e il 1995. La riduzione della durata media del lavoro, intervenuta nel corso degli ultimi dieci anni circa nell'ambito dell'Unione, risulta in parte da una redistribuzione dell'occupazione tra i settori (in particolare dalla perdita di posti di lavoro in agricoltura, dove il numero di ore è generalmente considerevole), nonché, e soprattutto, da un aumento del lavoro a tempo parziale.

Infatti, la maggioranza degli impieghi aggiuntivi netti creati all'inizio degli anni 1990 era costituita da impieghi a tempo parziale, sia femminili che maschili, e tale tendenza è continuata nel 1995 (Grafico 5). Circa il 71% dei posti di lavoro netti maschili, e intorno all'85% di quelli femminili, era part-time. Ciò riflette un'evoluzione verso un mercato del lavoro più flessibile e il fatto che i diritti dei lavoratori a tempo parziale sono spesso più deboli di quelli dei lavoratori a tempo pieno. Inoltre, la crescita relativamente scarsa dei posti di lavoro maschili a tempo pieno ha probabilmente contribuito in grande misura all'abbandono del mercato del lavoro da parte dei lavoratori. L'aumento considerevole del lavoro a tempo parziale tra gli uomini riguarda la classe di età primaria, dove è aumentato del 50% nel periodo 1990-95 e una proporzione notevole di loro uomini ha accettato un lavoro part-time per l'impossibilità di trovarne uno a tempo pieno.

Allo stesso modo, una parte considerevole degli impieghi creati nel 1995 erano a tempo determinato. Il lavoro temporaneo rappresentava la totalità dell'aumento dell'occupazione maschile nell'Unione e quasi la metà di quello femminile. Benché l'occupazione temporanea rappresenti una quota relativamente piccola dell'occupazione totale nell'Unione (il 12% circa), più del 50% dei disoccupati che hanno trovato lavoro nel 1995 hanno accettato occupazioni temporanee. Una percentuale leggermente maggiore di persone con meno di 25 anni occupava posti di lavoro a tempo determinato (il 51% contro il 45% per la fascia 25-49 anni). Alcuni di questi impieghi comportano un periodo di formazione, ma non è questa la ragione che induce ad accettare un'occupazione temporanea: la quota di disoccupati che hanno beneficiato di una di queste formazioni sul lavoro era in realtà inferiore alla quota di quelli già occupati, quindi per la maggior parte di loro i posti di lavoro temporanei erano i soli disponibili.

La relazione tra occupazione temporanea e livello di istruzione non è uniforme nell'ambito dell'Unione e non si possono in generale associare occupazioni temporanee e basse qualifiche. Se è vero che nel Sud dell'Unione una parte relativamente grande di persone con un basso livello di istruzione occupa posti di lavoro temporanei, nel Nord persone dal livello di istruzione elevato hanno maggiori probabilità di occupare un posto di lavoro temporaneo che non una persona con un livello di istruzione più basso.

La maggior parte degli Stati membri considera l'espansione dell'organizzazione flessibile del lavoro come un elemento chiave dell'evoluzione della struttura dell'occupazione, in particolare grazie all'elasticità delle disposizioni sul lavoro a tempo parziale e sui contratti temporanei, ma anche alla modifica della normativa sull'orario di lavoro. Altre normative, segnatamente in materia di assunzione e licenziamento, possono influire sulla creazione di occupazione e sulla rapidità con cui le imprese adeguano la propria manodopera al cambiamento. In diversi Stati membri è stato definito uno specifico legame tra condizioni di lavoro più flessibili e creazione di posti di lavoro.

L'esigenza d'azione

Tali dati indicano una maggiore flessibilità dell'economia europea rispetto a dieci anni fa, ma il suo impatto sull'occupazione fino ad oggi non è evidente, e ciò può suggerire che permangono barriere alla crescita del numero di posti di lavoro. Si pone dunque il problema di sapere perché non si realizzi il potenziale di occupazione che deriva dalla maggiore flessibilità del lavoro e dell'orario di lavoro. La spiegazione sembra stare nel modo in cui le imprese affrontano la organizzazione delle modalità di produzione e di lavoro. Le misure adottate si limitano spesso a cambiamenti ai margini della manodopera, con un maggiore ricorso alla esternalizzazione, ai contratti temporanei e a forme di lavoro atipico. Al fine di sfruttare interamente il potenziale di occupazione che offrono le nuove forme di organizzazione del lavoro, è opportuno un approccio positivo e più vasto, con la partecipazione attiva dei lavoratori.

- Qualsiasi politica di redistribuzione del lavoro dipende dall'abbassamento delle barriere tra i mercati del lavoro interno e esterno, in modo che i disoccupati possano trovare un'occupazione e le persone che lavorano a tempo parziale Objective determinato possano trovare posti di lavoro a tempo pieno e più stabili. L'introduzione di politiche intese a promuovere la flessibilità, ad esempio facilitando l'assunzione di lavoratori a tempo parziale o con contratti a tempo determinato, solleva interrogativi che riguardano il ruolo della rete di sicurezza sociale e l'uguaglianza tra le donne e gli uomini.

- Una riduzione dell'orario di lavoro, accompagnata da una riorganizzazione intelligente del lavoro, può essere vantaggiosa sia ai datori di lavoro che ai lavoratori. Occorre incoraggiare ulteriormente la diffusione di cambiamenti innovativi in materia di organizzazione del lavoro e orario di lavoro, nonché di buone prassi nella gestione dei cambiamenti organizzativi, in particolare per le piccole e medie imprese. Si devono inoltre elaborare esperimenti che congiungano la riduzione dell'orario del lavoro con la riduzione di tasse e di prestazioni sociali, fin qui alquanto limitati e realizzati per lo più a livello locale o di singola impresa.

- La persistenza di rigidità sui mercati dei beni e dei servizi impedisce la piena realizzazione del potenziale offerto da una maggiore flessibilità dei mercati del lavoro. Occorre identificare tali rigidità e adottare provvedimenti per eliminarle.

- L'"impresa che apprende" deve emergere come una componente essenziale della flessibilità. Occorreranno nuove forme di partnership tra le imprese, altre forme di organizzazione, nonché insegnanti, che le nuove e mutevoli qualifiche necessarie divengano disponibili. Il perfezionamento durante le ore di lavoro può contribuire ad aumentare la flessibilità più della riduzione dell'orario di lavoro.

- La capacità delle imprese di adeguarsi ai cambiamenti tecnologici e ai mercati dipende da quanto efficacemente sono organizzate in modo da utilizzare risorse non materia, in particolare la ricerca e sviluppo, l'innovazione e la formazione permanente. Per raccogliere tale sfida, e mantenere al contempo l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza, le imprese devono essere organizzate in maniera tale da offrire a tutti i lavoratori un accesso permanente a conoscenze ed informazioni, per rafforzarne la capacità di adeguarsi e l'idoneità all'occupazione.

- L'idoneità della manodopera all'occupazione deve costantemente essere rafforzata mediante la formazione. Altrimenti, dato che per adattarsi rapidamente ai cambiamenti della domanda di lavoro le imprese ricorrono maggiormente a contratti di lavoro flessibili, dove la sicurezza dell'impiego è inferiore, la motivazione dell'investimento nella formazione rischia di perdere forza. Le grandi imprese giapponesi investono nella formazione nel contesto di sistemi occupazionali a vita, in modo che i vantaggi della formazione restino nell'impresa. In Europa, la flessibilità non deve essere definita in termini di maggiore precarietà dell'occupazione. La capacità delle imprese di adattarsi ai cambiamenti della tecnologia e del mercato dipende dall'esistenza e dalla cooperazione di uno zoccolo di manodopera qualificata.

- Un concetto europeo di sicurezza in relazione all'occupazione dovrebbe insistere sul miglioramento dell'idoneità al lavoro piuttosto che sulla stabilità del posto di lavoro esistente, promuovendo così la flessibilità e accettazione del cambiamento come parte integrante del processo di crescita della produttività e dell'occupazione.

- In un tale contesto, una maggiore flessibilità dipenderà dall'esistenza di un livello adeguato di protezione sociale. L'esperienza di alcuni paesi indica che si può mantenere un'economia flessibile combinando una politica efficace e attiva del mercato del lavoro con livelli elevati di protezione sociale. Alti livelli di rendimento e produzione possono garantire un sistema basato sul consenso quanto ai ruoli e obblighi rispettivi della politica del mercato del lavoro, dei datori di lavoro e dei lavoratori, consentendo ai mercati di essere flessibili. L'evoluzione recente della politica danese del mercato del lavoro offre un esempio di un tale approccio consensuale. Ma l'esperienza danese indica anche che un tale sistema deve essere completato da norme rigorose di controllo e applicazione, per contenerne il peso sul bilancio e prevenire un effetto disincentivante sull'offerta di lavoro.

E' necessario ripensare radicalmente tutti i sistemi pertinenti al mercato del lavoro - la protezione dell'occupazione, l'orario di lavoro, la protezione sociale e la salute sicurezza - per adeguarli ad un mondo del lavoro che sarà organizzato in modo diverso, nel quale il concetto di sicurezza dei lavoratori deve essere riformulato, concentrandosi sulla sicurezza basata sull'idoneità al lavoro piuttosto che sulla sicurezza basata sul luogo di lavoro del singolo. Il centro dell'interesse deve spostarsi da un dibattito semplicistico sulla regolamentazione o deregolamentazione verso un nuovo equilibrio tra flessibilità e sicurezza, con vantaggi tangibili sia per i lavoratori che per i datori di lavoro. Una sensazione diffusa di precarietà, non soltanto presso i disoccupati ma anche presso i lavoratori occupati, ha contribuito a diminuire la fiducia dei consumatori e rallentare le prospettive di ripresa.

Competenze per il futuro

L'evoluzione tecnologica e la concorrenza tra le imprese stimolano il ritiro dei cambiamenti strutturali. Tra dieci anni, l'80% della tecnologia che utilizziamo oggi sarà obsoleta e sostituita con nuove tecnologie più avanzate. Nel frattempo, l'80% della manodopera lavorerà con una base d'istruzione e formazione formali risalente a più di dieci anni prima.

La tendenza verso l'innalzamento delle competenze della forza lavoro è inesorabile. Tra il 1983 e il 1991, il numero delle persone classificate come personale direttivo, specializzato e tecnico è aumentato di più del 25% all'anno, mentre la crescita totale dell'occupazione girava attorno all'1% soltanto all'anno. Il passaggio verso professioni molto qualificate è continuato nel 1995 nell'ambito dell'Unione. L'aumento dell'occupazione in queste professioni ha rappresentato la maggiore parte dell'aumento dell'occupazione degli uomini e delle donne registrato nel corso dell'anno.

Ma un livello di istruzione elevato non costituisce una garanzia di occupazione. In tutti gli Stati membri aumenta la proporzione dei disoccupati con titoli di studio elevati. Diversi fattori hanno creato questo apparente paradosso. Il generale innalzamento del livello di studio significa probabilmente che aumenterà la proporzione di persone più qualificate fra i disoccupati. Benché il livello di studio stia aumentando, l'istruzione e la formazione offerte in numerosi casi non corrispondono alle qualifiche necessarie, in termini sia di una gamma più ampia di competenze che di una maggiore flessibilità.

Il modello di cambiamento occupazionale a livello settoriale ha ripercussioni importanti sui livelli di qualifica e istruzione richiesti alla manodopera. I settori nei quali l'occupazione aumenta più rapidamente sono, in generale ma non sempre, quelli nei quali i lavoratori hanno un livello relativamente elevato di istruzione e di formazione, mentre quelli nei quali l'occupazione declina sono nell'insieme, settori nei quali i livelli di istruzione e di qualificazione sono relativamente deboli. Mentre nei settori in declino, circa il 45% delle persone occupate nell'ambito dell'Unione non hanno proseguito i loro studi oltre la scolarità obbligatoria e il 13% soltanto possiede un diploma universitario o equivalente, nei settori a forte crescita solo il 27% non ha proseguito dopo la scolarità obbligatoria e il 35% possiede diplomi universitari, benché questo gruppo comprenda il settore alberghiero e la ristorazione, dove il personale ha un livello di istruzione fra i più bassi.

Inoltre, la proporzione delle persone con basso livello d'istruzione che rischiano di perdere il posto è sensibilmente più forte che per quelle dotate di un livello di qualifica più elevato, si tratti di un settore in espansione o in declino. Ciò mostra chiaramente che l'andamento settoriale rafforza le tendenze professionali interne ai settori e riduce la domanda di lavoratori poco qualificati, mentre aumenta la domanda di persone con livello di studi superiore.

Negli ultimi anni, gli Stati membri hanno adottato numerosi provvedimenti per migliorare la struttura, la qualità e l'adeguatezza dell'istruzione e della formazione professionale, sia per i lavoratori che per i disoccupati (grafico 6).

Un'ampia gamma di strumenti è stata utilizzata per promuovere l'investimento nella formazione dei lavoratori, compresi i prelievi intesi a finanziare la formazione (Irlanda), l'investimento obbligatorio nella formazione (Francia), le detrazioni fiscali o le riduzioni di contributi sociali (Francia Paesi Bassi). Una misura molto diffusa è la promozione del congedo di formazione (Belgio, Danimarca, Germania, Francia Portogallo Finlandia, Svezia).

Allo stesso modo, tutti gli Stati membri dispongono di una serie nutrita di programmi di formazione rivolti ai disoccupati; nella maggioranza dei casi, la promozione della partecipazione costituisce la pietra angolare dell'attuazione delle politiche del mercato del lavoro (si veda più avanti). Tuttavia, i dati degli ultimi tre anni segnalano un leggero ribasso dal 7,1% al 6,9%, della proporzione di disoccupati dai 25anni ai 59 anni partecipanti a corsi di formazione.

Nonostante i miglioramenti sopra menzionati non è certo che il ritmo attuale di sviluppo delle risorse umane e le disposizioni istituzionali esistenti siano sufficienti affinché l'Europa raccolga le sfide globali del XXI secolo.

L'esigenza d'azione

La sfida strategica è dunque duplice: in primo luogo, realizzare un alto qualitativo nell'investimento in risorse umane per elevare il livello generale di istruzione e formazione, al fine di adeguarsi alla tendenza verso impieghi più qualificati. Ciò implica allo stesso tempo un'istruzione e una formazione di migliore qualità, ispirata a criteri di mercato, e un miglioramento considerevole dell'efficacia e dell'adeguatezza dei programmi attuali. In secondo luogo, la manodopera deve essere in grado di soddisfare i requisiti posti dal continuo cambiamento strutturale. Ciò comporta due tipi di azione: una per i disoccupati e i nuovi venuti sul mercato del lavoro un'altra per quelli che occupano già un posto e costituiscono la maggioranza della forza lavoro.

- In un mercato del lavoro con esigenze di qualificazione sempre crescenti, troppi disoccupati non sono sufficientemente qualificati. Le persone la cui formazione è obsoleta o inadeguata incontrano difficoltà per rientrare tra la popolazione attiva. Innalzare il livello generale delle qualifiche significa che i titolari di bassi livelli di istruzione si troveranno in una situazione ancora più arretrata e saranno ancora più minacciati dall'esclusione sociale. Occorre uno sforzo particolare per migliorare i loro livelli di qualifica, affinché possano partecipare più efficacemente ad un mercato del lavoro sempre più competitivo.

- Ma una sfida ancora maggiore riguarda la riqualificazione della forza lavoro occupata, per permetterne l'adattamento alle nuove esigenze. - Ciò è particolarmente importante per i lavoratori poco qualificati: l'innalzamento e l'ampliamento delle loro competenze sul luogo di lavoro potrebbero costituire l'investimento più significativo e più proficuo al fine di prevenire la disoccupazione di lunga durata e migliorare l'idoneità al lavoro. La maggior parte delle azioni di formazione e di riqualificazione è orientata ai giovani (si veda più avanti), piuttosto che ai lavoratori occupati o a quelli che hanno perso il posto dopo aver lavorato per 10, 20 o 30 anni.

- Una migliore progettazione e una migliore offerta di formazione dovrebbero basarsi sulla collaborazione tra l'industria e le autorità pubbliche, al fine di collegarle con le necessità dei lavoratori. L'industria deve riconoscere il proprio ruolo

nell'offerta di formazione della manodopera e l'offerta pubblica di formazione deve soddisfare le necessità dell'industria e le aspirazioni dei lavoratori.

- L'innalzamento delle qualifiche e competenze della manodopera richiederà una radicale ristrutturazione dell'istruzione e della formazione, per adeguarle alla rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e seguire il costante sviluppo negli anni a venire. Ciò comporta una nuova interazione tra lavoro e formazione, che sostituisca la vecchia dicotomia tra lavoro e non lavoro. Il sistema educativo deve orientarsi non più all'insegnamento, bensì all'apprendimento, le imprese devono ricorrere maggiormente all'apprendimento sul lavoro (learning-by-doing) ed occorre offrire ai disoccupati opportunità di riqualificazione, piuttosto che disoccupazione di lunga durata e della qualificazione.

- Arrestare il declino del tasso di attività dei lavoratori anziani, degli uomini in particolare, sul mercato del lavoro costituisce una sfida importante. Molti di coloro che optano per il pensionamento anticipato sono lavoratori poco qualificati, che hanno spesso conosciuto un lungo periodo di disoccupazione. Sembra che la società non sappia che farne e neppure se ne preoccupi. La competitività futura dell'economia europea e della sua manodopera dipende dal livello di attività di questi lavoratori. Gli sforzi intesi a migliorare l'innalzamento e il miglioramento delle competenze dovrebbero concentrarsi maggiormente su questo gruppo.

L'Europa deve elaborare una nuova struttura dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita, con particolare attenzione alla parità di opportunità tra le donne e gli uomini, ma anche più efficacemente mirata agli anziani e ai portatori di handicap. Siffatto sforzo è stato già avviato nel quadro dell'Anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo l'arco della vita (1996) e del Libro Bianco della Commissione su insegnamento e apprendimento. Ma è assolutamente necessario arrestare l'obsolescenza crescente delle qualifiche della popolazione attiva adulta, sia delle persone occupate che di quelle che si sono ritirate dal mondo del lavoro.

Gli obiettivi strutturali della politica per l'occupazione

La strategia di reimpiego definita a Essen ha sottolineato la priorità da accordare ad alcune categorie svantaggiate sul mercato lavoro: i giovani, i disoccupati di lunga durata e le donne disoccupate.

In seguito, la Relazione unica presentata al Vertice di Madrid e la Relazione interinale presentata al Vertice di Firenze hanno sviluppato e tradotto tale strategia in tre obiettivi strutturali.

- Integrazione dei giovani nella vita lavorativa: tutti i giovani dovrebbero ricevere il livello di istruzione, la formazione e di esperienza lavorativa necessario per renderli idonei ad ottenere un posto di lavoro.

- Prevenzione della disoccupazione di lunga durata: tutti i disoccupati dovrebbero avere la possibilità di beneficiare di misure di riqualificazione o di divenire disoccupati di lunga durata.

- Integrazione della parità di opportunità in tutte le politiche: occorre perseguire una politica attiva di eliminazione della segregazione del mercato del lavoro mediante un nuovo approccio al lavoro a tempo parziale, quale misura transitoria, nonché alla conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa per gli uomini e le donne.

Questi obiettivi strutturali non si prefiggono di limitare le politiche ad alcuni gruppi. Al contrario: lo scopo è di elaborare una politica globale per permettere al mercato del lavoro nel suo complesso di funzionare meglio.

L'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro

La disoccupazione dei giovani resta due volte più elevata di quella degli adulti, con un livello medio superiore al 20%. Il divario tra la disoccupazione giovanile e quella degli adulti, che si era considerevolmente ridotto nel corso degli anni 1985-90, quando la disoccupazione è diminuita, si è nuovamente ampliato con la recessione dell'inizio degli anni Novanta. Ma resta inferiore a quanto fosse dieci anni fa e il numero di persone interessate è ben minore, a causa del declino del tasso di attività congiuntamente alla diminuzione della popolazione giovanile (grafico 7).

Il numero dei giovani entrati nella forza lavoro dell'Unione nel 1995 si sarebbe abbassato naturalmente? anche se il loro tasso di attività non fosse diminuito, poiché l'importanza numerica di tale classe di età sta diminuendo nella maggior parte degli Stati membri. Di per sé, tale effetto demografico ha ridotto la forza lavoro giovanile dell'1% circa nel 1995 e, se si aggiunge la riduzione del tasso di attività, il declino nel solo 1995 è stato del 3% circa. Diversamente che per altre classi di età, le tendenze sono praticamente le stesse per gli uomini e per le donne.

La maggior parte delle misure adottate dagli Stati membri per migliorare le prospettive di occupazione dei giovani mirano a dar loro la possibilità di acquisire competenze e qualifiche adeguate al mercato del lavoro ed evitare la disoccupazione. In particolare, l'attenzione si è concentrata sulla riduzione del numero di giovani che lasciano il sistema educativo e/o formativo prematuramente, con qualifiche scarse o nulle. Alcuni Stati membri garantiscono un posto nella formazione ai giovani che lo desiderano al termine della scolarità obbligatoria (Paesi Bassi, Regno Unito). Altri assicurano un numero minimo di posti nell'istruzione di secondo grado in modo che chiunque lo desideri possa

averne uno (Finlandia, Svezia). Diversi Stati membri si sono posti l'obiettivo di aumentare i tassi di attività a diversi livelli (Spagna, Francia, Italia, Regno Unito). Anche negli Stati membri con una lunga tradizione in materia di programmi di apprendistato, si adottano attualmente misure per rafforzare tali programmi o migliorarne l'immagine presso i datori di lavoro e i giovani. Altri Stati membri elaborano o estendono i sistemi di formazione professionale per renderli più attraenti.

L'esigenza d'azione

Dato che i tassi di occupazione e disoccupazione giovanile sono strettamente legati alle tendenze globali del mercato del lavoro, per ottenere buoni risultati una strategia mirata ai giovani dovrà combinare politiche dell'offerta intese a preparare adeguatamente i giovani al mercato del lavoro con politiche della domanda atte a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro ed attaccare alla radice le cause della disoccupazione elevata e persistente dei giovani.

- Un intervento precoce è fondamentale per impedire ai giovani di divenire disoccupati e scivolare in seguito verso la disoccupazione di lunga durata. I dati indicano che, rispetto ai giovani qualificati, i giovani senza qualifiche corrono un rischio quattro volte superiore di non trovare lavoro. Le politiche in materia dovrebbero preoccuparsi di ridurre l'analfabetismo e l'insuccesso scolastico e aumentare il livello di istruzione. A1cuni paesi hanno fissato obiettivi quantitativi e termini temporali per migliorare i livelli. Laddove esistono, tali obiettivi dovrebbero essere sostenuti da risorse adeguate.

- Le misure attive concepite per i giovani disoccupati dovrebbero essere innescate molto prima di quanto in genere lo siano oggi. Un'importanza eccessiva assegnata alla normativa che disciplina i diritti all'indennità di disoccupazione può spingere i giovani a lunghi periodi di attesa e rischia di trasformare una politica attiva del mercato del lavoro in una politica palliativa subordinata al sistema di prestazioni, mentre occorrerebbe una politica dinamica volta a far sì che i giovani ottengano un posto di lavoro.

- Quando i giovani arrivano sul mercato del lavoro, dovrebbero avere accesso ad un insieme integrato di consulenza e orientamento, nonché alla possibilità di sviluppare le competenze e l'esperienza necessarie. Modernizzare il modello di apprendistato laddove esiste ed elaborare programmi che riflettono l'essenza del sistema duale, è un modo per realizzare tale obiettivo. Per quelli che già detengono qualifiche professionali, la cosa più importante è avere accesso ad un posto di lavoro, per poter acquisire un'esperienza lavorativa adeguata. I paesi che garantiscono l'offerta di un'esperienza lavorativa o di una formazione dopo un certo periodo di disoccupazione sono riusciti a ridurre considerevolmente la disoccupazione giovanile.

- L'offerta di un'esperienza lavorativa e di posti di lavoro a livello di primo impiego è essenziale. Le parti sociali hanno un ruolo chiave da giocare in proposito, nonché nell'elaborazione di forme innovative di organizzazione del lavoro (interruzioni di carriera, pensionamento graduale, ecc.) e di orario flessibile, al fine di creare sbocchi suppletivi per aiutare i giovani ad accedere al mercato del lavoro.

Per prevenire e combattere la disoccupazione giovanile in Europa, e in particolare la disoccupazione di lunga durata, occorrono misure finalizzate, precoci e attive sul mercato del lavoro, che associno opportunità di esperienza professionale e di formazione per i tre milioni di giovani che sono stati disoccupati per almeno sei mesi. Tali misure dovrebbero essere concepite in modo da massimizzare le possibilità di occupazione di questo gruppo durante l'intero arco di vita attiva e ridurre il rischio di disoccupazione futura.

La prevenzione della disoccupazione di lunga durata

Nel 1995 la disoccupazione di lunga durata nell'Unione è passata dal 48% dei disoccupati a più del 50% (EUR12). La proporzione di disoccupati senza lavoro da due anni o più è aumentata ancora di più, passando dal 27% a più del 30% (grafico 8). La disoccupazione di lunga durata ha progredito incessantemente dal 1992, anno in cui la sua proporzione era al minimo decennale del 41%.

Rispetto alle persone attualmente occupate, una proporzione molto maggiore degli attuali disoccupati ha già vissuto un periodo di disoccupazione in passato (spesso di disoccupazione di lunga durata). La proporzione della forza lavoro che passa per un periodo di disoccupazione sembra tuttavia essere aumentata nel corso del tempo. Nell'Unione, circa il 45% dei giovani minori di 25 anni hanno conosciuto un periodo di disoccupazione prima o dopo il loro primo impiego.

La disoccupazione di lunga durata è il risultato del deflusso e dell'afflusso nello stato di disoccupazione. I dati forniti da alcuni Stati membri segnalano che circa il 20% dei disoccupati rischiano di diventare disoccupati di lunga durata.

La disoccupazione di lunga durata conduce anche una dequalificazione. Durante lunghi periodi di disoccupazione, le persone perdono non soltanto fiducia e stima di sé ma anche l'idoneità ad ottenere un impiego. Questo processo ha conseguenze profonde sulle singole persone e sull'economia nel complesso.

La portata della disoccupazione di lunga durata è un indicatore delle deficienze delle politiche economiche e occupazionali. La situazione globale dell'occupazione spiega parzialmente il problema, ma le varie strategie politiche del mercato del lavoro sono altrettanto rilevanti. Gli Stati membri che adottano una politica attiva sono riusciti a prevenire meglio la disoccupazione di lunga durata (Lussemburgo, Danimarca, Austria, Svezia).

La maggior parte degli Stati membri ha seguito una strategia imperniata sulle indennità, con una scarsa componente attiva, peraltro spesso finalizzata a curare, piuttosto che a prevenire, la disoccupazione di lunga durata. Le misure riparatorie sono necessarie e importanti, ma se le politiche si limitano a questo, si rischia di dare cattivi segnali a coloro che sono alla ricerca di lavoro, alle imprese e ai servizi per l'occupazione, ritardando l'azione e dunque mantenendo, o addirittura creando, disoccupazione di lunga durata.

L'esigenza d'azione

L'azione strategica deve affrontare il problema della disoccupazione di lunga durata sotto due angoli diversi: reinserire i disoccupati di lunga durata nel mondo del lavoro e impedire ai disoccupati di diventare disoccupati di lunga durata. Quest'approccio è motivato da due considerazioni: In primo luogo, le misure attive mirano a fermare l'afflusso nella disoccupazione di lunga durata, agendo sul numero dei disoccupati di lunga durata, sulla lunghezza dei periodi di disoccupazione e sulla disoccupazione totale; in secondo luogo, le misure saranno probabilmente più proficue se si interviene quando la gente non ha ancora perso fiducia e è ancora idonea all'occupazione.

- Il reinserimento dovrebbe cominciare ben prima che le persone diventino disoccupate di lunga durata e come si scoraggino. Gli Stati membri devono chiaramente esprimere nei programmi pluriennali che tale approccio preventivo convenuto sarà applicato nell'attività quotidiana dei servizi dell'occupazione.

- Un'azione precoce richiede un'attenzione sistematica nei confronti delle persone che rischiano di diventare disoccupati di lunga durata. Il servizio locale dell'occupazione deve potere prestare orientamento e consulenza di alta qualità.

- Un reinserimento riuscito include spesso una formazione per le nuove occupazioni più qualificate; una più precisa finalizzazione ai fabbisogni di qualifiche delle imprese e dell'economia locale migliora le prospettive per i disoccupati.

- Misure combinate di formazione e lavoro possono aiutare i disoccupati a superare la loro riserva nei confronti della formazione e motivare i disoccupati di lunga durata, indicando loro eventuali sbocchi occupazionali. I datori di lavoro apprezzano l'esperienza acquisita sul lavoro più della formazione "pura".

- I programmi di creazione di posti di lavoro dovrebbero basarsi su una partnership attiva e un finanziamento comune che coinvolgano tutti gli attori del mercato locale del lavoro. Occorre insistere in particolare su una partecipazione attiva delle parti sociali. I programmi di creazione di posti di lavoro su scala ridotta, che si rivolgono ai gruppi e alle comunità più svantaggiati, offrono spesso migliori prospettive e sono più proficui rispetto a certi programmi su grande scala.

- Più in generale, il successo delle strategie di prevenzione e di reinserimento nella lotta contro la disoccupazione di lunga durata e l'esclusione sociale dipende dallo sviluppo di istituzioni e strutture di sostegno più ampie (lavoro a tempo pieno e parziale, lavoro autonomo, istruzione e formazione, conciliazione tra vita familiare e professionale).

- L'efficacia e il valore delle politiche attive del mercato del lavoro nel prevenire e combattere la disoccupazione di lunga durata non dovrebbero essere giudicati soltanto in funzione di collocamenti di breve periodo, ma anche in funzione della capacità di occupazione a lungo termine.

- Occorre sviluppare, quale elemento di rilievo di una strategia preventiva e attiva, il concetto di "mercati transitori del lavoro", con impieghi di breve durata, che contribuiscano a mantenere o ritrovare l'idoneità all'occupazione.

Un'azione precoce è l'elemento determinante della lotta contro la disoccupazione di lunga durata, a livello sia di prevenzione che di reinserimento. La natura della disoccupazione di lunga durata richiede un approccio differenziato per soddisfare le eterogenee esigenze di questo gruppo, un approccio che preveda strutture adeguate di sostegno, una formazione in alternanza e la partecipazione attiva dei servizi pubblici dell'occupazione.

La promozione della parità di opportunità per le donne e per gli uomini

La parità di opportunità per le donne e per gli uomini è un obiettivo fondamentale della strategia europea per l'occupazione. Ciò si deve in parte per l'accresciuta partecipazione delle donne sul mercato del lavoro e al loro ruolo in costante crescita nell'economia europea. In una certa misura, dunque, le donne conoscono già progressi, certamente incompleti, ma reali in materia di parità di accesso, di opportunità, di condizioni e di retribuzioni.

Le donne sono all'origine dell'intera crescita occupazionale dell'Unione nel corso degli ultimi 20 anni circa, e probabilmente continueranno ad esserlo in futuro. I tassi di partecipazione delle donne, ad esempio nella fascia di età tra i 25 ed i 49 anni, durante il breve periodo dal 1987 al 1995 mostrano una crescita dal 63% a un po' più del 70% in tutti i 15 Stati membri (Grafico 9). Nello stesso periodo, tale proporzione è aumentata nell'intera Unione, eccetto in Danimarca, Finlandia e Svezia, dove è comunque superiore all'80%. L'aumento è stato particolarmente sensibile nei paesi in cui il livello all'inizio del periodo era basso, come la Spagna e l'Irlanda, dove la proporzione è passata dal 40% circa a quasi il 60%. Anche la proporzione delle donne occupate è aumentata, ad eccezione dei tre Stati nordici, dove è invece diminuita, soprattutto in Finlandia e Svezia, più dei tassi di attività. Tuttavia, la partecipazione e l'occupazione delle donne in questa classe di età resta inferiore che negli Stati Uniti, dove le cifre si avvicinano, rispettivamente all'80% ed al 75% una differenza effettiva nel numero di donne che lavorano (considerando la differenza di dimensione della popolazione) di 6-7 milioni.

Mentre i tassi di occupazione e partecipazione delle donne hanno avuto tendenza a crescere nel corso del tempo, quelli maschili hanno teso a diminuire. Un po' più del 62% della creazione netta di posti di lavoro nell'Unione nel 1995, come sempre negli ultimi anni, è andata a profitto delle donne piuttosto che degli uomini. In un certo senso ciò riflette la struttura delle variazioni a livello settoriale, con una crescita dell'occupazione concentrata nei servizi ed un continuo declino nell'agricoltura e nelle industrie di trasformazioni dove gli uomini sono predominanti.

I settori di attività che conoscono la crescita più rapida in termini occupazionali sono quelli dove le donne sono sovrarappresentate. In questi settori, più del 60% dei posti nell'Unione sono occupati da donne, e una proporzione comparabile di creazione di posti di lavoro beneficia le donne piuttosto che gli uomini. Per contro, gli uomini occupano più del 70% dei posti di lavoro nei settori industriali in declino. Una quota sensibile delle donne nei settori in espansione dei servizi ha un alto livello di istruzione, con un diploma universitario o equivalente. In effetti, circa il 70% delle donne con tale livello di qualifica lavorava in questi settori nel 1995 contro il 46% soltanto di uomini di pari livello. E, dato forse più significativo, un po' più del 40% delle donne aventi soltanto un livello, d'istruzione di base lavorava nei settori di attività in espansione, a fronte del 14% soltanto degli uomini.

La disoccupazione femminile, tuttavia, non è stata affatto influenzata dalla ripresa e resta più elevata di quella degli uomini in tutti gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito e della Svezia. Il tasso medio di disoccupazione dell'Unione nel suo insieme è sceso meno di quello degli uomini tra il 1994 e il 1995. Ma dalla metà del 1995, i tassi di disoccupazione femminile maschile sono aumentati in misura più o meno simile, prima di stabilizzarsi. La Germania costituisce un'eccezione, in quanto la disoccupazione maschile è aumentata più rapidamente di quella femminile, ma si tratta di un fenomeno che riflette in gran parte il marcato abbandono del mercato del lavoro da parte delle donne nella ex-RDT, dove la loro partecipazione era particolarmente elevata.

L'esigenza d'azione

La costante partecipazione delle donne al mercato del lavoro costituisce un elemento essenziale nel futuro sviluppo dell'occupazione in Europa, in particolare in vista delle prospettive demografiche. A tassi elevati di partecipazione delle donne sono associati tassi elevati di crescita dell'occupazione, dei redditi e dello sviluppo economico globale. La politica in questo settore dovrebbe dunque tendere a garantire e facilitare l'accesso delle donne ad opportunità di lavoro adeguate e appropriate.

- Nonostante il fatto che una proporzione maggiore dei posti di lavoro creati sia per le donne piuttosto che per gli uomini, resta pur vero che nell'Unione nel suo insieme le donne sono più colpite degli uomini dalla disoccupazione. È importante mettere in atto politiche adeguate ad assicurare alle donne un trattamento equo e corretto sul luogo di lavoro l'opportunità di conciliare il lavoro con le responsabilità familiari senza e che la loro carriera debba risentirne.

- Un elemento essenziale è costituito dalla disponibilità di servizi più numerosi ed efficaci per aiutare i membri di un nucleo familiare a conciliare meglio responsabilità professionali e familiari (in particolare per l'assistenza ai bambini e le cure alle persone anziane). Ciò implica una revisione della normativa che penalizza direttamente o indirettamente - le donne che interrompono la loro attività professionale in caso di gravidanza o per occuparsi di persone a carico.

- È essenziale non trascurare i molti uomini le cui competenze non sono più richieste sul mercato del lavoro e che sono condannati che sono condannati ad un'inattività di lungo periodo, che si chiami disoccupazione di lunga durata o pensionamento anticipato. Fino ad oggi non sono state individuate misure efficaci per agevolarne il rientro nel lavoro e l'attenzione politica resta concentrata su misure passive di sostegno dei redditi in tutte le sue forme (indennità di disoccupazione o di invalidità, pensionamenti anticipati o assistenza sociale).

- Integrare la parità di opportunità nella politica del mercato del lavoro implica verificare se le politiche nazionali abbiano effetti involontari e inattesi, ma rilevanti, sulle relazioni tra: sessi.

Le politiche dovrebbero tendere ad eliminare la segregazione nel mercato del lavoro e, in questo contesto, tutti gli ostacoli che impediscono attualmente alle donne di migliorare la loro situazione. L'occupazione femminile è caratterizzata troppo spesso da salari bassi, forme di lavoro atipiche, impiego precario e scarse prospettive di carriera.

Dalle misure passive alle misure attive per promuovere la partecipazione e l'accesso all'occupazione

All'emergere della disoccupazione di massa hanno contribuito numerosi fattori in particolare gli sviluppi a livello macroeconomico, ma anche fattori di tipo strutturale. L'aumento della disoccupazione è dovuto a due fattori: il maggior numero di persone che diventano disoccupate e l'allungarsi dei periodi di disoccupazione. Politiche dell'occupazione non bene equilibrate hanno forse peggiorato la disoccupazione strutturale limitandosi a sostenere i redditi della maggioranza dei disoccupati, invece di dar loro i mezzi per acquisire nuove qualifiche e competenze per rientrare su un nuovo mercato del lavoro nuovo, più imperniato su questo aspetto. Ciò può anche aver favorito l'emergere della disoccupazione di lunga durata e dell'esclusione sociale.

I programmi pluriennali per l'occupazione confermano una convinzione largamente diffusa, secondo la quale la spesa pubblica dovrebbe privilegiare politiche attive piuttosto che passive. Sembra più ragionevole finanziare la creazione di occupazione o la formazione piuttosto che sostenere il reddito dei disoccupati, cioè privilegiare l'investimento invece del consumo. Tuttavia, vi sono vari metodi per farlo. In alcuni paesi, si opta per una completa sostituzione delle misure passive con quelle attive, come la formazione; e le nuove misure tendono ad evidenziare l'importanza di offrire opportunità di un nuovo lavoro. In altri casi, si è cercata una migliore complementarità tra le due categorie di spesa, collegando sostegno dei redditi e programmi attivi in modo più efficace grazie ad una modifica del regime delle indennità di disoccupazione intesa a rafforzare gli incentivi alla ricerca attiva di lavoro.

Tutti gli Stati membri riconoscono il ruolo essenziale dei servizi pubblici per l'occupazione nella lotta contro la disoccupazione e nell'ottenere un grado elevato di flessibilità del mercato del lavoro. In risposta alle critiche che sottolineano l'impressione di inefficienza che danno tali servizi alla luce delle mutevoli necessità del mercato, la maggior parte degli Stati membri ha proceduto ad una loro riforma. Ciò ha spesso implicato -un decentramento degli stessi servizi pubblici, una deregolamentazione e uno sviluppo progressivo dei servizi privati nelle attività di collocamento, un'offerta di servizi di consulenza più mirati a coloro che sono in cerca di lavoro e uno sforzo inteso a rivolgere maggiormente l'attenzione alle necessità dei clienti.

Nel 1995, i 15 Stati membri hanno destinato circa 180 miliardi di ECU alle politiche del mercato del lavoro, di cui 63 miliardi a titolo di misure attive. Poco più di un terzo soltanto della spesa totale è stato dedicato a misure specificamente concepite per promuovere il reinserimento dei disoccupati, anziché sostenerne i redditi.

Una graduale presa di coscienza della relativa debolezza delle politiche attive nella spesa totale e dell'allarmante livello della disoccupazione di lunga durata, ha condotto numerosi Stati membri a tentare di trasferire la spesa dal sostegno dei redditi dei disoccupati verso misure attive del mercato per aiutarli a trovare lavoro.

Si tratta di un obiettivo di difficile realizzazione, tanto più in un periodo di recessione in cui il numero dei disoccupati tende ad aumentare ed esercitare pressione sulle risorse finanziarie. La recente evoluzione della spesa mostra la tendenza delle politiche passive a "spiazzare" quelle attive nei periodi di recessione. Tra il 1990 e il 1994, la quota media delle politiche attive nella spesa totale nell'Unione è scesa dal 36 al 33%, prima di risalire al 35% nel 1995.

L'incremento del 1995 può essere attribuito in parte ad una riduzione della disoccupazione, in parte a precisi sforzi intesi a rendere attiva la politica del mercato del lavoro. Questa strategia non si è limitata a sostituire spese passive con spese attive. Una parte importante della strategia ha consistito nel rivedere completamente il sistema delle indennità di disoccupazione, per assicurare che il livello e la durata della disoccupazione e delle corrispondenti prestazioni non siano tali da disincentivare la ricerca di lavoro, nonché per integrare in modo più completo il sostegno dei redditi nell'applicazione di programmi attivi.

L'esigenza d'azione

- Il successo di un tale cambiamento di politica dipenderà dall'azione intrapresa per riesaminare gli obiettivi e l'interazione delle misure sia attive che passive, nonché da un esame e un rafforzamento degli strumenti utilizzati.

- A ciò dovrebbe accompagnarsi un riesame della funzione incentivante delle d'indennità. Gli obiettivi da perseguire sono due: in primo luogo, riorientare le preferenze individuali dal sostegno passivo del reddito alla ricerca attiva di lavoro; in secondo luogo, proporre programmi su misura intesi ad aiutare i disoccupati a trovare una soluzione duratura ai loro problemi. Un tale passaggio da misure passive a misure attive è essenziale non soltanto per reinserire coloro che sono già disoccupati ma anche per beneficiare del potenziale produttivo dell'intera forza lavoro. Tuttavia, ciò si può realizzare soltanto grazie ad una chiara e mutua comprensione delle responsabilità reciproche dei disoccupati e dei servizi pubblici per l'occupazione che hanno il compito di aiutarli a tornare sul mercato del lavoro.

- Gli Stati membri utilizzano numerose misure per aumentare gli incentivi, in particolare per incoraggiare i datori di lavoro ad assumere lavoratori poco qualificati ed i lavoratori ad accettare un nuovo un impiego piuttosto che restare inattivi. Queste misure devono trovare un difficile equilibrio tra i loro effetti diretti e indiretti: esse possono sortire l'effetto di spingere maggiormente i disoccupati ad accettare un'occupazione, ma anche scoraggiarne i coniugi dal fare altrettanto; possono ridurre i tassi marginali di imposizione per i redditi più bassi, ma far aumentare salari medi;

possono ridurre il costo totale della manodopera per i posti di lavoro meno qualificati, ma con un impatto notevole sul bilancio. È dunque indispensabile esaminare accuratamente queste misure e individuare le soluzioni le più efficaci.

- Gli Stati membri stanno utilizzando un'ampia gamma di misure per sviluppare e riformare i servizi pubblici per l'occupazione. Fino ad oggi, l'attenzione delle politiche si è concentrata sul decentramento, la deregolamentazione e la maggiore finalizzazione a categorie sociali con esigenze speciali. Nuove riforme dovrebbero tendere a rafforzare le quattro funzioni principali dei servizi pubblici per l'occupazione in modo che possano contribuire appieno all'attuazione di politiche attive del lavoro. La prima funzione riguarda la tradizionale attività di intermediazione che consiste nell'avvicinare chi offre e chi chiede lavoro. La seconda è la funzione di informazione, che consiste nell'informare chi cerca e chi offre lavoro sui programmi e le misure esistenti. La terza è la funzione di orientamento, per fornire consiglio e consulenza sulle opportunità di lavoro e sui programmi di formazione e riqualificazione. La quarta è la funzione di erogazione, che consiste nel gestire programmi attivi in coordinamento stretto con le altre funzioni e col sistema di sostegno dei redditi.

La sfida strategica: dall'incertezza alla fiducia

Con il Mercato unico, l'Europa sta facendo un salto in avanti nella modernizzazione dell'economia. Il Mercato unico fornisce il quadro e il potenziale per la crescita e per politiche macroeconomiche orientate all'occupazione, permettendo agli Stati membri di sfruttare meglio l'effetto moltiplicatore, come ha sottolineato il Programma d'azione per l'occupazione della Commissione

Un patto di fiducia. Congiuntamente al continuo sostegno all'occupazione offerto dai Fondi strutturali comunitari, e in particolare dal Fondo sociale europeo, che svolge un ruolo di livello nel promuovere la coesione economica e sociale tra gli Stati membri e al loro interno, il Mercato unico mette in valore il potenziale del processo di integrazione. Questo potenziale non è stato ancora sfruttato al massimo. Un'azione coordinata e sistematica offre un valore aggiunto maggiore della somma delle singole, diverse misure adottate in ogni Stato membro. Tale approccio implica l'abbandono di politiche economiche a spese dei propri partner (beggar-myneighbour) con politiche di sviluppo coordinate, che possano generare fiducia tra consumatori e investitori.

Il presente rapporto ha indicato le aree dove è ancora necessario intervenire, se si vuole perseguire con successo la strategia europea per l'occupazione. Il quadro generale già esiste, occorre ora farlo funzionare. La chiave del successo risiede nella conciliazione di obiettivi spesso in conflitto tra loro:

- un approccio decisivo per garantire l'equilibrio tra la politica macroeconomica e quella strutturale, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro europeo, e perseguire parallelamente gli obiettivi di integrazione e prevenzione per rispondere alle necessità dei gruppi più svantaggiati giovani e disoccupati di lunga durata nel rispetto della parità di opportunità;

- una partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale. Un'economia e una società efficienti ed eque possono funzionare soltanto se entrambi i datori di lavoro e i lavoratori hanno una mutua e reciproca percezione del loro ruolo e della loro funzione.

L'Europa ha i mezzi per risolvere il problema dell'occupazione. Il cammino verso la soluzione presuppone la risposta a numerose scelte gravi e difficili. La via della cooperazione, segno distintivo e motto della costruzione europea sin dalla fondazione della Comunità, offre le migliori possibilità di superare il clima di incertezza e progredire confidando nel futuro.