

Modernizzare l'organizzazione del lavoro

- Un atteggiamento positivo nei confronti dei cambiamenti**

Comunicazione della Commissione

1. Introduzione

1.1 Obiettivo della comunicazione

L'obiettivo della comunicazione è quello di stimolare e rafforzare il partenariato per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Le parti sociali a livello europeo, nazionale e settoriale sono invitate a prendere in considerazione il sistema migliore per favorire e completare il pilastro dell'adattabilità degli Orientamenti per l'occupazione e per sviluppare ai livelli adeguati un quadro di riferimento per azioni da intraprendere in questo settore.

La comunicazione si colloca in un momento in cui l'UE e gli Stati membri sono impegnati attivamente nella modernizzazione dei sistemi economico, occupazionale e sociale. A livello macroeconomico c'è lo stimolo dell' UME, a livello dei sistemi nazionali per l'occupazione ci sono gli Orientamenti per l'occupazione e, a livello aziendale, un certo numero di iniziative destinate a migliorare l'organizzazione del lavoro.

Le aziende sono i principali responsabili della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Tuttavia, questo processo all'interno delle imprese può aver successo solo se si basa su una stretta collaborazione fra le parti sociali e se viene attuato nel rispetto della realizzazione delle strategie economiche e dell'occupazione.

1.2. Il Libro verde

L'impostazione suggerita si basa sulle reazioni alla pubblicazione del Libro verde "Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro"¹. Il principale messaggio del Libro verde è che una migliore organizzazione del lavoro, basata sull'abilità, la fiducia e la qualità, nonché su un elevato livello di partecipazione dei lavoratori, può costituire un valido contributo alla competitività delle aziende europee, al miglioramento della qualità della vita lavorativa e alla occupabilità della manodopera.

Il Libro verde ha saputo stimolare in tutta l'Unione europea un vivace dibattito fra datori di lavoro e sindacati, autorità pubbliche e altre parti interessate. Sono state organizzate diverse conferenze cui hanno partecipato migliaia di persone. Alla Commissione sono pervenuti oltre 150 commenti scritti, presentati dalle parti sociali, dai governi, dai centri di ricerca, da singole aziende e da ricercatori. Questi contributi sono stati riassunti nella pubblicazione della DG V: "Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro: sintesi delle risposte". Anche il Parlamento europeo e altre istituzioni europee hanno espresso il loro parere sul Libro verde.

La Commissione non intendeva utilizzare il Libro verde come base di un'iniziativa legislativa per preconizzare un unico tipo di organizzazione del lavoro. Al contrario, l'intenzione della Commissione era quella di avviare un dibattito per definire una nuova impostazione, basata sul

¹ COM(97) 128 def., 16.04.1997

partenariato e che prenda in considerazione i mutamenti continui e la sempre maggiore diversità della vita lavorativa del mondo moderno.

La Commissione ha tratto le seguenti conclusioni dalle consultazioni e dalle discussioni seguite alla pubblicazione del Libro verde:

L'Europa deve seguire una strategia improntata a un'elevata qualità sul luogo di lavoro, in modo da migliorare la produttività e creare le condizioni favorevoli alla competitività e all'occupazione.

Il processo di modernizzazione deve essere accelerato. Nuove modalità di lavoro, più flessibili, in genere non sono molto diffuse in Europa. Vi sono singoli esempi di buona prassi, ma è necessario un sostegno per trasformarli in strategie innovatrici

La nuova organizzazione del lavoro interessa tutti i posti di lavoro, ivi compresi i settori pubblici e privati, le piccole e le grandi aziende.

Le aziende sono responsabili dell'adozione di misure concrete relative all'organizzazione del lavoro: il ruolo principale dei dirigenti, con un'adeguata partecipazione dei lavoratori, consiste nel definire i metodi più adatti e più efficaci. Il partenariato nel cambiamento è la chiave del successo.

Nella ricerca di una migliore organizzazione del lavoro, occorre prestare più attenzione alla tematica del genere.

Queste conclusioni della discussione relativa al Libro verde hanno spinto la Commissione a chiedere alle parti sociali di assumere, a tutti i livelli, un ruolo di guida nello sviluppo di una nuova impostazione dell'organizzazione del lavoro. Pertanto con questa Comunicazione si tenta di identificare la migliore strategia per tutti gli attori a seconda dei livelli d'intervento, in modo da affrontare i problemi chiave e impostare in modo positivo il cambiamento.

1.3. La strategia per l'occupazione del Vertice di Lussemburgo

Il Consiglio europeo straordinario svoltosi a Lussemburgo nel novembre 1997 ha espresso un sostegno politico per le idee esposte nel Libro verde. Il terzo pilastro degli Orientamenti per l'occupazione, l'adattabilità, sottolinea l'importanza dell'organizzazione del lavoro e invita le parti sociali a svolgere un ruolo leader in questo settore.

Ci sono stati notevoli progressi in alcuni Stati membri nella definizione e nell'attuazione di questo processo di partenariato, in particolare nel contesto dell'elaborazione dei Piani d'azione nazionali per l'occupazione, ma la prassi non è universale e non è stata adeguatamente affrontata a livello europeo. Si osserva una certa esitazione, in relazione agli Orientamenti, per quanto riguarda l'entità delle responsabilità delle parti sociali e il livello al quale è opportuno intervenire con azioni. Gli orientamenti proposti per il 1999 mettono in evidenza il fatto che rivolgersi alle parti

sociali per negoziare accordi destinati a modernizzare l'organizzazione del lavoro comporta lo sviluppo di un forte partenariato a tutti i livelli: a livello europeo, nazionale, settoriale e aziendale.

1.4. Il ruolo del dialogo sociale

Il Vertice di Lussemburgo sull'occupazione ha incaricato la Commissione di designare un gruppo di esperti ad alto livello per analizzare i possibili mutamenti industriali nell'Unione europea e studiare come meglio anticiparli per potersi difendere dalle conseguenze economiche e sociali. Nella sua relazione, che sarà presentata al Consiglio europeo di Vienna, il gruppo di esperti dichiara che l'UE deve concentrarsi su strumenti positivi di adattamento, non solo sull'identificazione di ciò che va evitato. Il gruppo di esperti sottolinea che i mutamenti industriali costituiscono un'opportunità, che devono essere anticipati, predisposti e gestiti. Secondo il loro parere, la base di tutto è costituita dal dialogo a tutti i livelli. Le aziende all'apice del successo hanno un buon dialogo sociale con i dipendenti, poichè le persone motivate sono un elemento essenziale del successo commerciale.

Il futuro dell'organizzazione del lavoro è stato analizzato anche da un gruppo di esperti sull'evoluzione del diritto del lavoro in Europa (gruppo Madrid). La Commissione ritiene che la relazione fornisca un'utile introspezione nel contesto in cui il processo di modernizzazione ha luogo. In particolare, il gruppo ha chiaramente dimostrato che gli accordi collettivi guadagnano terreno come strumento per trovare un equilibrio fra i vari interessi nella vita lavorativa e che le contrattazioni collettive, sebbene in fase di riorganizzazione, sono sorprendentemente dinamiche.

2. Quadro di riferimento delle prossime iniziative – Ruolo fondamentale delle parti sociali

2.1. Elementi principali

A seguito del processo di consultazione la Commissione ha concluso che le parti sociali, a tutti i livelli, sono pronte a fornire un forte contributo alla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. È opinione comune che il rinnovo dell'organizzazione del lavoro può essere realizzato principalmente sul posto di lavoro, con la partecipazione di dirigenti e lavoratori e dei loro rappresentanti e prendendo in considerazione la diversa natura della situazione particolare di ciascun settore, di ciascuna organizzazione o azienda, ivi comprese le piccole e medie imprese.

La Commissione ritiene che sia necessario una nuova impostazione della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Questa strategia potrebbe riguardare: la definizione del “terreno comune” e degli obiettivi per le parti sociali; lo sviluppo di un processo di stimolo, sostegno e controllo delle attività nazionali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà; lo studio di ulteriori sistemi per migliorare sia la flessibilità, che la stabilità, affrontando un certo numero di problemi in modo coerente. Ovviamente dovrebbero fare parte di questa strategia gli accordi delle parti sociali in risposta al pilastro dell'adattabilità negli Orientamenti per l'occupazione.

2.1.1. Obiettivi

La Commissione ritiene che spetti alle parti sociali fare il primo passo nel tentativo di individuare alcuni obiettivi comuni. Gli obiettivi principali dell'UE sono la **competitività** e l'**occupazione**. In questo contesto c'è un ampio consenso sul fatto che un miglioramento della **produttività**, mediante una migliore organizzazione del lavoro, sia necessario se le singole imprese devono migliorare la loro situazione competitiva e se la Comunità deve raggiungere gli obiettivi economici che si è fissata. Inoltre è essenziale un approccio positivo per conciliare le esigenze di **flessibilità** delle aziende e le esigenze di **stabilità** dei dipendenti. La flessibilità all'interno dell'impresa non solo favorisce la produttività, ma anche migliora la qualità della vita lavorativa. La stabilità per i lavoratori si traduce, per l'impresa, in una manodopera più stabile, versatile e motivata.

2.1.2. Procedura di modernizzazione

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

Nell'ambito del pilastro dell'adattabilità degli Orientamenti per l'occupazione, le parti sociali sono invitate a negoziare accordi per modernizzare l'organizzazione del lavoro. Il progetto di Orientamenti della Commissione per il 1999 ha sottolineato che questi accordi devono essere definiti a tutti i livelli opportuni. Ciò ovviamente comporta la partecipazione delle parti sociali a livello europeo, in quanto potrebbero sviluppare un processo di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, in particolare, per sostenere e favorire l'adattabilità ad altri livelli. La Commissione ritiene che questo processo, basato sul partenariato, rappresenti la strategia più promettente per la modernizzazione della vita lavorativa.

Vi è l'esigenza di riesaminare l'organizzazione del lavoro allo stesso modo in cui i governi hanno ritenuto opportuno riesaminare il contesto giuridico per il mercato occupazionale, allo scopo di modificare il quadro contrattuale, nei casi in cui è necessario adattarsi a nuove condizioni e per trovare soluzioni per nuove esigenze. Questo rappresenta una sfida per le parti sociali che devono definire un quadro d'azione coerente e globale, invece di reagire, positivamente o negativamente, a iniziative legislative frammentarie.

2.1.3. Questioni principali

La Commissione ritiene che vi siano un certo numero di questioni, identificate nel processo di consultazione, che potrebbero essere affrontate dalle parti sociali, ad esempio:

Garantire una formazione adeguata

Resta presente una particolare esigenza di facilitare l'adattamento delle capacità dei lavoratori ai bisogni dell'azienda, nonché di migliorare le conoscenze dei titolari e dei dirigenti delle aziende in un'ottica di attuazione di un'organizzazione del lavoro flessibile. Ciò comporta una formazione costante e la capacità di percepire la formazione come un investimento.

Mettere a punto nuovi "pacchetti" dell'orario di lavoro, in un contesto globale

Le parti sociali a livello europeo hanno avviato lavori costruttivi nel settore dell'orario di lavoro, in modo da conciliare flessibilità e stabilità. Si è giunti ad un accordo sul lavoro a tempo parziale. Sono stati stipulati accordi sull'orario di lavoro anche nel settore delle ferrovie,

in quello marittimo e nell'agricoltura. Dalle discussioni è emerso, in particolare nel corso di un recente seminario organizzato dalle parti sociali, che l'orario di lavoro non può essere dissociato dall'organizzazione del lavoro. Le parti sociali potrebbero procedere a un ulteriore esame di questo rapporto. Ad esempio, sarebbe possibile comprendere le circostanze in cui nuovi accordi relativi all'orario di lavoro, ivi comprese attività di formazione e altri congedi, potrebbero rivelarsi vantaggiose, applicando un orario di lavoro flessibile, ad esempio, in termini di maggiore produttività, migliore occupabilità, ovvero un migliore equilibrio fra l'attività lavorativa e la vita familiare.

Facilitare la diversificazione dei rapporti di lavoro, nonché nuove forme di lavoro

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

Garantire condizioni ottimali per l'introduzione e l'applicazione di nuove tecnologie

Strettamente associata allo sviluppo della formazione continua e alla possibilità di diversificazione delle prassi lavorative è la questione chiave dell'introduzione delle nuove tecnologie, in particolare delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le parti sociali potrebbero aprire la strada nello sviluppo di un approccio integrato all'introduzione delle nuove tecnologie e nei confronti dei mutamenti a livello organizzativo. Questa strategia consentirebbe all'impresa di beneficiare pienamente dei vantaggi e delle opportunità che offrono le nuove tecnologie.

La Commissione trasmetterà una relazione al Consiglio europeo di Vienna sulle opportunità professionali che offre la società dell'informazione, relazione che sottolinea, fra l'altro, l'esigenza di cambiamenti a livello organizzativo. Inoltre la Commissione pubblicherà l'anno prossimo una comunicazione sugli aspetti sociali del telelavoro. Le parti sociali potrebbero svolgere un ruolo importante nello sviluppo di adeguate azioni in questo settore.

Promozione della motivazione e dell'adattabilità dei dipendenti attraverso una maggiore partecipazione

La casistica ha dimostrato che lo sviluppo di un buon sistema di comunicazione e l'impegno dei lavoratori per il cambiamento del processo e per una nuova organizzazione del lavoro sono aspetti cruciali. La partecipazione finanziaria dei dipendenti, ad esempio, è un settore in cui le parti sociali potrebbero compiere progressi.

Promozione della parità delle opportunità

Sono stati adottati numerosi provvedimenti comunitari relativi alla parità di trattamento fra uomini e donne. Attualmente s'insiste sull'integrazione della dimensione del genere in tutte le attività e politiche (mainstreaming). A questo proposito le parti sociali potrebbero interessarsi della questione dell'integrazione e della reintegrazione delle donne nella vita lavorativa e dell'accesso alla formazione, nonché del problema di conciliare meglio vita familiare e responsabilità di lavoro.

2.2. Ruolo dei governi nazionali

Il ruolo delle parti sociali e gli accordi collettivi assumono sempre più importanza e, al tempo stesso, le autorità pubbliche continuano ad essere responsabili del quadro giuridico generale entro il quale operano le aziende.

Gli Orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri comportano un certo numero di richieste agli Stati membri, in particolare li invitano a ridurre e a semplificare gli aspetti amministrativi e fiscali relativi alle piccole e medie imprese, a riesaminare gli ostacoli all'occupazione e all'investimento in risorse umane, nonché gli ostacoli al lavoro autonomo. Questo è stato sottolineato dalla Business Environment Simplification Task Force (BEST), che ha preso in considerazione modalità per migliorare la qualità della legislazione e ridurre l'onere amministrativo per le aziende europee, in particolare le piccole e medie imprese².

Per lo più, la legislazione esistente nel settore dell'occupazione e della protezione sociale è stata messa a punto in un'epoca in cui la struttura del mercato del lavoro era molto diversa da quella di oggi. In vista di questo, gli Orientamenti per l'occupazione suggeriscono a ciascuno Stato membro di esaminare la possibilità di inserire nella propria legislazione tipi di contratto più adattabili. Ciascuno Stato membro dovrebbe prendere in considerazione in che modo si possa modernizzare l'organizzazione del lavoro, in collaborazione con le parti sociali a livello nazionale.

2.3. Ruolo dell'Unione europea

Un certo numero di programmi e di strategie dell'Unione europea favoriscono il processo di modernizzazione e possono essere utilizzati efficacemente per sostenere azioni concrete intraprese dalle parti sociali in questo settore.

Uno degli obiettivi principali dei Fondi strutturali è quello di facilitare nuovi sistemi di gestione della produzione e dell'organizzazione del lavoro attraverso interventi di formazione destinati a migliorare le competenze dei lavoratori. Il nuovo progetto di regolamento del Fondo sociale europeo, proposto dalla Commissione europea nel marzo 1998, si prefigge l'obiettivo di migliorare i sistemi per promuovere una manodopera specializzata, qualificata e adattabile, favorire l'innovazione e l'adattabilità nell'organizzazione del lavoro e stimolare il potenziale umano nella ricerca, nelle scienze e nella tecnologia. In questa prospettiva la Commissione si aspetta che le parti sociali, a livello europeo, definiscano un processo che possa sostenere le attività a livello nazionale e locale.

Come annunciato nella comunicazione della Commissione sulla dimensione sociale e il mercato del lavoro, in relazione alla società dell'informazione – Priorità alla dimensione umana – Le fasi successive (COM (97) 390), è in fase di elaborazione una Rete europea sull'organizzazione del lavoro, che comporta la partecipazione di esperti e operatori, per sostenere le iniziative nazionali e locali. Gli obiettivi della Rete consisteranno nel consolidare la ricerca e la documentazione

² Vedasi risposta della Commissione (COM (98) 550 def.)

organizzativa europea, nell'identificare e procedere allo scambio di buone prassi, nel promuovere la cooperazione e sostenere i settori e le regioni in ritardo di sviluppo.

Le istituzioni europee possono anche adoperarsi per adattare e semplificare la legislazione relativa alle aziende, nella quale l'Unione europea ha una responsabilità diretta. Un esempio di azione in questo settore è la direttiva sul trasferimento delle imprese recentemente aggiornata e che presto sarà codificata. Un altro esempio, la direttiva adottata recentemente sulle pensioni complementari, costituisce un primo passo verso la rimozione di alcuni ostacoli alla libera circolazione per quanto riguarda i diritti non statutari. Questo processo sarebbe notevolmente favorito se fosse possibile mettere a punto una procedura credibile per identificare e attuare alternative alla legislazione da semplificare e sostituire.

3. Fasi successive

La comunicazione è destinata alle parti sociali e alle istituzioni europee e funge da invito alle parti sociali a cogliere l'opportunità di assumere un ruolo leader nel processo di cambiamento. Il Vertice di Vienna potrebbe essere la prima opportunità per prendere in considerazione il varo di questo processo, in particolare per le parti sociali.

Pur se il processo deve necessariamente essere continuo, la Commissione spera di disporre dei primi elementi di risposta delle parti sociali sulla messa a punto e l'attuazione di un processo di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, in tempo per poter influenzare l'attuazione degli Orientamenti sull'occupazione per il 1999 e l'elaborazione della Relazione congiunta sull'occupazione per il Vertice di Helsinki nel dicembre 1999. La Commissione presterà particolare attenzione al ruolo delle parti sociali a tutti i livelli del processo di modernizzazione e alle iniziative che verranno prese sulla base degli Orientamenti sull'occupazione, nonché della presente comunicazione.