



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 13.11.1998

COM(1998) 641 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

***“MODERNIZZARE I SERVIZI PUBBLICI DELL’IMPIEGO  
PER SOSTENERE LA STRATEGIA EUROPEA PER L’OCCUPAZIONE”***



## **Sunto**

Pur se la politica dell'occupazione è di competenza degli Stati membri e comprende organizzazione, gestione del personale e funzionamento dei Servizi pubblici dell'impiego (SPI), la presente comunicazione invoca un'azione congiunta per modernizzare i Servizi pubblici dell'impiego (SPI) quale contributo alla strategia europea per l'occupazione. Gli SPI svolgono un importante ruolo nell'attuare di tale strategia, con 100.000 dipendenti che forniscono servizi di informazione, intermediazione e adattamento al mercato a datori di lavoro e persone in cerca di impiego in più di 5.000 sedi in tutta l'Unione. Gli SPI favoriscono un funzionamento più efficiente del mercato del lavoro creando il collegamento tra il mercato e le persone in cerca di lavoro. Il loro contributo in termini di abbinamento di domanda e offerta rimarrà di importanza capitale nei decenni a venire, in particolar modo dal momento che le carenze di personale si sommano al declino della popolazione in età da lavoro in diverse regioni dell'Unione europea.

I Piani d'azione nazionali per l'occupazione del 1998 confermano il ruolo fondamentale degli SPI in tutti gli Stati membri per l'attuazione degli Orientamenti in materia di occupazione. Si tratta di un ruolo addirittura cruciale per quanto riguarda la strategia preventiva volta ad offrire un nuovo inizio prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione per i giovani e dodici mesi per gli adulti. Tali responsabilità richiederanno un notevole lavoro da parte degli SPI stessi, nonché da parte degli Stati membri per sviluppare l'efficienza e l'efficacia degli SPI. Ne deriva anche una nuova urgenza per le riforme attualmente in atto in numerosi Stati membri, volte ad adattare gli SPI a funzionare in un ambiente nuovo e rapidamente mutevole del mercato del lavoro.

Gli Stati membri devono creare le condizioni giuste per consentire agli SPI di lavorare in modo più efficace in un mercato in cui operano fornitori di servizi sempre più numerosi. L'obiettivo è quello di favorire l'accesso ad un certo numero di offerte di lavoro, sviluppare procedure di gestione sistematica dei fascicoli per tutti i disoccupati registrati in cerca di lavoro e fare la loro parte nella fornitura coordinata di tutti i servizi pubblici alle persone in cerca di impiego, per consentire loro di reinserirsi nel mondo del lavoro.

Nel quadro di riferimento stabilito dai governi, gli SPI devono adoperarsi costantemente per migliorare la qualità dei servizi offerti a persone in cerca di lavoro e datori di lavoro, fare un uso migliore delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione e stringere partenariati forti con altri soggetti attivi nel mercato del lavoro (p. es. parti sociali, enti locali, enti previdenziali, fornitori di istruzione e formazione).

Le parti sociali, a livello locale, regionale e nazionale, devono sviluppare il loro ruolo di interlocutori a pieno titolo degli SPI, creando un collegamento tra le loro strategie ed attività e il lavoro degli SPI, per migliorare la compatibilità tra domanda e offerta di lavoro.

La Commissione europea incentiverà il processo di modernizzazione, nell'ambito della strategia per l'occupazione, e garantirà che sia debitamente considerato il quadro istituzionale di attuazione delle politiche, entro il ciclo di formulazione ed aggiornamento degli Orientamenti in materia di occupazione e di fissazione ed attuazione dei Piani nazionali d'azione. La Commissione darà il proprio sostegno alla collaborazione tra SPI di tutta Europa, per agevolare gli scambi di informazioni e di migliori pratiche su questioni operative e per sviluppare attività comuni a livello dell'UE. La Commissione si

adopererà per sviluppare ulteriormente la rete EURES quale strumento fondamentale della mobilità dei lavoratori europei.

La revisione in corso del regolamento del Fondo sociale europeo consentirà di concentrare le risorse sugli obiettivi della strategia europea per l'occupazione. La modernizzazione e la maggiore efficienza dei servizi dell'impiego dovrebbero rientrare tra le attività ammesse a fruire del sostegno finanziario del FSE.

## 1. INTRODUZIONE

In seguito alla conferenza intergovernativa di Amsterdam del giugno 1997, la strategia europea dell'occupazione è ormai integrata nel nuovo Trattato. I primi Orientamenti in materia di occupazione, approvati in occasione del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, tenutosi nel novembre 1997, ed adottati formalmente il 15 dicembre, mettono l'accento sulla creazione di posti di lavoro e sulla prevenzione della disoccupazione.

Con più di 5.000 sedi locali in tutta l'Unione e circa 160.000 addetti<sup>1</sup> (di cui circa 100.000 sono direttamente al servizio di datori di lavoro e persone in cerca di lavoro), i Servizi pubblici dell'impiego sono un elemento istituzionale fondamentale di questo nuovo approccio alla strategia dell'occupazione ed hanno un ruolo essenziale nell'attuazione di quest'ultima. Affinché gli Stati membri possano centrare gli obiettivi ambiziosi definiti dagli Orientamenti per il 1998, potrebbe essere necessario aumentare la capacità degli SPI ed accelerare le riforme in atto.

L'esigenza di potenziare e modernizzare gli SPI è riconosciuta nell'UE già da vari anni. In presenza di mutamenti profondi nel mondo e nel mercato del lavoro, gli SPI di tutti gli Stati membri dell'Unione si trovano ad affrontare problemi che li spingono a ridefinire ruoli e priorità, nonché a ripensare il loro assetto istituzionale ed i metodi di gestione. L'emergere di un'ambiziosa strategia europea per l'occupazione costituisce un ulteriore fattore di urgenza.

Ottimizzare il contributo degli SPI alla strategia dell'occupazione dipenderà in larga misura dalle azioni dei servizi stessi. Numerosi SPI europei hanno già imboccato la strada della modernizzazione, per migliorare le proprie prestazioni<sup>2</sup>. Per portare avanti questo processo, i direttori degli SPI hanno concordato, nel 1997, di intensificare la cooperazione, scambiare know-how e condividere le esperienze operative acquisite, con il sostegno della Commissione europea.

Tuttavia, l'ambiente in cui operano gli SPI è determinato principalmente dai governi, con la partecipazione di altri organi del settore pubblico e del settore privato, tra cui le parti sociali. Anche questi soggetti dovranno dunque fare la loro parte.

La presente comunicazione intende affrontare il tema della modernizzazione degli SPI da una prospettiva europea, migliorando le condizioni istituzionali di un'attuazione riuscita della strategia europea per l'occupazione.

---

<sup>1</sup> Escludendo il personale addetto alla componente finanziaria dell'amministrazione delle prestazioni.

<sup>2</sup> Cfr. la Relazione congiunta sull'occupazione 1997, cap. 3.4.2.

## 2. GLI SPI: STRUMENTO CHIAVE PER LA STRATEGIA EUROPEA DELL'OCCUPAZIONE

Gli scopi fondamentali degli Orientamenti in materia di occupazione, sono l'aumento dell'occupazione e la riduzione della disoccupazione, soprattutto della disoccupazione di lunga durata e giovanile. Questi scopi devono essere raggiunti con azioni coordinate in quattro settori: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e parità di opportunità. Una porzione sostanziale degli Orientamenti è volta a promuovere il funzionamento del mercato del lavoro. I Servizi pubblici dell'impiego, in quanto istituzioni di base del mercato del lavoro, hanno un ruolo fondamentale da svolgere in questo senso.

### 2.1. Funzioni fondamentali degli SPI

Nonostante non esista un modello uniforme di assetto di uno SPI e della gamma di responsabilità che dovrebbero incombergli, tradizionalmente in Europa gli SPI hanno svolto tre funzioni fondamentali.

*Informazione:* gli SPI offrono un servizio unico, generalmente su tutta l'estensione del territorio nazionale, quali fornitori di informazioni sul mercato del lavoro. Tra le informazioni fornite vi sono dati particolareggiati sulle offerte di lavoro e sui candidati. I servizi dell'impiego assistono chi sceglie una nuova carriera e coloro che desiderano riorientare le proprie prospettive professionali; forniscono informazioni sulle opportunità di formazione e di riqualificazione; possono divulgare informazioni su questioni attinenti alle risorse umane ai datori di lavoro che prevedono investimenti specifici o particolari riorganizzazioni; costituiscono una fonte importante di informazioni sugli sviluppi del mercato del lavoro ai fini della formulazione e dell'attuazione della strategia del mercato del lavoro.

Poiché tutti coloro che fanno domanda di un'indennità di disoccupazione sono registrati, gli SPI dispongono di una copertura capillare delle persone in cerca di lavoro, in particolare dei disoccupati, e sono dunque in grado di offrire un servizio utile ai datori di lavoro. E' degna di nota anche la copertura delle offerte di lavoro da parte degli SPI: secondo le statistiche, all'inizio degli anni '90 dal 35% al 40% delle offerte di lavoro verificatesi annualmente sono state comunicate agli SPI in Germania, Svezia e Regno Unito. La percentuale è meno elevata in altri Stati membri, ma supera comunque il 20% nella maggior parte dei casi. Numerosi Stati membri, tra cui la Francia, recentemente hanno aumentato la percentuale di offerte di lavoro comunicate ai servizi dell'impiego.

L'impiego, da parte degli SPI, della tecnologia moderna contribuisce a migliorare la qualità delle informazioni su offerta e domanda sul mercato del lavoro, agevolando l'accesso alle stesse. Le informazioni non riguardano solo il mercato del lavoro locale e regionale, ma anche quello nazionale e perfino internazionale, aumentando così le opportunità di trovare lavoro e di reperire personale. Grazie a Internet ed altri mezzi di comunicazione, le informazioni possono essere diffuse sempre e ovunque.

Un'ampia copertura e l'accesso gratuito all'informazione degli SPI sono garanzie di trasparenza del mercato e svolgerebbero un ruolo importante nel funzionamento del mercato del lavoro, paragonabile a quello dei servizi di collocamento. In tal modo, si aiuta a garantire l'accesso equo all'informazione sul mercato del lavoro ed una qualità ed efficienza sempre maggiori nel processo di abbinamento.

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

La quota di mercato del lavoro occupata dagli SPI nazionali in termini di reperimento di personale per le offerte di lavoro varia considerevolmente da un paese all'altro. I dati per l'UE indicano che gli SPI degli Stati membri intervengono in una percentuale di assunzioni che va dal 10% al 30% del totale, sebbene il numero di disoccupati destinatari di assistenza degli SPI sia sostanzialmente più elevato. Gli SPI sono spesso la maggiore fonte di informazioni per coloro che incontrano maggiori difficoltà nella ricerca del lavoro. Inoltre, i datori di lavoro che faticano a reperire il personale di cui hanno bisogno generalmente si rivolgono agli SPI, che rappresentano uno dei canali di ricerca e assunzione.

Con le loro attività estese e variate di intermediazione, gli SPI contribuiscono a garantire una partecipazione al mercato ampia ed efficace, un processo di abbinamento più efficace e una diffusione più equa delle opportunità del mercato.

I documenti valutativi disponibili<sup>3</sup> rivelano che l'assistenza individuale alla ricerca del lavoro, che forma parte integrante delle attività di intermediazione di un SPI, è una delle misure attive del mercato del lavoro più efficaci per (re)inserire i disoccupati in cerca di impiego. Se attivata in una fase iniziale, questa misura contribuisce a ridurre la durata della disoccupazione, soprattutto per i più svantaggiati, e ne derivano risparmi considerevoli nella spesa per indennità, ad un costo relativamente modesto per le finanze pubbliche.

**Interventi sul mercato:** Una caratteristica distintiva dei Servizi pubblici dell'impiego è la loro partecipazione attiva all'attuazione di strategie del mercato del lavoro che contribuiscono a correggere gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro.

Nel 1995, circa 185 miliardi di ECU (pari al 3,3% del PIL dell'Unione) sono stati spesi per il sostegno del reddito dei disoccupati e in programmi attivi

---

<sup>3</sup> Rassegna a cura dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, del 1993, aggiornata nel 1995 (*OECD Employment Outlook 1993*, cap. 2).

del mercato del lavoro, dalla consulenza e intermediazione alla formazione e all'occupazione sovvenzionata. Un terzo di tale somma è andato alle misure attive, in larga misura organizzate attraverso gli SPI. La quota di PIL nazionale spesa per programmi attivi del mercato del lavoro andava dallo 0,37% dell'Austria al 3% della Svezia. L'attività degli SPI nella formazione relativa al mercato del lavoro ne fa soggetti attivi in prima linea nell'ambito delle azioni governative volte a colmare i divari delle qualifiche che ostacolano la crescita e l'occupazione in determinati settori e aree.

Nel 1995, la spesa destinata al sostegno del reddito dei disoccupati è stata di circa 120 miliardi di ECU, pari a quasi il doppio dell'importo speso per le misure attive. I sistemi di indennizzo della disoccupazione hanno un'influenza importante sul comportamento del mercato del lavoro. La garanzia di un certo livello di vita rende più facile, per i lavoratori, accettare i mutamenti strutturali e l'esigenza che ne deriva di frequenti riqualificazioni dando ai lavoratori disoccupati il tempo di cercare un impiego adatto. Tuttavia, livelli eccessivi di indennità potrebbero avere effetti di disincentivo per le persone in cerca di lavoro. Collegando le indennità di disoccupazione alla ricerca attiva del lavoro e/o alla partecipazione a programmi attivi, gli SPI possono alleviare tali effetti di disincentivo ed aumentare l'efficienza del mercato del lavoro. Inoltre, gli SPI sono un importante fattore di trasformazione, nella misura del possibile, dei regimi passivi del reddito in provvedimenti attivi del mercato del lavoro (di vari tipi).

Diversi paesi adottano modalità diverse per favorire la partecipazione degli SPI all'attuazione di strategie passive ed attive. Ad un estremo, il "Bundesanstalt für Arbeit" tedesco copre tutti gli aspetti degli interventi attivi e passivi sul mercato del lavoro, mentre all'altro estremo l'"Agence Nationale pour l'Emploi" francese si occupa principalmente di informazione ed intermediazione. Altri SPI si situano tra questi due modelli. Il VDAB in Belgio e il FAS in Irlanda combinano le attività di informazione e di intermediazione con la responsabilità della formazione, senza occuparsi direttamente dell'amministrazione delle indennità. L'"Employment Service" del Regno Unito combina informazione ed intermediazione con l'erogazione delle indennità, mentre i programmi di formazione sono gestiti principalmente da agenzie esterne.

Gli SPI non organizzano da soli tutta l'erogazione dei servizi in nessun paese. Da dieci anni a questa parte la tendenza è stata quella di ricercare la collaborazione di molti altri soggetti, dando loro la responsabilità di settori specifici di erogazione, talvolta in qualità di subappaltatori degli SPI.

D'altra parte, anche dove gli SPI hanno competenze più ridotte (p. es. informazione e intermediazione), essi si cercano un ruolo nel compito urgente ed essenziale di coordinamento di tutti i servizi (attivi e passivi) a livello individuale della persona in cerca di lavoro e del datore di lavoro, secondo principi e priorità politiche chiaramente definiti.

Negli Stati membri, la spesa degli SPI per personale e materiali va da meno dello 0,1% allo 0,25% circa del PIL. Questa forbice rispecchia la spesa dei singoli Stati membri per programmi attivi e passivi del mercato del lavoro,

nonché il ruolo degli SPI nell'attuazione di tali programmi. Escludendo l'amministrazione delle indennità e dei programmi, la spesa per gli SPI è stimata a meno del 5% della spesa complessiva per strategie attive e passive. Si tratta di un investimento piuttosto modesto ma che potrebbe rivelarsi molto produttivo in termini di aumento dell'efficienza del mercato e di risparmio sulle indennità di disoccupazione.

## 2.2. Un soggetto essenziale della strategia europea dell'occupazione

Gli SPI sono una componente istituzionale del nuovo approccio europeo alla politica dell'occupazione, illustrato dagli Orientamenti in materia di occupazione per il 1998. I Piani d'azione nazionali confermano che gli SPI hanno un ruolo particolarmente importante riguardo al primo pilastro degli Orientamenti, cioè l'occupabilità, pur essendo anche molto impegnati nel quarto pilastro, cioè le politiche a favore della parità di opportunità. Tuttavia, come riferiscono numerosi Stati membri, gli SPI contribuiscono anche al successo di azioni specifiche nell'ambito degli altri due pilastri: imprenditorialità e adattabilità.

**Migliorare l'occupabilità:** A partire dalla metà degli anni '70, quando i mercati del lavoro hanno iniziato a presentare un livello elevato di disoccupazione e da un'offerta di lavoro complessivamente modesta, ci si è adoperati per garantire che, nell'impossibilità di trovare un lavoro per tutti a breve termine, i disoccupati possano almeno mantenere o migliorare la loro abilità di trovare lavoro. La consulenza in tecniche di ricerca di impiego, incentivi alla formazione e all'ingresso in un posto di lavoro, un migliore accesso alla formazione ed alle esperienze di lavoro: tutti questi strumenti sono importanti e sono forniti prevalentemente dagli SPI, direttamente o tramite altri soggetti in grado di gestire una parte di questi strumenti in modo più efficace e/o più efficiente. Gli SPI incentivano anche un maggior numero di persone ad entrare nel mondo del lavoro, fornendo un sostegno ed un'assistenza in più a determinati gruppi, quali portatori di disabilità e minoranze etniche.

Gli Orientamenti per il 1998, privilegiando il miglioramento dell'occupabilità dei lavoratori, ne fanno una sfida di prim'ordine per gli SPI. I Piani d'azione nazionali per l'occupazione del 1998 mostrano che gli Stati membri attribuiscono ai loro SPI una responsabilità di base per realizzare i primi due orientamenti, i quali impongono di offrire *“a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro od altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale”* e *“ai disoccupati adulti, prima che siano trascorsi dodici mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con uno dei mezzi succitati o, in generale, con un orientamento professionale individualizzato”*. Gli SPI parteciperanno anche all'attuazione del terzo orientamento, che fissa un obiettivo quantificato per aumentare il numero di disoccupati che ricevono un'offerta di formazione o qualsiasi provvedimento analogo. Per realizzare questi tre impegni critici, molti SPI dovranno riesaminare il proprio funzionamento ed innovarsi. Inoltre, per quanto riguarda l'obbligo di gestione personalizzata dei casi su larga scala, occorre liberare risorse

sufficienti ed istituire collegamenti appropriati tra gli SPI, gli organi di formazione e consulenza e le aziende.

Per quanto riguarda la transizione dalla scuola al mondo del lavoro, gli Orientamenti in materia di occupazione del 1998 sottolineano l'esigenza di dare ai giovani le attitudini necessarie per entrare nel mercato del lavoro. Per agevolare questo processo, gli SPI di molti paesi partecipano al funzionamento di sistemi di formazione per apprendisti, mobilitando i posti di formazione e fungendo da intermediari nell'assegnazione dei posti ai giovani lavoratori.

***Sviluppare l'imprenditorialità:*** Nell'ambito delle politiche di sviluppo dell'imprenditorialità, gli Orientamenti in materia di occupazione invocano un aumento del lavoro autonomo e della creazione di occupazione locale in servizi ed attività sociali volti a soddisfare bisogni tuttora ignorati dal mercato. In numerosi Stati membri, gli SPI si adoperano per promuovere il lavoro autonomo attraverso schemi specifici destinati a disoccupati in cerca di lavoro e a lavoratori che rischiano di perdere il posto lavoro nel contesto di ristrutturazioni aziendali. Tra i provvedimenti adottati figurano misure di formazione e di sostegno, nonché un uso più attivo delle indennità di disoccupazione. Inoltre, gli SPI contribuiscono ad individuare e sviluppare potenziali fonti di occupazione, aumentando la propria partecipazione a livello locale a partenariati con altri enti pubblici e privati, onde sviluppare strategie locali di creazione di posti di lavoro, in risposta a nuove esigenze sociali ed ambientali.

***Incentivare l'adattabilità delle aziende e dei loro dipendenti:*** Sebbene l'ampiezza del fenomeno della disoccupazione possa costringere gli SPI a dare la precedenza alla gestione della popolazione disoccupata e dei movimenti da e per tale gruppo di persone, essi possono comunque contribuire alla gestione dei mutamenti strutturali nelle aziende e nei vari rami dell'economia, aiutando i lavoratori ed i datori di lavoro a minimizzare i rischi e a trovare opportunità di lavoro alternative. Quale più e quale meno, gli SPI di numerosi Stati membri partecipano a vari programmi di formazione, riqualificazione e riconversione di lavoratori interessati dai mutamenti strutturali e dal rischio di perdere il posto di lavoro.

Un mercato del lavoro ben funzionante è essenziale per consentire alle aziende di adattarsi ai mutamenti senza sobbalzi. In qualità di principale istituzione pubblica situata sull'interfaccia tra imprese e mercato del lavoro esterno, gli SPI possono dare un contributo importante a questa priorità degli Orientamenti. Inoltre, attraverso una collaborazione attiva con le parti sociali, gli SPI possono contribuire ad alleviare le tensioni che potrebbero sorgere tra l'obiettivo di adattabilità, che privilegia i lavoratori occupati nell'ambito di un'azienda, e l'obiettivo di occupabilità, che privilegia il lavoratore disoccupato.

***Rafforzare le politiche di parità di opportunità tra donne e uomini:*** Come evidenziano chiaramente i Piani d'azione nazionali per l'occupazione, p. es. quelli per Germania, Austria, Francia, Portogallo, Irlanda, Regno Unito, Svezia e Danimarca, gli SPI hanno un ruolo importante da svolgere per

migliorare la parità di opportunità nel mercato del lavoro. Per far ciò, occorre incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e promuovere una rappresentanza più equa tra uomini e donne in settori di occupazione in cui tradizionalmente uno dei due sessi è troppo poco rappresentato; occorre anche aiutare le donne e gli uomini che vogliono ritornare al mondo del lavoro dopo un'assenza. Alcuni Stati membri tentano di coinvolgere uomini e donne in misure attive, proporzionalmente alla loro percentuale di disoccupazione rispettiva.

Gli SPI hanno anche responsabilità importanti riguardo alle politiche di pari opportunità in senso più lato, in quanto svolgono un ruolo chiave per migliorare le possibilità di trovare lavoro dei lavoratori disabili e spesso sono in prima linea nella lotta alla disegualianza per persone di diverse razze, origini etniche, gruppi di età diversi, eccetera.

Pertanto, gli SPI, pur con le differenze in termini di competenze e di assetto organizzativo, hanno un ruolo fondamentale in tutti gli Stati membri nell'attuazione della strategia del mercato del lavoro, compresi i Piani d'azione nazionali adottati nell'ambito della strategia europea per l'occupazione. Gli SPI contribuiscono ad accelerare e migliorare il collocamento; contribuiscono a mantenere occupabile la popolazione attiva, adattandola alle strutture mutevoli dell'occupazione e agendo contro l'emarginazione; contribuiscono ad una distribuzione più equa delle opportunità di lavoro e dell'accesso alla formazione e ad altri strumenti di aiuto all'occupazione; da ultimo, contribuiscono ad aumentare la domanda di lavoro per evitare le carenze di manodopera. Oltre alle necessità immediate del mercato del lavoro, gli SPI contribuiscono anche a mantenere la coesione sociale.

### **3. L'ESIGENZA DI MODERNIZZAZIONE**

Per essere efficaci, gli SPI devono adattarsi ad un ambiente in rapido cambiamento. In tutt'Europa, i mercati del lavoro, e i rapporti tra questi ultimi e i poteri pubblici, sono in piena trasformazione. Questi mutamenti impongono agli SPI di ripensare il proprio ruolo istituzionale, metodi di lavoro, scopi ed obiettivi. Contemporaneamente, al pari di altre componenti del settore pubblico, numerosi SPI subiscono pressioni crescenti perché riducano il loro uso di denaro pubblico.

#### **3.1. Un ambiente in mutamento**

Le caratteristiche delle persone in cerca di lavoro hanno iniziato a cambiare, perché aumenta il numero di giovani con un elevato livello di studi che entrano a far parte di una popolazione attiva europea in fase di invecchiamento. La partecipazione femminile al mercato del lavoro è notevolmente aumentata e le responsabilità professionali e familiari spesso sono combinate quando le famiglie cessano di dipendere dai guadagni di un unico membro. Si è registrato altresì l'aumento numerico di minoranze etniche, con le loro caratteristiche specifiche in termini di mercato del lavoro.

Stanno cambiando anche le esigenze dei datori di lavoro. Cambiano i tipi e la gamma delle competenze, con il passaggio da un'economia industriale ad un'economia di servizi, ed aumenta il grado di differenziazione delle mansioni sul mercato. Di fronte al ritmo incalzante dei mutamenti tecnologici e all'esigenza di competitività, i datori di lavoro hanno bisogno di lavoratori altamente competenti e più qualificati, in grado di adattarsi al contenuto variabile del lavoro. Cambiano anche i rapporti di lavoro, in quanto gli orari di lavoro e la loro struttura diventano più variati, è necessario un livello più elevato di mobilità funzionale e stanno emergendo nuovi tipi di lavoro temporaneo. Altre sfide nascono dai livelli ostinatamente elevati della disoccupazione, compresa la disoccupazione di lunga durata, distribuita in modo diseguale tra i gruppi demografici. Ne è derivato un nuovo forte impegno politico a combattere questo tipo di disoccupazione. Desta sempre più preoccupazione il fenomeno di gruppi esclusi dalla definizione tradizionale di forza lavoro e ci si muove per (ri)collegare gruppi più ampi della popolazione al mercato del lavoro (p. es. beneficiari di prestazioni di disabilità ed altre, nonché persone totalmente emarginate dal mercato del lavoro).

Riassumendo: esigenze in mutamento nel contesto della domanda e offerta di lavoro e il ritmo accelerato dei cambiamenti hanno reso più complesso il mercato del lavoro. Contemporaneamente, la gestione efficace delle risorse umane è diventata un fattore chiave di successo in un'economia di mercato più competitiva, mentre il (re)inserimento di una porzione considerevole della forza lavoro è diventata un problema difficile. Tutte queste tendenze contribuiscono a forgiare una nuova identità del mercato, con un'esigenza sempre crescente di diversi tipi di servizi professionali di intermediazione, portando a mutamenti delle disposizioni pratiche:

(a) Si registra un incremento dell'uso di contratti di lavoro a breve termine, che consentono ai datori di lavoro di mettere alla prova i lavoratori prima di offrire loro un impiego permanente.

(b) Nell'ambito della ristrutturazione, le parti sociali partecipano già da tempo alle azioni di riqualificazione ed altre. Negli ultimi vent'anni in molti paesi le parti sociali hanno intensificato la propria azione in questo senso, aiutando i lavoratori occupati ad adattarsi a nuovi contenuti del lavoro e dedicandosi in misura sempre maggiore al reinserimento dei disoccupati, spesso in collaborazione con gli SPI.

(c) Il sistema dell'istruzione ha incominciato ad aprirsi al mondo del lavoro, tramite la diffusione di disposizioni a due elementi adottate in alcuni paesi (sistemi di apprendistato ed espansione dei tirocini di formazione nell'ambito dell'istruzione a tempo pieno) e attraverso una forte espansione della formazione (professionale) degli adulti. La formazione professionale di per sé è diventata un mercato molto complesso, con una miriade di fornitori e utenti. L'integrazione dei datori di lavoro in questo mercato ha conferito anche alla formazione una funzione di abbinamento.

(d) Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione stanno diffondendo a basso prezzo una quantità maggiore di informazioni sul mercato del lavoro.

(e) Nuovi fornitori di servizi di intermediazione stanno entrando nel mercato del lavoro, incrementando la quantità e la gamma dei servizi offerti. Agenzie private organizzate su base commerciale sono al servizio di datori di lavoro disposti a pagare le prestazioni, assistendoli nella selezione e assunzione di lavoratori e aiutando i lavoratori in esubero a trovare un'altra sistemazione. Queste agenzie rispondono anche all'esigenza sempre maggiore dei lavoratori di essere assunti con contratti flessibili. In particolare le agenzie per il lavoro interinale si sono ampiamente diffuse in alcuni Stati membri dell'Unione, soprattutto nel Regno Unito, nei Paesi Bassi, in Belgio e in Francia. Numerose di esse si sono evolute in grandi aziende multinazionali, diversificando i servizi offerti ben oltre l'attività originaria di semplicemente assumere lavoratori temporanei per contratti a breve termine. Oggi queste agenzie non si limitano ai contratti con singole imprese ma possono anche fornire servizi in base a contratti derivati da accordi bipartiti a livello aziendale o settoriale. E' evidente che le agenzie commerciali di intermediazione, benché si concentrino principalmente sui datori di lavoro che pagano le loro prestazioni, agiscono anche nell'interesse di numerose persone in cerca di lavoro.

In alcuni paesi, i sindacati hanno ricominciato ad organizzare servizi di ricerca del personale, in particolare in relazione con regimi di assicurazione contro la disoccupazione che essi stessi gestiscono (per esempio in Danimarca).

Inoltre, in molti paesi si sono sviluppate le agenzie e le organizzazioni che si dedicano ad integrare le attività degli SPI per diverse categorie di lavoratori non occupati bisognosi di migliori opportunità di (re)inserimento nel mercato del lavoro. Questi ultimi fornitori di servizi sono interamente o principalmente finanziati con denaro pubblico, attraverso lo SPI che ne acquista le prestazioni o tramite altre istituzioni (ministeri del Lavoro, enti locali, amministrazioni dell'assistenza sociale, ecc.). Talvolta svolgono queste funzioni anche agenzie commerciali, che sviluppano attività collaterali nel settore pubblico.

A livello internazionale, la nuova Convenzione dell'OIL concernente gli uffici di collocamento a pagamento n. 181, che dovrà sostituire la Convenzione n. 96 del 1949, crea una base giuridica per questi nuovi fornitori di servizi, stipulando che gli Stati che la ratificano adottino precauzioni adeguate contro eventuali forme di abuso sul mercato del lavoro. Nonostante la diffusione delle agenzie commerciali sul mercato, va rilevato che il loro contributo nell'abbinare *disoccupati* in cerca di lavoro ai posti liberi (si tratta di un compito essenziale degli SPI) rimane ancora modesto, anche negli Stati membri in cui esse sono più attive.

Non è solo l'ambiente commerciale degli SPI che sta cambiando radicalmente: i cambiamenti si verificano anche nell'ambiente politico e in quello istituzionale in cui operano. Il metodo tradizionale di gestione statale

del mercato del lavoro, spesso incentrato su di una rigida consultazione tripartita, ha iniziato a cedere il passo ad approcci più decentrati e meno regolamentati. In questo contesto, gli SPI hanno spesso ottenuto una posizione più autonoma, distanziata dai loro ministeri di controllo. Oggi devono prosperare in un ambiente più competitivo e costruire la propria posizione di mercato sul livello di servizio offerto ai clienti, anziché derivare tale posizione dai poteri ministeriali.

### **3.2. Le sfide dell'adattamento**

Per funzionare bene, gli SPI devono rispondere a tutti questi mutamenti. In alcune zone, è chiaro quali sono le sfide: gli SPI devono sviluppare la loro posizione in nuovi settori in pieno sviluppo del mercato del lavoro, in particolare parti del settore dei servizi e settori in cui sono diffusi regimi contrattuali flessibili. Trattandosi principalmente di istituzioni di servizio operanti nel settore dell'informazione, gli SPI devono anche mantenersi aggiornati sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per utilizzarle nel lavoro di tutti i giorni.

In altri settori, le risposte da dare non sono altrettanto chiare. Gli SPI devono affrontare forze che li sospingono in direzioni diverse: essi devono trovare nuovi equilibri tra queste forze. Gli approcci sviluppati in passato vanno rivisti e riadattati:

**(a) Al servizio di chi cerca lavoro e dei datori di lavoro** - Gli SPI devono conciliare le richieste spesso divergenti dei datori di lavoro e delle persone in cerca di impiego. I disoccupati che cercano lavoro, soprattutto quelli più svantaggiati, hanno bisogno di molte risorse e attenzione (la gestione personalizzata sistematica è riconosciuta quale strumento chiave nella lotta alla disoccupazione di lunga durata). Tuttavia, concentrarsi eccessivamente sulle problematiche di chi cerca lavoro potrebbe minare la qualità del servizio dato ai datori di lavoro. E' già diventato più difficile mantenere un equilibrio nel nuovo ambiente competitivo, in cui i datori di lavoro hanno incominciato a considerare gli SPI come solo uno dei possibili fornitori di servizi dell'impiego. Occorrerà quindi prestare attenzione alla qualità ed alla completezza della gamma dei servizi offerti ai datori di lavoro, nonché ai termini di erogazione di tali servizi.

**(b) Costruire un rapporto con altri prestatori di servizi** - Solo una gamma limitata di servizi commerciali dell'impiego è in concorrenza con l'attività degli SPI. Una porzione considerevole opera in segmenti di mercato assai diversi (p. es. ricerca di dirigenti ed altro personale per incarichi di responsabilità). L'abolizione progressiva del monopolio dei servizi dell'impiego significa, tuttavia, che gli SPI devono sviluppare un rapporto con altri agenti di intermediazione sul mercato. In segmenti di mercato in cui gli SPI operano accanto ad altri prestatori di servizi, esistono svariate nuove possibilità di organizzare la partecipazione pubblica nel settore dei servizi dell'impiego. Gli SPI potrebbero ritirarsi da talune attività che altri possono fare meglio di loro. Quest'evoluzione potrebbe essere analoga al ricorso a fornitori esterni, fenomeno ormai familiare nell'ambito dei servizi di formazione ma che oggi tocca anche gli stessi servizi di consulenza,

orientamento e intermediazione. Ne potrebbe però anche derivare una divisione del lavoro più radicale: ne è un esempio la struttura organizzativa separata, a livello regionale e comunale, recentemente istituita in alcuni paesi (Danimarca, Irlanda e alcuni altri) per i servizi destinati alle persone svantaggiate in cerca di lavoro. In alcuni settori possono verificarsi esperimenti di partecipazioni di tipo aziendale, come avviene nei Paesi Bassi. Esiste però anche un elemento concorrenziale, come nel caso di agenzie private che spronano gli SPI a migliorare le prestazioni per mantenere ed ampliare la propria quota di mercato, necessaria per essere efficaci nel perseguire gli obiettivi sociali. Nell'ambito di tali condizioni competitive di mercato, gli SPI devono anche considerare fino a che punto sia opportuno sviluppare servizi a pagamento, in modo da poter offrire ai datori di lavoro servizi integrati allo stesso livello delle loro controparti commerciali. In ogni caso, è evidente che attualmente gli SPI devono definire più chiaramente qual è il loro ruolo nel mercato e quale valore aggiunto ne deriva, rispetto ai prestatori di servizi commerciali e non commerciali.

I governi hanno comunque l'obbligo di rispettare i principi fondamentali della concorrenza leale sul mercato dei servizi dell'impiego, sanciti dagli articoli 85 e 86 del Trattato CE. Di conseguenza gli SPI, quando sono in concorrenza con altre imprese, non devono sottoscrivere con queste ultime contratti che falsino la concorrenza, salvo quando tali contratti siano esenti a norma del paragrafo 3 dell'articolo 85; inoltre gli SPI, ove si trovino in posizione di dominanza nel mercato, non devono abusarne.

La nuova situazione rappresenta anche un'opportunità per i governi per sottoporre gli SPI a prove nel mercato. Esperienze di questo tipo aumentano la concorrenza per acquisire parti di mercato, derivanti dalla liberalizzazione in sé e dalla concorrenza per ottenere incarichi dal governo per attuare parte dei servizi pubblici (programmi specifici, parte del carico di gestione personalizzata dei casi, eccetera). Esperimenti parziali sono già in corso nel Regno Unito e nei Paesi Bassi.

**(c) Collocamento dei lavoratori e amministrazione delle indennità** - Il fatto di rendere il sistema delle indennità maggiormente incentivante per l'occupazione comporta la necessità di istituire un collegamento più stretto tra la gestione delle indennità di disoccupazione e la fornitura dei servizi dell'impiego. Tuttavia, la linea di pensiero che governa l'amministrazione delle indennità non è necessariamente compatibile con l'obiettivo di collocare i lavoratori in posti di lavoro.

**(d) Amministrare la programmazione e fornire un servizio** - Mentre la forza degli SPI dipende viepiù dalla loro posizione di impresa di servizi sul mercato, essi rimangono comunque un importante ente di amministrazione della programmazione pubblica, fattore che potrebbe risultare in un sovraccarico per gli SPI in termini di compiti amministrativi che tendono ad instaurare una cultura burocratica. Si possono utilizzare "accordi" rinnovabili periodicamente tra SPI e ministeri per conciliare la necessità di amministrare la programmazione con l'esigenza di salvaguardare l'indipendenza operativa.

*(e) Determinare il livello appropriato di delega* - Gli enti locali e regionali sono sempre più attivi nella lotta alla disoccupazione. E' necessario devolvere autorità nell'ambito degli SPI, per consentire a questi ultimi di diventare partner validi nella programmazione dell'occupazione a livello regionale e locale. Ma occorrerà conciliare questo aspetto con le forti ragioni a favore del mantenimento di un sistema nazionale unitario (parità di trattamento, unificazione del sistema delle indennità di disoccupazione ed economie di scala).

*(f) Fornire un servizio nazionale in un contesto europeo* - I mercati del lavoro nazionali dovranno essere gestiti con una prospettiva europea sempre più ampia. La mobilità internazionale del lavoro diventerà un fattore più importante nei prossimi vent'anni di quanto lo sia stata negli ultimi trenta. Generazioni altamente qualificate di giovani lavoratori potranno e vorranno lavorare in un paese diverso e troveranno nuove opportunità per farlo in mercati del lavoro possibilmente meno saturi e soggetti a scarsità di qualifiche moderne. Per avere successo nel mercato europeo, dove si vende il 90% della produzione dell'UE, i datori di lavoro cercheranno di assumere personale multilingue che abbia dimestichezza con culture, lingue e competenze professionali diverse. Costruendo sull'attuale rete EURES, gli SPI avranno un ruolo importante da svolgere per agevolare la libera circolazione dei lavoratori.

### **3.3. Il processo di modernizzazione**

Il processo di modernizzazione è in atto in numerosi Stati membri. Gli SPI spesso sono in via di riorganizzazione secondo parametri più decentrati e le loro sedi locali hanno ottenuto una maggiore libertà di movimento per adattare le proprie risorse al mercato del lavoro locale. Gli SPI sono già decentrati, in certa misura, in Svezia, Finlandia, Danimarca e Paesi Bassi e si sono compiuti progressi in questo senso anche in Germania, Austria, Irlanda, Belgio e Francia. La regionalizzazione in corso in Italia e Spagna fornirà un'opportunità per sostenere il processo di modernizzazione.

Il monopolio detenuto dagli SPI sulla fornitura di servizi dell'impiego è stato abolito in quasi tutti gli Stati membri e, dove ancora permane, è comunque osservabile un movimento verso condizioni più libere (per esempio in Italia e Spagna). Di conseguenza, numerosi SPI hanno iniziato ad instaurare nuovi rapporti con il numero crescente di agenzie private. Ne sono conseguenza parziale le misure che si stanno adottando in molti paesi, tra cui Francia, Austria e Germania, per migliorare il livello dell'orientamento dei clienti.

Inoltre, numerosi Stati membri stanno cercando di ristrutturare il rapporto tra l'amministrazione delle indennità e la fornitura di servizi dell'impiego. In Danimarca, lo scambio di informazioni tra gli uffici di collocamento e l'ente assistenziale è in procinto di essere potenziato. In Francia, gli SPI stessi, all'atto dell'iscrizione, indirizzano i disoccupati in cerca di lavoro agli enti che erogano le prestazioni. Nei Paesi Bassi, si stanno sviluppando fascicoli unificati per i clienti (contenenti tutti i rapporti con le persone in cerca di lavoro) e sportelli unici per la gestione personalizzata delle indennità e per l'intermediazione. Nel Regno Unito, è stato istituito un nuovo collegamento

privilegiato tra l'amministrazione delle indennità e la fornitura dei servizi dell'impiego, con l'introduzione dell'assegno per le persone in cerca di lavoro.

Tuttavia, il processo di riforma è ancora lungi dall'essere completato. Alcune iniziative sono tuttora allo stadio iniziale, mentre altre si evolvono in modo frammentario, senza collegamenti sufficienti tra le varie problematiche e senza la partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Le soluzioni non saranno necessariamente le stesse per tutti gli Stati membri e le riforme dipenderanno in parte dall'assetto nazionale specifico degli SPI, che si sono evoluti indipendentemente gli uni dagli altri e sono stati modulati dal sistema socioeconomico nazionale. Ma da molti punti di vista la sfida della modernizzazione è la stessa dappertutto, perché tutta l'Europa si trova ad affrontare il medesimo ambiente in mutamento.

#### **4. UN PROGRAMMA DI AZIONI CONCERTATE PER MODERNIZZARE E GALVANIZZARE GLI SPI**

La strategia europea emergente dell'occupazione rappresenta un nuovo incentivo per un processo rapido di ammodernamento e rafforzamento dei Servizi pubblici dell'impiego. I servizi dell'impiego finanziati con il denaro pubblico e/o attraverso prelievi obbligatori sulla busta paga sono un importante strumento di attuazione degli Orientamenti e i Piani d'azione nazionali collocano gli SPI chiaramente al centro dei sistemi nazionali di prestazione di tali servizi. E' necessaria un'azione concertata da parte di tutti i soggetti interessati, con la partecipazione degli SPI e dei governi nazionali, degli enti locali e regionali e delle parti sociali. La strategia europea per l'occupazione stimola un interesse condiviso a livello europeo per un sistema efficace di prestazione ed invoca il sostegno europeo alle azioni intraprese a livello nazionale.

##### **4.1. Priorità degli interventi concertati**

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

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

##### **\* *Promuovere l'accesso alle offerte di lavoro***

Per poter sperare in un successo nella lotta alla disoccupazione, gli SPI devono poter accedere alle offerte di lavoro, perché solo in tal caso possono

utilizzare varie tecniche di intermediazione ed assistenza alla ricerca di impiego per creare un collegamento con il mercato e fornire possibilità di lavoro a categorie svantaggiate di disoccupati di lunga durata o a rischio di diventarlo. Per ritagliarsi una tale fetta di mercato, gli SPI devono costruire buone relazioni con i datori di lavoro, basate sulla fiducia nel professionismo dei servizi.

Gli uffici di collocamento devono dunque evolversi in *imprese di servizi*. Ciò comporta un ampio programma di azione, che comprenderebbe una miglior individuazione delle esigenze dei datori di lavoro, pacchetti di servizi più completi e aggiornati, lo sviluppo di “sportelli” specifici per imprese e settori e azioni volte a migliorare l’immagine pubblica degli SPI. Questo approccio di stampo commerciale impone anche di riconsiderare i metodi interni di gestione e l’impiego di tecniche di gestione della qualità.

Inoltre, occorre sfruttare le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione per costruire sistemi “self-service” completi ed accessibili. Questi servizi di prima linea a datori di lavoro e persone in cerca di lavoro devono poi appoggiarsi ad un facile accesso all’assistenza più personalizzata.

**\* *Garantire la gestione personalizzata sistematica***

Gli Orientamenti, mettendo l’accento sull’azione preventiva contro la disoccupazione giovanile e di lunga durata - in particolare quando si riferiscono all’individuazione precoce delle esigenze individuali e all’impegno a far pervenire offerte prima dello scadere di 6 o 12 mesi -, rappresentano un ulteriore stimolo per gli SPI a passare alla gestione personalizzata sistematica dei disoccupati. Ciò comporta una diagnosi accurata delle esigenze individuali e un attento monitoraggio dei disoccupati in cerca di lavoro per tutto il periodo in cui rimangono iscritti. Questo approccio, fondato su colloqui individuali, si è rivelato efficace per evitare la deriva verso la disoccupazione di lunga durata. I clienti più difficili richiedono piani di azione appositamente studiati per le loro esigenze individuali.

Questi elementi e l’ulteriore sviluppo dei pacchetti individualizzati di servizi tendono a gravare pesantemente sulle risorse disponibili, rafforzando l’esigenza di un uso più efficiente del personale e delle risorse finanziarie.

**\* *Contribuire all’erogazione coordinata di tutti i servizi alle persone in cerca di lavoro***

Per migliorare l’occupabilità delle persone occorre realizzare un’interazione stretta ed un buon coordinamento di tutti i servizi pubblici ai singoli in cerca di lavoro, tra cui sostituzione del reddito, informazioni, consulenza ed intermediazione, nonché l’applicazione di provvedimenti speciali di adattamento, quali strumenti per la (ri)qualificazione professionale. Gli SPI devono svolgere a fondo il proprio ruolo nell’ambito di quest’erogazione coordinata di tutti i servizi pubblici relativi al mercato del lavoro. Ciò non significa che gli SPI debbano accollarsi tutte le responsabilità e tutte le attività pratiche di servizio, ma essi sono certamente ben piazzati e ben

attrezzati per aiutare a collegare tra loro tutte le varie componenti del sistema di prestazioni per persone in cerca di lavoro.

Negli Stati membri in cui i servizi dell'impiego sono scarsamente integrati, tale erogazione coordinata di tutti i servizi pubblici del mercato del lavoro potrebbe richiedere un riassetto delle procedure esistenti di gestione dei fascicoli. La creazione di sportelli unici a livello locale per tutti i servizi pubblici è un elemento importante in questo contesto. Negli Stati membri in cui l'integrazione istituzionale è più sviluppata, è possibile che occorra risolvere un maggior numero di problemi di coordinamento, ad esempio tra gli SPI e le autorità comunali responsabili del sistema di assistenza sociale.

**\* *Valorizzare le sinergie tra gli SPI ed altri soggetti***

Gli SPI devono riesaminare i propri rapporti con altri soggetti del mercato, per valorizzare eventuali sinergie. Ciò comporta:

(a) creare reti con enti regionali/locali, che si sono impegnati più a fondo nella politica dell'occupazione, per motivi sociali ed economici, e cui incombe la responsabilità di strumenti programmatici importanti (regimi di assistenza sociale, strumenti di istruzione e formazione, regimi previdenziali, ecc.). Una collaborazione fattiva potrebbe richiedere l'attribuzione di maggiori poteri decisionali alle sedi locali SPI;

(b) collaborare con le parti sociali, sempre più attive nello sviluppo di nuove politiche diversificate dell'occupazione su base bipartita con particolari settori e rami dell'economia;

(c) collaborare con istituzioni nel settore della formazione professionale, le quali si sono moltiplicate in concomitanza con l'importanza crescente della formazione e hanno sviluppato collegamenti più diretti con il processo di collocamento e con i soggetti che se ne occupano;

(d) migliorare il coordinamento con le istituzioni per (re)inserire i senza lavoro non iscritti in qualità di disoccupati;

(e) sviluppare buoni rapporti con il settore in espansione dei servizi privati di collocamento. Inoltre, la creazione di partnership con istituzioni dedite a mettere i disoccupati in grado di affrontare da soli i loro problemi può migliorare l'erogazione dei servizi.

**\* *Utilizzare gli SPI per agevolare la mobilità internazionale del lavoro***

L'introduzione dell'unione economica e monetaria e lo sviluppo di una strategia europea coordinata dell'occupazione contribuiscono ad aumentare l'importanza di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori. Una mobilità geografica più agevole renderà più facile l'adattamento economico e del mercato del lavoro. La rete EURES, istituita nel 1993 dagli SPI e dalla Commissione europea, con la partecipazione delle parti sociali e di soggetti locali in una serie di strutture transfrontaliere, è il veicolo ideale per agevolare ed incentivare la mobilità. Per ottimizzarne il potenziale,

EURES deve radicarsi più fortemente negli SPI nazionali e migliorare la qualità dei servizi offerti agli utenti: datori di lavoro, lavoratori e persone in cerca di lavoro.

#### 4.2. **Interventi necessari**

Insieme, gli SPI, i governi, le parti sociali e l'Unione europea devono agire di concerto e con decisione per realizzare progressi nell'ambito delle priorità suesposte.

##### **\* SPI**

Gli SPI dovrebbero essere gli strateghi ed i protagonisti della fase attuale: devono offrire un servizio da professionisti ai datori di lavoro, elaborare metodi e procedure efficaci per assistere i flussi di disoccupati senza lavoro e instaurare nuovi rapporti con altri soggetti del mercato del lavoro, quali le agenzie private di collocamento, enti locali e regionali ed enti di erogazione delle indennità.

Gli SPI devono approfittare di tutte le opportunità offerte dalla *cooperazione europea*. Grazie allo scambio di buone pratiche, è possibile sviluppare una base europea più ampia di esperienze, realizzando una rete di mutua assistenza ed attuando progetti congiunti, contribuendo così ad accelerare il processo di modernizzazione in atto e indirizzarlo nel senso giusto. Un esempio possibile è lo sviluppo dei sistemi a consultazione gestita dall'utente, resi possibili dalla tecnologia moderna dell'informazione e della comunicazione. I vantaggi potenziali derivanti dalla condivisione dei costi di ricerca e sviluppo sono considerevoli, in particolare perché i sistemi dovranno essere adattati sempre più frequentemente a specifiche che consentano un'accessibilità a livello europeo. Un altro esempio è lo sviluppo di determinate norme comuni, per esempio norme di qualità per l'erogazione di servizi.

Gli SPI devono dare il proprio sostegno ad una maggiore *integrazione di EURES* nei loro servizi, introducendo una dimensione europea più marcata ai loro servizi di informazione, consulenza e intermediazione offerti alle persone in cerca di lavoro ed ai datori di lavoro.

##### **\* Stati membri**

Nell'ambito della loro adesione alla strategia europea per l'occupazione, gli Stati membri devono dare il loro sostegno pieno alla modernizzazione degli SPI ed favorire il loro sviluppo. Tale sostegno, se ben concepito, è produttivo ed efficiente in termini di costi, sia nella sua dimensione sociale che in quella finanziaria.

Nel contesto di una ristrutturazione generale della spesa, una condizione vitale del successo degli SPI sono *risorse adeguate*, soprattutto in termini di dimensioni e qualità del personale addetto. Gli obiettivi ambiziosi fissati dagli Orientamenti per l'occupazione acquiscono l'esigenza di riesaminare le risorse.

I governi devono anche adoperarsi per creare un *ambiente istituzionale* appropriato per gli SPI, e cio' significa soprattutto raggiungere l'equilibrio giusto tra una direzione programmatica centralizzata e un livello sufficiente di indipendenza operativa. Uno strumento valido in tal senso potrebbero essere accordi annuali o pluriennali, già in vigore in numerosi Stati membri. Inoltre, un grado di decentramento della gestione è necessario per consentire agli SPI di adattarsi alle esigenze diverse dei mercati del lavoro locali e regionali. La diffusione di altre agenzie di intermediazione in un mercato più liberalizzato dei servizi dell'impiego potrebbe essere sfruttata con modalità adatte per ottenere maggiore efficacia ed efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici. Da ultimo, gli Stati membri devono garantire una divisione trasparente delle responsabilità tra tutti i soggetti attivi nell'erogazione di servizi attivi e passivi dell'occupazione.

I governi devono creare e mantenere una struttura adeguata di strumenti di formazione, esperienze di lavoro ed altri mezzi di adattamento al mercato. Gli SPI possono eseguire le loro funzioni di mercato in modo soddisfacente solo se tali strumenti sono disponibili per creare nuove opportunità per i disoccupati in cerca di lavoro che non è possibile assistere semplicemente offrendo loro un assortimento di informazioni, consulenza, orientamento e intermediazione.

La Commissione invita gli Stati membri a prestare debita attenzione, nell'attuazione dei loro Piani d'azione nazionali, a preparare gli SPI al loro ruolo strumentale nell'attuazione degli Orientamenti sull'occupazione. Occorre integrare provvedimenti volti a modernizzare e potenziare il loro ruolo.

#### **\* Parti sociali**

Il duplice obiettivo di adattare i lavoratori occupati ai mutamenti economici e tecnologici e di mantenere occupabili i disoccupati richiede l'azione congiunta dei poteri pubblici e delle parti sociali. Queste ultime hanno partecipato, per diversi anni e in misura diversa secondo i paesi, alla gestione degli SPI in quasi tutti gli Stati membri. Gli Orientamenti in materia di occupazione sottolineano il ruolo delle parti sociali per migliorare l'adattabilità delle aziende e dei loro dipendenti e ne invocano la partecipazione alla programmazione dell'occupabilità, attraverso la conclusione tempestiva di accordi che consentano di migliorare le opportunità per i disoccupati in cerca di lavoro. In molti casi ne deriva una collaborazione pratica con gli SPI.

#### **\* Unione europea**

Nel contesto della strategia per l'occupazione, la Commissione adopererà tutti gli strumenti disponibili per coadiuvare il processo descritto.

La Commissione sostiene la *cooperazione tra servizi pubblici europei dell'impiego*, per agevolare gli scambi di informazioni e migliori pratiche su questioni operative di interesse comune e per sviluppare attività comuni a livello dell'UE. Questa cooperazione è stata avviata nel 1997 e comprende

un programma di lavoro e riunioni biennali dei direttori degli SPI. Si sono già istituiti gruppi di lavoro ad hoc per mettere in atto il programma di lavoro, composti di esperti degli SPI e nei quali la Commissione svolge un ruolo di moderatore.

La principale attività comune cui partecipano gli SPI di tutti gli Stati membri (insieme con gli SPI di Norvegia ed Islanda) è attualmente *la rete EURES*. Recentemente, la responsabilità di EURES a livello della Commissione è stata trasferita alla direzione responsabile della politica dell'occupazione, rispecchiando la volontà di valorizzare più pienamente il contributo di EURES alla strategia per l'occupazione. EURES rimane uno strumento essenziale per consentire ai lavoratori europei di esercitare la propria libertà di movimento e per dare ai datori di lavoro un accesso più ampio all'offerta di lavoro di tutta Europa. Come tale, EURES può anche migliorare il funzionamento generale del mercato del lavoro europeo. Oltre all'esigenza di disporre, su scala e in densità adeguate, di strutture di adattamento al mercato (quali formazione ed istruzione), una maggiore mobilità geografica dei lavoratori può contribuire a ridurre il divario delle competenze tra diverse zone della Comunità, migliorare l'occupabilità dei lavoratori ed agevolare un'integrazione più stretta dei mercati del lavoro.

La Commissione *sosterrà la ricerca* volta a promuovere migliori conoscenze ed una maggior comprensione delle esigenze degli SPI e ne divulgherà i risultati. La decisione del Consiglio del 23 febbraio 1998<sup>4</sup> "relativa alle attività comunitarie in materia di analisi, ricerca e cooperazione nel settore dell'occupazione e del mercato del lavoro" offre nuove opportunità. Inoltre, la Commissione esaminerà la possibilità di sostenere progetti pilota attraverso la nuova linea di bilancio sugli "Incentivi nel settore dell'occupazione".

Gli SPI sono sempre stati un importante meccanismo di attuazione dei programmi sostenuti dal *Fondo sociale europeo*, per intervento diretto o attraverso altre istituzioni. Il miglioramento dei servizi dell'impiego figura tra gli obiettivi regionali del Fondo. L'Iniziativa della Commissione sui patti territoriali per l'occupazione invita inoltre i partner a livello regionale e locale, tra cui gli SPI, ad adottare un ruolo attivo per la creazione di posti di lavoro.

L'attuale revisione del regolamento FSE consentirà di utilizzare più efficacemente le risorse destinate al cofinanziamento dei programmi negli Stati membri per raggiungere gli obiettivi della strategia per l'occupazione. Lo sviluppo di strutture e sistemi per attuare le politiche figura esplicitamente tra le attività ammesse a fruire del sostegno finanziario del Fondo, cioè la modernizzazione e il miglioramento dell'efficienza dei servizi dell'impiego.

---

<sup>4</sup> Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. L 63 del 4.3.98, pag. 26.

La Commissione si varrà del proprio ruolo nell'ambito del dialogo sociale per esaminare, insieme con le parti sociali, settori esistenti e potenziali per partenariati riusciti con gli SPI a livello di azienda, categoria e settore.

In considerazione del ruolo centrale degli SPI nell'ambito della strategia per l'occupazione e più in generale nel mercato del lavoro, la Commissione presterà debita attenzione agli SPI per sviluppare *partnership con paesi dell'Europa centrale e orientale ed altri paesi candidati*. Si sosterranno le iniziative degli SPI volte a rafforzarne il ruolo sia come fornitori di servizi nel mercato del lavoro che come strumenti di gestione della programmazione dell'occupazione.

ISSN 0254-1505

COM(98) 641 def.

# DOCUMENTI

IT

04 01 13 05

---

N. di catalogo : CB-CO-98-634-IT-C

---

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo