

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(94) 333 def.

Bruxelles, 27.07.1994

LA POLITICA SOCIALE EUROPEA

UNO STRUMENTO DI PROGRESSO PER L'UNIONE

LIBRO BIANCO

INDICE

PREFAZIONE

INTRODUZIONE: PRESERVARE E SVILUPPARE IL MODELLO SOCIALE EUROPEO

- I - OCCUPAZIONE - LA PRIORITÀ ASSOLUTA
- II - INVESTIRE IN UNA MANODOPERA ALL'ALTEZZA DELLA CONCORRENZA MONDIALE
- III - PROMUOVERE STANDARD ELEVATI DI PROTEZIONE DEI LAVORATORI AI FINI DI UN'EUROPA COMPETITIVA
- IV - COSTRUZIONE DI UN MERCATO DEL LAVORO EUROPEO
- V - PARITÀ DI OPPORTUNITÀ TRA LE DONNE E GLI UOMINI
- VI - POLITICA SOCIALE E PROTEZIONE SOCIALE - UNA SOCIETÀ ATTIVA PER TUTTI
- VII - AZIONE NEL CAMPO DELLA SANITÀ PUBBLICA
- VIII - SINDACATI, PADRONATO E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO INTESI QUALI PARTNER NEL PROCESSO DI CAMBIAMENTO
- IX - COOPERAZIONE INTERNAZIONALE - IL RUOLO DELLA POLITICA SOCIALE EUROPEA
- X - VERSO UNA PIÙ EFFICACE APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA

PASSI SUCCESSIVI

Prefazione

Come il resto del mondo industrializzato, l'Europa sta attraversando un periodo di profondi cambiamenti.

La globalizzazione degli scambi e della produzione, l'enorme impatto delle nuove tecnologie sul lavoro, sulla società e sui singoli individui, l'invecchiamento della popolazione e il perdurare di elevati livelli di disoccupazione sono tutti fattori che, combinandosi, sottopongono a tensioni senza precedenti il tessuto socioeconomico di tutti gli Stati membri.

In ciò consistevano le sfide trattate nel Libro verde sulla Politica sociale.

L'Europa ha bisogno di un piano per la gestione del cambiamento. Il Libro bianco sulla crescita, competitività, occupazione ha delineato due elementi importanti, vale a dire il modo di combinare le politiche macroeconomiche necessarie per una crescita sostenuta con una maggiore competitività, da un lato, e dall'altro, l'aspirazione ad una maggiore creazione di posti di lavoro con un'elevata intensità occupazionale di tale crescita.

A molte di tali sfide dovranno trovare risposta i singoli Stati membri, ma l'Unione può e deve svolgere un suo ruolo.

La politica sociale a livello europeo è chiamata a dare un contributo vitale al consolidamento del processo di cambiamento. L'Unione non può occuparsi di tutto e ovviamente non deve ingerirsi nelle responsabilità proprie dei livelli nazionale, regionale e locale.

Il presente Libro bianco intende definire le principali linee d'azione a livello dell'Unione per gli anni a venire.

Esso si basa sul principio che l'Europa ha bisogno di una politica sociale ben fondata, innovativa e progressista se vuole affrontare con successo le sfide che l'attendono nel futuro.

La creazione di posti di lavoro deve continuare a occupare il primo posto nella lista delle priorità. Le proposte in materia di occupazione e di formazione contenute nel Libro bianco sono parte integrante del processo avviato dal Libro bianco su crescita, competitività, occupazione.

Ma la politica sociale va al di là dei meri aspetti occupazionali. Essa non interessa soltanto la vita lavorativa delle persone, bensì anche altre sfere - la loro vita familiare, le loro condizioni sanitarie e la vecchiaia. E' chiaro che i profondi mutamenti che interessano ora la società fanno sì che la complessa interazione di politiche da cui deriva la politica sociale dovrà essere sviluppata in futuro secondo nuove modalità.

Il presente Libro bianco definisce un quadro per l'azione dell'Unione al cospetto di tali sfide. Esso mira a consolidare, in un'aspirazione di continuità, quanto si è fatto in passato

- soprattutto per quanto concerne il diritto del lavoro, la sanità e la sicurezza, la libertà di movimento e la parità di trattamento tra le donne e gli uomini. Esso mira inoltre ad avviare una nuova dinamica avanzando nuove proposte in queste e in altri settori quali la protezione sociale, la parità di opportunità per tutti e la sanità pubblica.

Così facendo esso tende inoltre a stimolare una nuova cooperazione tra gli Stati membri, le parti sociali e le organizzazioni di volontariato, i cittadini europei e gli organismi internazionali nel processo di cambiamento.

Per l'immediato futuro il nostro obiettivo dev'essere di preservare e sviluppare il modello sociale europeo all'approssimarsi del XXI secolo, di assicurare ai cittadini dell'Europa quella peculiare miscela di benessere economico, coesione sociale ed elevata qualità della vita in generale che si è raggiunta nel periodo postbellico.

Introduzione - Preservare e sviluppare il modello sociale europeo

A - VALORI COMUNI

1. Il Libro verde della Commissione sulla politica sociale¹ inizia sollevando l'interrogativo: "Che tipo di società vogliono i cittadini dell'Europa?". Il dibattito stimolato dal Libro verde ha coinvolto le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri, i datori di lavoro, i sindacati e un'ampia gamma di organizzazioni dei cittadini senza contare alcuni singoli cittadini che hanno espresso il loro parere. Il presente Libro bianco è il risultato della stessa procedura di consultazione. Anche se esso non può pretendere di soddisfare tutti i punti di vista, si tratta comunque di un tentativo di dare risposta all'interrogativo menzionato sopra facendo propri gli obiettivi sociali che sono stati conferiti all'Unione europea dai suoi membri, di cui l'articolo 2 del trattato sull'Unione europea è l'espressione più perspicua:

La Comunità ha il compito di promuovere ... uno sviluppo armonioso ed equilibrato della attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale e il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri."

2. Una società capace di far partecipare tutti quanti a simili benefici sarebbe una società degna di tale nome. L'Europa non è stata ancora in grado di realizzare tutto ciò, ma si può fondatamente affermare che in nessun'altra parte del mondo si è fatto tanto per il conseguimento di tali obiettivi. E' anche giusto notare che il volto umano dell'Unione è ben più consolidato nella vita dell'Unione di quanto molti vogliano ammettere.

3. I contributi al Libro verde confermano l'esistenza di diversi valori comuni che costituiscono la base del modello sociale europeo. Tra essi vi sono l'idea di democrazia e i diritti dell'individuo, la libera contrattazione collettiva, l'economia di mercato, la parità di opportunità per tutti, la previdenza sociale e la solidarietà. Questi valori - cui si ispira la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori - coesistono sulla base del convincimento che il progresso economico e quello sociale debbano andare di pari passo. Se si vuol costruire un'Europa che abbia un futuro si devono tenere presenti i due aspetti della competitività e della solidarietà.

4. Tutti gli Stati membri hanno ribadito il loro impegno per la dimensione sociale quale elemento indispensabile per cementare l'Unione. Ed è chiaro anche che un sistema sociale ben sviluppato è necessario e auspicabile in ciascuno Stato membro. La politica sociale europea deve servire gli interessi dell'Unione nel suo complesso e quelli dei suoi singoli cittadini, lavoratori e non. Esiste un ampio consenso sul fatto che tali valori vadano preservati, anche se occorrerà apportare cambiamenti radicali al modo in cui essi sono applicati nella prassi.

5. Ciò è essenziale in quanto l'efficienza della nostra società nel suo complesso condiziona la sua competitività e la sua crescita economica. Ma quest'ultima, per

incrementare il benessere per i cittadini, deve anche tener conto di considerazioni sociali e ambientali. Analogamente, la ricerca di elevati standard sociali non va considerata soltanto alla stregua di una fonte di costi aggiuntivi, bensì quale importante elemento co-determinante ai fini della competitività. Per questi motivi essenziali la politica sociale dell'Unione non può essere subordinata allo sviluppo economico o al funzionamento del mercato interno. L'aumento nel numero degli indigenti e dei disoccupati, le crescenti pressioni che si trovano a sostenere i servizi sociali (ad esempio disoccupazione e assistenza sanitaria) e il diffondersi della criminalità sono tutti fattori che concorrono ad esaurire le risorse disponibili. Il finanziamento della sicurezza sociale costituisce ora un'importante sfida per tutti gli Stati membri. Una maggiore fiducia potrà nascere nell'Unione soltanto se alle politiche volte alla crescita economica si affiancherà un più elevato sviluppo sociale che rechi con sé livelli di vita migliori per tutti. Nella consapevolezza che da ciò può derivare anche un incremento della competitività si può ipotizzare quindi che all'Unione ne deriverà una maggiore influenza esterna sulla scena mondiale.

6. Il presente Libro bianco delinea la strategia della Commissione per la prossima fase di sviluppo della politica sociale (1995-99) che si svolgerà negli ultimi anni di questo secolo. Esso costituisce un'opportunità, invocata peraltro da diversi Stati membri, per le altre Istituzioni dell'Unione, gli Stati membri stessi e tutte le parti interessate di discutere le proposte nella seconda metà del 1994 prima che la nuova Commissione vari il proprio programma di lavoro definitivo in tale campo nel corso del 1995.

7. La tecnica di ricorrere ad un Libro verde in modo di avere un'opportunità strutturata di consultazione sulle possibili opzioni strategiche prima di elaborare proposte è uno dei molteplici esempi della determinazione della Commissione di assicurare che il plusvalore del suo operato sia ampiamente riconoscibile e che le sue iniziative siano trasparenti per il pubblico.

8. La Commissione è incoraggiata dal fatto che vi è stato un ampio dibattito negli Stati membri e anche fuori di essi sul Libro verde. Il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale hanno esaminato il testo e hanno espresso il loro parere in materia: complessivamente sono pervenute più di 500 reazioni da diversissime fonti. Su invito della Commissione, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ha preparato una sintesi delle diverse prese di posizione. Tale sintesi - unitamente alle risposte ricevute dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione - è pubblicata in un volume separato che fa da corollario al presente Libro bianco.

9. Il Libro bianco della Commissione su Crescita, competitività, occupazione ² e le conclusioni del Consiglio europeo in materia (dicembre 1993, Bruxelles) hanno segnato una svolta nello sviluppo dell'azione concertata a livello dell'Unione al fine di affrontare i problemi occupazionali dell'Europa nell'ambito di una strategia economica più ampia. Esso ha sollevato diversi interrogativi fondamentali che sono al centro dei futuri sviluppi della politica sociale, in particolare quanto al fatto che la competitività è essenziale per la ricchezza e che si devono rivedere in particolare le strategie di creazione dei posti di lavoro e le politiche del mercato del lavoro. I principi delineati nel Libro bianco devono

essere tenuti presenti all'atto di formulare la futura politica sociale dell'Unione e a questo principio si attengono gli orientamenti macroeconomici dell'Unione.

10. Il Libro bianco e il Libro verde hanno quindi recato un'importante integrazione al dibattito sulla necessità di creare più posti di lavoro preservando nel contempo la base della protezione sociale che i cittadini dell'Europa hanno imparato ad apprezzare. Nell'elaborazione del presente Libro bianco si è tenuto conto di questi due documenti, oltre che delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1993 e del Consiglio europeo di Corfù del giugno 1994. Il presente Libro bianco intende inoltre agevolare l'attuazione del piano d'azione concordato nel Consiglio europeo di Bruxelles contestualmente allo sviluppo futuro della politica sociale dell'Unione.

11. La pubblicazione di questo Libro bianco sei mesi prima dell'ampliamento dell'Unione nel 1995 è destinata anche a facilitare l'accesso dei nuovi membri nell'Unione sulla base di una chiara visione complessiva del futuro. Come già illustrato nel Libro verde, l'Unione ha già sviluppato un importante "acquis" di misure in campo sociale tra cui si annoverano l'adozione, nel 1989, della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e il conseguente programma di azione sociale della Commissione. Il presente documento vuole indicare come istituire un legame dinamico tra quanto già acquisito e ciò che resta da fare per il futuro.

B - PRINCIPI GUIDA E OBIETTIVI PER IL RUOLO FUTURO DELL'UNIONE

12. Il progresso sociale può essere realizzato soltanto in cooperazione tra l'Unione europea, gli Stati membri, le parti sociali e cittadini dell'Europa. Alla base di tutto vi deve essere una concezione positiva e attiva della sussidiarietà. Ciò implica che l'Unione interverrà soltanto se, e nella misura in cui, gli obiettivi non possano essere raggiunti adeguatamente dagli o negli Stati membri mentre possono essere meglio conseguiti a livello dell'Unione in ragione della scala o degli effetti dell'azione proposta. Le attività andranno selezionate in base ad una valutazione previa e dovranno assicurare un plus valore comunitario nonché un rapporto ottimale tra costi ed efficacia.

13. Realizzare un'Europa di opportunità per tutti impone determinati cambiamenti. Sebbene nell'Unione europea l'espansione dell'occupazione sia stata inferiore rispetto agli Stati Uniti e al Giappone, i livelli di solidarietà sociale sono più elevati rispetto a questi paesi. Questa solidarietà ha però carattere essenzialmente passivo, in quanto è consacrata a mantenere i redditi di grandi gruppi all'interno della società - fornendo prestazioni in denaro mediante la redistribuzione dei redditi mentre in parallelo si registra il costante declino della popolazione attiva - senza prepararli o incoraggiarli a sufficienza a contribuire all'attività economica.

14. Il trasferimento di risorse deve essere ora gradualmente integrato e sostituito da una migliore distribuzione delle opportunità. I due obiettivi sono strettamente collegati, ma si deve spostare l'accento sul secondo se si vogliono ridurre i costi umani e sociali dei mutamenti strutturali e si vuole passare da soluzioni passive ad una strategia più attiva. Bisognerà spostare l'accento dall'obiettivo assistenzialistico a quello della creazione di posti di lavoro.

15. L'Unione dovrebbe ispirare la propria azione ai seguenti principi e obiettivi:

Integrazione sociale ed economica: la chiave è l'occupazione

16. Livelli inaccettabilmente elevati di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale contrastano con gli obiettivi comunemente riconosciuti dell'Unione in materia di occupazione, protezione sociale e parità di opportunità. Il finanziamento dei sistemi di politica sociale nell'Unione dipende dalla creazione di posti di lavoro. Affinché l'Unione possa unire a standard sociali elevati la competitività sui mercati mondiali è quindi necessario dare la massima priorità alla creazione di nuovi posti di lavoro che consentano a tutti di inserirsi nella vita economica e sociale.

Competitività e progresso sociale: due facce della stessa moneta

17. Un progresso sociale costante può essere basato soltanto sulla prosperità economica e quindi sulla competitività dell'economia europea. Essenziali a tal fine sono costanti incrementi di produttività suscettibili di consentire all'Unione di conciliare elevati standard sociali con la capacità di competere sui mercati mondiali. L'Europa deve muoversi in direzione di un'economia efficace e basata sulla qualità, con un elevato tasso di investimenti nelle nuove tecnologie. La sua risorsa chiave a tal fine sarà data da una popolazione lavorativa con un buon livello d'istruzione, molto motivata e adattabile. Se è vero che la creazione di ricchezza è essenziale per il progresso sociale, è anche vero che il contesto sociale è un fattore essenziale che codetermina l'espansione economica. Il progresso non può fondarsi esclusivamente sulla competitività delle economie, bensì anche sull'efficienza della società europea nel suo complesso. In tale contesto si deve anche tener conto dei legami tra le politiche dell'ambiente e quelle sociali.

Convergenza nel rispetto della diversità

18. Tutti i commenti formulati in merito al Libro verde sottolineano la necessità di rispettare le diversità riscontrabili nella società europea. Il futuro sviluppo dell'Unione deve essere fondato sulla ricchezza data da tale diversità, che contribuisce alla qualità della vita e alla salute dei sistemi socioeconomici innanzi a sfide nuove e imprevedute. La valutazione positiva di tali diversità esclude quindi, tra gli obiettivi dell'Unione, l'intenzione di un'armonizzazione livellatrice delle politiche sociali. E' tuttavia essenziale, d'altro canto, la convergenza di obiettivi e politiche per un certo periodo di tempo e la definizione di obiettivi comuni sono essenziali per consentire la coesistenza di diversi sistemi nazionali e farli progredire in armonia verso gli obiettivi fondamentali dell'Unione.

Una base omogenea di standard comuni di minima

19. Standard minimi sono necessari per preservare la coesione dell'Unione considerata la diversità dei bisogni e dei sistemi nazionali e i punti di forza propri delle economie dei diversi Stati membri. Tali standard non dovrebbero essere troppo gravosi per gli Stati membri economicamente più deboli e non dovrebbero impedire agli Stati membri più sviluppati di applicare standard più elevati. La definizione di un'impalcatura di standard minimi di base, iniziata dalla Commissione alcuni anni fa, costituisce un baluardo contro

l'impiego di standard sociali inferiori quali strumento per una competizione economica sleale ed è inoltre espressione della volontà politica di preservare lo slancio del progresso sociale. L'obiettivo permanente dovrebbe essere di sviluppare standard accettabili a tutti i membri dell'Unione.

C - STRUMENTI DI AZIONE

20. Adoperandosi per porre in atto tali principi e obiettivi, l'Unione interviene in diversi modi, che sono spesso ma non sempre interattivi e che vanno applicati sulla base di diverse componenti strategiche in continua evoluzione onde soddisfare al mutare dei bisogni.

Legislazione e accordi collettivi a livello comunitario

21. I trattati conferiscono tutta una serie di poteri legislativi per raggiungere obiettivi comuni. Tali poteri sono esercitati conformemente ai principi della sussidiarietà e della proporzionalità che richiedono una valutazione sia dei bisogni sia dell'intensità dell'azione a livello dell'Unione. Ne consegue che l'Unione propone i tipi di legislazione più consoni agli obiettivi da raggiungere. L'Unione deve quindi rispettare le scelte degli Stati membri sul come raggiungere i loro obiettivi, di converso gli Stati membri devono rispettare gli obiettivi e gli standard validi per tutta l'Unione.

22. Considerata la solida base di legislazione sociale europea che già esiste, la Commissione non ritiene necessario un ampio programma di nuove proposte legislative per il periodo a venire. Si contemplerà il ricorso allo strumento legislativo soltanto ove ciò sia strettamente necessario per conseguire gli obiettivi dell'Unione e qualora le problematiche da affrontare non possano essere risolte a livello degli Stati membri. Le proposte di legislazione e la legislazione adottata dovrebbero continuare a tentare di delineare un quadro onde consentire ai diversi sistemi nazionali di definire metodi dettagliati di attuazione e saranno precedute da una valutazione dei costi e dei benefici sul piano economico e sociale per tutte le persone interessate. Le proposte terranno inoltre conto del loro impatto potenziale sulla competitività dell'industria con particolare considerazione per i bisogni delle PMI.

23. L'Accordo sulla politica sociale introdotto dal trattato sull'Unione europea fornisce una nuova base per l'azione dell'Unione e la Commissione intende basarsi su di esso e sulle altre disposizioni del trattato onde assicurare il dinamismo della dimensione sociale dell'Unione. La comunicazione della Commissione riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale ³ illustrava l'intenzione della Commissione di decidere caso per caso, sulla base di criteri oggettivi, quando far uso dell'accordo stesso. Tale comunicazione è stata nel frattempo esaminata dalle altre istituzioni dell'Unione e l'approccio propostovi è stato accolto con favore da tutte le parti interessate. La Commissione ha preso atto della forte volontà di tutti gli Stati membri di procedere in dodici ogniquale volta ciò sia possibile e si augura che anche in futuro l'azione dell'Unione nel campo della politica sociale continui a fondarsi su un'impalcatura giuridica unitaria. Ciò è essenziale per assicurare la coerenza della legge e il principio della parità di

opportunità per tutti nell'Unione. Tuttavia il desiderio di agire di conserva tutti e 12 non può essere usato a pretesto per giustificare l'immobilismo.

24. Considerate le nuove possibilità schiuse dal trattato sull'Unione europea per quanto concerne gli accordi collettivi, è anche chiaro che occorre ristabilire un nuovo equilibrio tra il legislatore a livello europeo e gli accordi collettivi tra le parti sociali nonché tra i livelli europeo e nazionale per quanto concerne tali azioni normative.

Sostegno finanziario e incentivi

25. L'Unione fornisce anche un sostegno finanziario per il conseguimento dei suoi obiettivi. I Fondi strutturali costituiscono il principale strumento dell'Unione per promuovere la coesione al suo interno. L'azione, soprattutto quella ad opera del Fondo Sociale Europeo, sarà sviluppata seguendo un approccio integrato e completo (v. Capitolo II). Ne sono interessati i principali aspetti della politica sociale, compresa la lotta contro l'esclusione e la disoccupazione, la promozione della parità di opportunità, il sostegno all'integrazione dei giovani, la promozione della mobilità dei lavoratori e del loro adattamento al mutamento industriale e, nelle regioni in ritardo di sviluppo, il potenziamento dell'istruzione, dei servizi nel campo della scienza e della tecnologia e l'incremento della formazione nel settore sanitario (cfr. Capitolo II). Inoltre, l'Unione eroga un sostegno finanziario a diversi pregevoli programmi e progetti pilota nel campo sociale e promuove lo scambio di esperienze e di informazioni mediante programmi quale LEONARDO (v. Capitolo II).

Mobilizzazione e cooperazione

26. La Commissione ha inoltre un compito di mobilitazione degli sforzi volti a raggiungere gli obiettivi comuni all'interno di un quadro concordato determinando la convergenza degli obiettivi e delle politiche e ciò vale anche per i settori dell'occupazione e della protezione sociale. La Commissione riconosce la necessità di una migliore sinergia tra le iniziative dell'Unione e quelle degli Stati membri e di una maggiore cooperazione e concentrazione dell'azione che ne deriva. Affinché tale ruolo di mobilitazione sia efficace occorrerà sempre più definire con maggiore precisione gli obiettivi concordati, fissando, se del caso, anche obiettivi quantitativi, e agli Stati membri spetterà agire per raggiungere gli obiettivi concordati. Un chiaro esempio di tale mobilitazione è stato dato dal Libro bianco della Commissione su crescita, competitività, occupazione.

27. A tal fine occorreranno una cooperazione e uno scambio di esperienze più intense e più strutturate su questioni di interesse comune che potranno essere decise dagli Stati membri a seconda delle necessità e alle quali la Commissione potrà fornire la cornice e il sostegno tecnico.

28. Inoltre la politica sociale, per avere successo, dipende da un'ampia gamma di attori e di organizzazioni soprattutto a livello locale e regionale. La Commissione aiuterà questi gruppi a instaurare una cooperazione più stretta per il tramite di reti che coprano tutto il territorio dell'Unione o parte di esso e li stimolerà a dare il loro contributo per

raggiungere gli obiettivi dell'Unione soprattutto mediante azioni a carattere innovativo e transnazionale.

Informazione

29. La messa a disposizione di informazioni chiare e accessibili sugli sviluppi in campo sociale è essenziale se si vuole che la politica sociale abbia un impatto reale sulla vita quotidiana della gente. La Commissione farà perciò in modo di fornire maggiori e migliori informazioni ai cittadini europei sui loro diritti sociali e sulle opportunità e sulle evoluzioni nella sfera del sociale in modo da assicurare una maggiore trasparenza e conoscenza delle azioni dell'Unione. Al di là delle proposte specifiche che compaiono in altre sezioni del presente Libro bianco (in particolare nei Capitoli IV e X) la Commissione farà anche in modo da potenziare il ruolo dei suoi uffici di informazione negli Stati membri onde migliorare la disponibilità di informazioni in campo sociale.

Analisi delle tendenze future

30. E' sempre più chiaro che il processo di cambiamento richiede una riflessione collettiva e un'azione coordinata su tutta una serie di tematiche. Si stanno sollevando importanti interrogativi sul futuro del lavoro stesso e sull'impatto che la società dell'informazione avrà sul lavoro e sulla vita quotidiana della gente. Esempi ne sono i cambiamenti nell'organizzazione del tempo, il rapporto tra lavoro e tempo libero e le conseguenze sociali del cambiamento in diversi settori lavorativi via via che le delimitazioni tra lavoro e qualifiche si fanno sempre più sfocate. La gestione di tali cambiamenti dovrà essere compiuta in sinergia con gli elementi di scienza sociale contenuti nel programma di ricerca dell'Unione e la Commissione si adopererà per sviluppare la sua capacità di ricerca a medio termine in campo sociale.

31. I diversi Osservatori che la Commissione ha attivato in campo sociale ⁴, in collaborazione con gli Stati membri, costituiscono un utile strumento per la raccolta, l'analisi e la diffusione di informazioni, funzione questa che si fa sempre più importante vista la necessità di comprendere e valutare i rapidi mutamenti che si stanno verificando nel campo della politica sociale, soprattutto per quanto concerne il mercato del lavoro. Tali informazioni sono un elemento importante del processo di formulazione delle politiche. La Commissione si avvarrà anche degli Osservatori per produrre analisi accessibili e circostanziate di problemi specifici e promuoverà una maggiore sinergia e interazione tra i diversi Osservatori in modo da sviluppare una maggiore capacità di analisi interdisciplinare degli aspetti della politica sociale.

32. In tale contesto la Commissione continuerà inoltre a sviluppare le sue relazioni settoriali quali il rapporto annuale "L'occupazione in Europa" (Capitolo I), la proposta relazione annuale sulla parità (Capitolo V), la relazione annuale sulla demografia (Capitolo VI) e la relazione sulla protezione sociale (Capitolo VI) onde fornire una convalida analitica in un'ottica futura del suo lavoro nel campo della politica sociale.

33. Inoltre, la Commissione supervisionerà il ruolo svolto dalle agenzie pertinenti, in particolare la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

e l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute. In particolare, sulla base dei lavori da essa condotti sinora, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro è chiamata a svolgere un ruolo importante di analisi delle evoluzioni e dei fattori decisivi del cambiamento per quanto concerne le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione. In tale contesto la Fondazione, considerata la sua struttura tripartita, può svolgere un ruolo essenziale nella diffusione di informazioni e nello scambio di esperienze.

34. La Commissione si adopererà per migliorare i propri contatti con la Fondazione e per rafforzare la cooperazione in futuro onde valorizzare appieno il contributo specifico che la Fondazione può recare. In particolare, la Fondazione sarà invitata a sviluppare ulteriormente la propria capacità di analisi comparativa e di promozione di scambi di esperienze.

I - OCCUPAZIONE - LA PRIORITA' ASSOLUTA

1. La ricerca di un maggior numero di posti di lavoro validi e stabili oltre ad essere uno degli obiettivi centrali dell'Unione è anche un modo per affrontare in modo più efficace molti dei più ampi obiettivi sociali dell'Unione. A tal fine le politiche occupazionali devono attraversare un processo di adattamento. Per troppo tempo l'Europa si è concentrata sulla gestione della disoccupazione invece di promuovere la creazione di posti di lavoro quale sua priorità assoluta.

A - INIZIATIVE OCCUPAZIONALI DELL'UNIONE

2. Nell'Unione la disoccupazione raggiunge ora l'11% dopo essere stata in media, nell'ultimo decennio, del 10%. Su tutto il territorio dell'Unione la disoccupazione è considerata il più grave problema sociale. Particolari preoccupazioni suscita la mancanza di prospettive per coloro che accedono per la prima volta al mercato del lavoro - in particolare giovani e donne - e per quanto si sono trovati esclusi da un'occupazione regolare soprattutto allorché si trovano disoccupati da lungo tempo. Complessivamente i risultati ottenuti dall'Unione europea sul piano occupazionale sono sensibilmente inferiori a quelli degli Stati Uniti o del Giappone. Nell'Unione il tasso di occupazione è calato costantemente a partire dal 1960 e ammonta ora a meno di 60% della popolazione in età lavorativa mentre quello degli Stati Uniti è aumentato costantemente fino a superare il 70%. Nell'Unione nel suo complesso la disoccupazione giovanile supera il 20% mentre, ad esempio, essa è del 13% negli Stati Uniti e del 5% in Giappone. La quota dei disoccupati di lunga durata rispetto al totale dei disoccupati è di più del 40% nell'Unione europea e dell'11% negli Stati Uniti.

3. Le iniziative strategiche adottate nell'Unione in materia di occupazione si sono sviluppate progressivamente nel corso dell'ultimo anno a riprova della comune sollecitudine di tutti gli Stati membri di trovare nuovi modi per creare e mantenere posti di lavoro. Nel maggio 1993 la Commissione ha proposto un quadro comunitario per l'occupazione che fissava la base di una strategia concertata in tale campo. L'iniziativa più importante si è avuta nel dicembre del 1993 con la presentazione del Libro bianco della Commissione consacrato alle tematiche correlate dalla crescita, competitività e occupazione che ha collocato la strategia occupazionale dell'Unione nel più ampio contesto economico, industriale e sociale. La strategia dell'Unione è stata sottoscritta dal Consiglio europeo di Bruxelles nel dicembre del 1993.

4. Tutti gli Stati membri concordano ora sul fatto che, se si vuole che l'Unione esca dalla trappola della bassa occupazione/elevata disoccupazione e distribuisca in modo più ampio i posti di lavoro e i redditi, occorrono urgentemente mutamenti strutturali di tipo dinamico nonché una maggiore crescita economica e flessibilità del mercato del lavoro. Inoltre è comunemente riconosciuto che una più stretta collaborazione tra i livelli nazionale, regionale e locale e tra i diversi attori in seno alla società - e a livello dell'Unione - è necessaria per sostenere tale strategia e per incrementare l'ulteriore sviluppo del mercato del lavoro dell'Unione.

5. Il Consiglio europeo di Bruxelles ha identificato sette aspetti particolarmente degni di attenzione da parte degli Stati membri nel suo piano d'azione ispirato al Libro bianco della Commissione:

- a) miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione, in particolare di formazione permanente;
- b) miglioramento della flessibilità all'interno delle imprese e sul mercato del lavoro;
- c) riorganizzazione del lavoro a livello delle imprese;
- d) riduzioni mirate del costo indiretto del lavoro (prelievi obbligatori) e segnatamente del lavoro scarsamente qualificato;
- e) migliore impiego dei fondi pubblici destinati alla lotta contro la disoccupazione;
- f) azioni specifiche relative ai giovani privi di una formazione adeguata;
- g) sviluppo di posti di lavoro in relazione ai nuovi bisogni.

Progressi realizzati sinora

6. La relazione presentata al Consiglio nel giugno del 1994 in cui viene sintetizzato il seguito dato al Libro bianco, indica che quasi tutti gli Stati membri hanno avviato negli ultimi anni una riforma dei rispettivi sistemi occupazionali. La Commissione ritiene che, sebbene siano in corso azioni negli Stati membri su ciascuno dei sette aspetti menzionati, ciò non basti ancora per rispondere alla sfida occupazione degli anni '90 e del secolo venturo.

7. Negli ultimi mesi la situazione economica dell'Unione appare migliorata. Le attuali previsioni di crescita indicano che l'incremento della produzione nell'Unione potrebbe raggiungere il 3% o anche più nel 1996. L'occupazione tuttavia dovrebbe ancora calare nel 1994. Il tasso di disoccupazione si stabilizzerebbe soltanto nel 1995 su una popolazione di disoccupati di 18 milioni, pari a circa l'11,6% della forza lavoro. Come sollecitato dal Libro bianco, le politiche economiche devono rimanere risolutamente orientate, nel lungo periodo, alla creazione di posti di lavoro sia promuovendo un processo di crescita forte e foriera di posti di lavoro sia incoraggiando politiche attive del mercato del lavoro e migliorando l'accesso al mercato del lavoro soprattutto per i giovani.

8. Una maggiore crescita economica reca con sé un miglioramento del clima occupazionale. Tuttavia, come è stato riconosciuto a Corfù dal Consiglio europeo, sussiste il pericolo che ne derivi un senso illusorio di sollievo rispetto alle pressioni che indurrebbero a un cambiamento strutturale, con il pericolo che si allenti la tensione ad operare sistematicamente onde porre in atto i cambiamenti necessari nel contesto economico migliorato. Sussiste quindi il pericolo, in assenza di nuove misure strutturali per la creazione di maggiori posti di lavoro, che la crescita non sia foriera di occupazione e che l'effetto delle riforme strutturali già in corso, ante Libro bianco, basti soltanto a compensare l'aumento di produttività risultante dalle politiche miranti ad accrescere l'efficacia e la competitività. L'attuazione delle politiche enunciate nel capitolo del Libro bianco consacrato all'occupazione è quindi fondamentale per rendere la crescita maggiormente foriera di posti di lavoro e per assicurare che i benefici derivanti da tale crescita si traducano in un numero maggiore di posti di lavoro.

9. Il Libro bianco ha ribadito la necessità di ampliare notevolmente l'accesso al lavoro, di allargare il concetto di lavoro e di creare una nuova solidarietà. Tale solidarietà deve fondarsi sull'uso degli incrementi di produttività per creare i nuovi posti di lavoro piuttosto che per aumentare i salari di coloro che un lavoro ce l'hanno già. In particolare il Libro bianco sottolinea la necessità di assicurare che si continui sulla strada della parità di opportunità, soprattutto in considerazione dell'accresciuta partecipazione delle donne e dall'evoluzione delle strutture e i ruoli familiari, oltre a sottolineare la necessità di valorizzare al massimo il potenziale di tutte le risorse umane dell'Unione. Un'attenzione molto maggiore deve essere riservata alle nuove professioni o ai settori che promettono una maggiore crescita occupazionale. Il Libro bianco ha ribadito inoltre la necessità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile basato sull'incorporazione dei costi ambientali nei prezzi di mercato.

10. E' importante assicurare che, oltre ad incoraggiare la creazione di posti di lavoro ad elevata produttività, l'Unione potenzi al massimo la sua capacità di generare e mantenere posti di lavoro ad altri livelli, in particolare per quanto concerne i lavoratori privi di qualifiche e semiqualeficati nonché il settore dei servizi personali e locali. Occorrerà a tal fine riconoscere ed affrontare le instabilità inerenti a un processo di rapido mutamento e alla competizione globale facendo leva su una serie di misure correlate tra cui l'abbinamento delle politiche macroeconomiche con una politica industriale attiva corredata da misure strutturali destinate al mercato del lavoro. Ciò contribuirà a rendere l'economia europea più efficace in termini di occupazione e le consentirà di fare pienamente uso delle opportunità offerte dalla regolamentazione in settori quali le telecomunicazioni e dal progresso tecnologico in settori quali la società dell'informazione e la biotecnologia.

11. Tutti gli Stati membri, ciascuno a suo modo, si stanno adoperando per modificare le loro politiche del mercato del lavoro, quale conseguenza diretta o indiretta dei suggerimenti contenuti nel Libro bianco. Il Libro bianco è stato esaminato attentamente quale prezioso riferimento in tutti gli Stati membri e a tale esame hanno partecipato anche le parti sociali a livello nazionale. Tuttavia all'urgenza di una riflessione collettiva e di un'azione coordinata su tutto l'arco delle politiche che interessano in senso lato l'occupazione non si è ancora data risposta. Si continua a portare avanti un approccio frammentario e in molti Stati membri sono ancora in vigore regolamenti nazionali sorpassati e complessi. Le riforme dei sistemi occupazionali adottate sinora dagli Stati membri spesso appaiono incomplete ed è difficile, in questa fase, valutarne l'impatto più ampio. La maggior parte degli Stati membri riconosce ora tuttavia la necessità di costruire un consenso sociale a lungo termine a favore dei mutamenti strutturali, soprattutto allorché questi interessano le condizioni di vita e di lavoro della gente.

12. Gli Stati membri riconoscono anche in generale che questa ricerca di consenso implica che si deve ricercare una maggiore efficienza del mercato del lavoro e una maggiore competitività di lungo periodo non diluendo il modello europeo di protezione sociale bensì adattando, razionalizzando e semplificando i regolamenti in modo da creare un migliore equilibrio tra la protezione sociale, la competitività e la creazione di posti di lavoro.

13. Una maggiore flessibilità del mercato del lavoro ha diverse implicazioni per gli Stati membri e deve essere analizzata attentamente visto che il termine "deregolamentazione" è usato spesso con connotazioni diverse. La base di partenza, per la maggior parte degli Stati membri, è costituita da un ampio corpus di leggi, regolamenti o accordi collettivi. Il loro punto d'arrivo, nei termini della natura e dell'entità dei cambiamenti necessari, è quindi destinato a differire notevolmente - anche dopo aver proceduto ad una revisione sostanziale - soprattutto per l'intensità e la strategia del mutamento nella protezione sociale. Nell'analizzare tali sviluppi si deve tenere attentamente conto delle differenze tra gli Stati membri.

14. La maggior parte degli Stati membri ribadisce la necessità di un maggiore dinamismo del contributo delle parti sociali a livello locale e settoriale e di una maggiore collaborazione tra esse e le autorità pubbliche a tali livelli. A livello nazionale, alcuni Stati membri riconoscono l'importanza di dar luogo ad una più stretta complementarità tra le politiche pubbliche e le negoziazioni contrattuali. A livello dell'Unione le discussioni con le parti sociali sono continuate nel contesto del dialogo sociale con una particolare attenzione per gli aspetti occupazionali trattati nel Libro bianco. Il comitato permanente dell'occupazione in seno al Consiglio ha inoltre discusso in modo positivo tematiche legate all'organizzazione del lavoro e all'orario di lavoro.

15. Tra le parti sociali coesistono atteggiamenti positivi - che si rispecchiano ad esempio in alcuni accordi - e resistenze al cambiamento necessario per tener conto degli interessi dei disoccupati. La necessità di un'ampia riforma dei sistemi occupazionali non è ancora pienamente accettata. Per assicurare l'adozione e l'attuazione di tali riforme occorreranno una più profonda sensibilizzazione del pubblico e la diffusione della consapevolezza che vi sono anche contropartite da attendersi se si accettano sacrifici nel breve termine in cambio della creazione di un maggior numero di posti lavoro. Grandi difficoltà a livello politico sono state incontrate dai governi che tentavano di intraprendere riforme in tal senso. La resistenza di coloro che si sentono minacciati dai cambiamenti non è compensata da un chiaro sostegno pubblico da parte di coloro che se ne avvantaggeranno maggiormente ma che versano per lo più in condizioni di emarginazione o di esclusione dal mercato del lavoro.

16. Non è stata ancora adeguatamente riconosciuta la necessità di modificare in modo fondamentale e di ammodernare la struttura degli incentivi che influiscono sul mercato del lavoro. Si dovrà dare la priorità alla cooperazione tra i vari ministeri in seno ai governi ai fini dello sviluppo di opportune politiche. Occorreranno ulteriori mutamenti sul piano organizzativo e amministrativo se si vuole portare avanti con efficacia l'attuazione della strategia proposta nel Libro bianco. In tale contesto alcuni Stati membri hanno sviluppato o stanno ponendo in atto un'azione interministeriale su soggetti specifici. La maggior parte degli Stati membri sta inoltre decentralizzando l'erogazione di misure che interessano il mercato del lavoro (compresa la formazione) nell'ambito di un cambiamento di strategia volto a mirare in modo più attivo le azioni sulle persone a rischio, in particolare sui disoccupati di lunga durata. Alcuni Stati membri tentano di integrare e combinare i servizi a livello locale/regionale onde superare l'attuale frammentazione dei servizi disponibili. Tutte queste innovazioni vanno ulteriormente incoraggiate e si deve tentare di fonderle in uno sforzo globale.

17. Nel riconscepire le politiche e i sistemi sarà importante sviluppare il plus valore dell'azione dell'Unione e incoraggiare la collaborazione reciproca onde valorizzare la diversità delle esperienze degli Stati membri. Ciò richiede un attento esame dell'efficacia dei diversi sistemi nazionali nel conseguimento degli obiettivi occupazionali. Ciò significa che bisogna esaminare le possibilità di cogliere e combinare diversi elementi di politica e di buona prassi dai diversi sistemi nazionali. Ciò significa anche che si deve ricercare una maggiore compatibilità tra i sistemi degli Stati membri in modo da assicurare che essi non si evolvano in modo conflittuale rispetto agli obiettivi o agli standard complessivi in materia di occupazione che si è prefissi l'Unione, che non si abbiano distorsioni della competitività né che si ostacoli lo sviluppo della libertà di movimento delle persone nell'Unione.

18. A tale proposito, la più stretta collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione sul seguito da dare al Libro bianco è incoraggiante, ma dovrà essere portata avanti in modo molto più sistematico nei prossimi anni.

B - IL RUOLO FUTURO DELL'UNIONE

19. Nella seconda metà del 1994 la Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, preparerà un piano d'azione specifico a livello dell'Unione e degli Stati membri mirante, nel breve termine, a invertire la tendenza della disoccupazione e a ridurre significativamente, verso la fine del secolo, il numero dei disoccupati. Tale piano d'azione consisterà di:

- a) il quadro generale che sarà consacrato a fissare obiettivi più specifici per l'attuazione dei sette punti identificati dal Consiglio europeo di Bruxelles lasciando agli Stati membri la scelta dei mezzi di attuazione;
- b) misure specifiche di accompagnamento da coordinarsi o da adottarsi a livello dell'Unione e
- c) una procedura di monitoraggio supportata da una più stretta cooperazione tra gli Stati membri in materia di occupazione e dall'intensificazione del processo di scambio di informazioni e di prassi ottimali.

Questo quadro dovrà essere tracciato in base alla valutazione dei progressi compiuti sinora e dovrà fare in modo da avvalersi delle esperienze coronate da successo oltre ad avere tra i propri obiettivi il sostegno all'adozione delle necessarie riforme negli Stati membri e al superamento degli ostacoli che vi si frapponessero.

20. Il piano d'azione sarà proposto per adozione al Consiglio europeo in occasione della sua riunione di Essen del dicembre 1994. Il Consiglio europeo di Corfù voltosi a giugno ha intavolato una discussione approfondita dei diversi elementi del piano d'azione ed ha attribuito particolare importanza all'incoraggiamento delle riforme negli Stati membri oltre a migliorare l'efficacia dei sistemi occupazionali nonché a misure specifiche volte a sfruttare appieno il potenziale occupazionale delle piccole e medie imprese.

Sostegno alle politiche e alle misure degli Stati membri

21. La Commissione continuerà a incoraggiare gli Stati membri a portare avanti sistematicamente i diversi suggerimenti contenuti nel Libro bianco su crescita, competitività, occupazione. Quale ulteriore contributo per la messa in comune di idee tra gli Stati membri, fra breve la Commissione pubblicherà la sua relazione annuale "L'occupazione in Europa" sulla situazione dell'occupazione nell'Unione per il 1994 e patrocinerà una seconda Settimana europea dell'occupazione nel novembre del 1994.

22. Nel frattempo la Commissione propone di sviluppare ulteriormente la propria capacità di contribuire allo sviluppo del piano a medio termine dell'Unione per l'occupazione e di rafforzare la propria cooperazione in tale campo con gli Stati membri. A tal fine la Commissione propone di:

- *rafforzare la sua attuale cooperazione con le autorità degli Stati membri - in particolare i Direttori generali dell'occupazione - in merito allo sviluppo delle politiche e presentare relazioni periodiche che riprenderanno il "tableau de bord" della Commissione contenente informazioni comparative sui progressi compiuti dagli Stati membri nel dar seguito al piano di azione concordato al Vertice di Bruxelles;*
- *sviluppare una cooperazione a livello dell'Unione tra tutti i Direttori generali tra le cui responsabilità rientra più o meno direttamente l'occupazione - tra cui quelli dei ministeri preposti all'occupazione, alla protezione sociale nonché all'istruzione e formazione;*
- *ampliare il contenuto politico della sua relazione annuale "L'occupazione in Europa" e approfondire il dibattito politico nella sua conferenza annuale sull'occupazione in Europa onde valutare l'impatto dell'attuale politica economica sull'occupazione;*
- *potenziare il proprio sistema di osservatorio dell'occupazione e potenziare le basi di dati in merito alle misure che interessano il mercato del lavoro in cooperazione con gli Stati membri, con i quali intende anche collaborare per sviluppare statistiche migliori, più dettagliate e aggiornate sulle strutture occupazionali;*
- *rafforzare il Servizio europeo dell'occupazione (EURES) istituito per fungere da vera e propria agenzia di collocamento europea (v. Capitolo IV).*

23. In questa prospettiva il Consiglio "Affari sociali" è chiamato a svolgere un ruolo centrale in collegamento con altri Consigli ministeriali/settoriali, in particolare ECOFIN, in modo da presentare proposte e misure suscettibili di avere un impatto ben più significativo.

24. Le parti sociali saranno incoraggiate ad intensificare la loro cooperazione nel contesto del dialogo sociale europeo sia a livello interprofessionale che a livello settoriale. Sarà necessario invitarli a riesaminare l'efficacia dei meccanismi esistenti a tal fine, in particolare per tenere conto delle preoccupazioni dei disoccupati (v. Capitolo VIII).

25. La Commissione continuerà il monitoraggio degli aiuti all'occupazione per assicurare che essi siano indirizzati su bisogni prioritari e non contribuiscano ad una distorsione delle condizioni occupazionali. Inoltre, la Commissione sta avviando un processo di esame dell'impatto della legislazione dell'Unione e di quella nazionale vigente in materia di occupazione e competitività.

26. Alle piccole e medie imprese si riconosce universalmente un importante ruolo nella creazione di nuovi posti di lavoro. La creazione di nuove PMI e lo sviluppo di quelle esistenti è quindi cruciale nella ricerca di nuovi posti di lavoro. Nell'ambito del suo programma integrato a favore delle PMI la Commissione è quindi particolarmente attenta ad incoraggiare i miglioramenti nel contesto amministrativo e legale a favore delle PMI.

Sostegno a politiche e prassi efficaci di creazione di posti di lavoro

27. In una serie di risoluzioni adottate a partire dal 1983 il Consiglio ha invitato la Commissione a promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze in merito allo sviluppo di politiche e prassi e ad esempi di creazione di posti di lavoro coronati da successo. Con la collaborazione attiva degli Stati membri e col sostegno del Parlamento europeo, la Commissione ha avviato una serie di attività di ricerca e d'intervento finalizzate (ERGO, LEDA, SPEC, ILO, ecc.) sviluppate parallelamente a MISEP (Sistema di mutuo scambio di informazioni sulle politiche dell'occupazione) e volte a sostenere il trasferimento rapido di know-how e di esempi di buona prassi tra tutti i tipi di imprese - piccole, medie e grandi - e di località - rurali, industriali e urbane - su tutto il territorio dell'Unione. Nel corso del 1994 queste diversità vengono sottoposte ad attento esame da parte della Commissione alla luce delle priorità fissate dal Libro bianco su crescita, competitività, occupazione nonché in considerazione della necessità di assicurare l'efficacia e l'economicità delle azioni a livello dell'Unione e quindi di sveltire i meccanismi di interazione politica. La Commissione presenterà all'inizio del 1995:

- *una comunicazione volta a razionalizzare e sveltire le attuali attività di ricerca e d'intervento strategiche menzionate sopra con il fine di creare una nuova impalcatura di cooperazione per un'interazione più stretta e più strutturata tra gli Stati membri e la Commissione per quanto concerne la politica dell'occupazione e del mercato del lavoro. Si dovrà inoltre tener conto dell'imminente avvio di una serie di nuove iniziative comunitarie, segnatamente ADAPT e EMPLOYMENT, nonché della seconda fase di altre iniziative comunitarie quali LEADER.*

28. Tale cooperazione dovrebbe avere una funzione integrativa ampliando la portata e la dinamica delle iniziative comunitarie e dovrebbe concentrarsi in particolare su tematiche quali l'emergere di nuovi lavori, il contributo che possono dare diversi tipi di imprese alla creazione di posti di lavoro, iniziative e partnership locali che appaiono promettenti, il passaggio da misure passive a misure attive sul mercato del lavoro e un generale incoraggiamento dell'imprenditorialità onde stimolare la creazione di un maggior numero di PMI. Essa contemplerà inoltre iniziative volte a promuovere l'imprenditorialità femminile nel mercato del lavoro nonché modi per incoraggiare l'apertura di nuove opportunità di lavoro per le donne e gli uomini in occupazioni non tradizionali. Essa

contribuirebbe ad uno scambio sistematico di esempi di buona prassi e farebbe confluire i risultati delle proprie analisi verso il processo complessivo di cooperazione nel settore.

II - INVESTIRE IN UNA MANODOPERA ALL'ALTEZZA DELLA CONCORRENZA MONDIALE

1. E' ormai invalsa l'idea che l'investimento nell'istruzione e nella formazione è uno dei requisiti essenziali per la competitività dell'Unione e per la coesione sociale dei suoi membri. Questo è uno dei sette campi identificati dal Consiglio europeo di Bruxelles nel suo piano d'azione facendo seguito al Libro bianco sulla crescita, competitività, occupazione.

Potenziare i livelli di qualifica della manodopera attuale e futura

2. Nelle loro risposte ufficiali alla Commissione ⁵ tutti gli Stati membri hanno espresso la propria determinazione a migliorare la qualità dei rispettivi sistemi di istruzione e di formazione onde meglio rispondere alla sfida della competitività a lungo termine e predisporre la disponibilità di una forza lavoro altamente qualificata ed adattabile al cambiamento. Una forza lavoro qualificata e motivata è l'elemento sui cui poggia un'economia competitiva. Si tratta di un elemento essenziale in quanto in futuro i lavoratori dovranno cambiare carriera con maggiore frequenza nell'arco della propria vita professionale. Tutti gli Stati membri hanno ribadito la necessità di stimolare la consapevolezza del fatto che l'investimento nelle qualifiche e nelle abilità della manodopera presente e futura è altrettanto indispensabile dell'investimento di capitali reali. Una particolare sollecitudine è stata espressa da alcuni Stati membri quanto alla necessità di un migliore coordinamento delle politiche perseguite dai ministeri dell'Istruzione e del Lavoro che, nella maggior parte degli Stati membri, hanno responsabilità che in parte coincidono per quanto concerne la formazione professionale. Senza un attento coordinamento tra i sistemi di istruzione e di formazione professionale e senza un più stretto legame con gli aspetti di R&S sarà impossibile assicurare il progresso degli individui e far sì che essi espandano le loro competenze e qualifiche in tutto l'arco della loro vita lavorativa.

3. La maggior parte degli Stati membri ha ribadito la necessità di dare maggiore rilievo all'importanza delle qualifiche professionali e di porle alla pari con le qualifiche universitarie nel contesto di un sistema nazionale unificato di certificazione al posto degli attuali sistemi certificativi separati. La maggior parte degli Stati membri sottolinea inoltre l'importanza di un coinvolgimento molto più stretto delle parti sociali nella concezione, gestione ed erogazione della formazione, soprattutto ai livelli locale, regionale e settoriale. Tutti concordano che i sistemi nazionali di qualificazione dovrebbero essere sviluppati lungo linee convergenti, ma non armonizzate, a livello dell'Unione in modo da incoraggiare così il libero movimento delle persone su una base trasparente e pragmatica.

4. Vi sono pochi indici dell'esistenza di misure specifiche adeguate volte a eliminare il problema dell'analfabetismo che permane nella maggior parte degli Stati membri oltre alla carenza di altre competenze di base tra molti di coloro che lasciano la scuola. Queste persone non qualificate vanno inevitabilmente a costituire il nucleo forte dei disoccupati di lunga durata. Virtualmente tutti gli Stati membri hanno intrapreso o stanno intraprendendo tuttavia misure per assicurare che a tutti i giovani venga offerta una

formazione professionale iniziale valida e ampia. La maggior parte degli Stati membri ha plaudito al programma Youth Start della Commissione quale stimolo complementare alle iniziative nazionali. Sebbene negli ultimi anni sia stato introdotta in molti Stati membri un'ampia batteria di misure indirizzate ai giovani, la vastità della gamma di tali programmi solleva dubbi quanto alla capacità degli individui di trovare la loro strada entro tali sistemi. Sarebbe bene che negli Stati membri si procedesse ad una semplificazione in modo anche da assicurare una maggiore trasparenza e comparabilità dei diversi sistemi di qualificazione vigenti nell'Unione.

5. La maggior parte degli Stati membri ha fatto proprie, di recente, le seguenti priorità volte a:

- rivitalizzare e allargare il loro sistema di apprendistato, migliorandone la qualità e gli standard, compresa la componente lavorativa;
- sviluppare ulteriormente i legami tra il mondo della scuola e quello del lavoro, compresa l'introduzione di maggiori opportunità di esperienze lavorative e l'introduzione di un sistema di "crediti" o buoni studio per i giovani (al completamento della scuola dell'obbligo) affinché essi possano scegliere un corso riconosciuto;
- riesaminare i loro dispositivi di orientamento professionale senza che però appaia necessario esaminare i legami tra tali servizi e i servizi di collocamento/del lavoro, siano essi pubblici o privati;
- riesaminare la formazione dei formatori e degli istruttori nonché le loro qualifiche;
- incoraggiare la collaborazione attiva tra l'istruzione superiore e l'industria, compreso il trasferimento bidirezionale di personale tra le istituzioni di istruzione superiore e le imprese;
- incoraggiare la formazione in materia di gestione aziendale dei potenziali imprenditori onde migliorare le possibilità di sopravvivenza delle PMI di nuova creazione;
- migliorare l'insegnamento delle lingue straniere e incoraggiare lo spirito imprenditoriale tra i giovani onde sviluppare abilità suscettibili di incoraggiare la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo economico, senza trascurare l'uso delle tecnologie nei programmi scolastici.

6. Per quanto concerne la formazione permanente, tutti gli Stati membri intendono migliorare ed estendere l'accesso e la partecipazione e ribadiscono l'importanza della formazione all'interno delle imprese corredata di un'adeguata valutazione professionale dei lavoratori e sottolineano l'importanza di consolidare i legami con le autorità locali e regionali soprattutto ai fini della previsione dei bisogni e delle carenze di qualifiche. Un elevato grado di priorità è accordato alla formazione permanente dei disoccupati a più basso grado di qualificazione nonché alla predisposizione di maggiori incentivi per tale gruppo. Queste politiche hanno ricevuto un utile stimolo dalla raccomandazione del Consiglio adottata il 30 giugno 1993⁶. Tuttavia, nel complesso gli Stati membri hanno

ancora molta strada da percorrere per creare un sistema trasparente e dinamico di apprendimento in tutto l'arco della vita. Questa deve essere una delle priorità al centro dell'attenzione dell'Unione.

7. A livello europeo i rappresentanti dei sindacati si sono offerti di accogliere il suggerimento contenuto nel Libro bianco della Commissione su crescita, competitività, occupazione onde negoziare un accordo collettivo sulla formazione permanente in modo da allargare l'accesso e la partecipazione a questo tipo di formazione. A tal fine si potrebbe prendere le mosse dai precedenti pareri congiunti concordati in merito nell'ambito del dialogo sociale. In questa fase tuttavia UNICE, la rappresentanza europea dei datori di lavoro, non ha ancora accolto quest'offerta. La Commissione incoraggerà e sosterrà il proseguimento del dialogo in materia poiché riconosce l'importanza di migliorare la motivazione e la qualità della forza lavoro nel suo complesso.

8. Vi sono indicazioni in merito all'introduzione di sgravi fiscali o di un'assistenza finanziaria tramite prestiti a coloro che pagano per la propria formazione; aiuti analoghi sono previsti per le piccole imprese che investono nello sviluppo delle qualifiche dei loro dipendenti. Vi sono inoltre indizi di un nuovo approccio all'organizzazione della vita professionale, con un maggior grado di alternanza tra il lavoro, la formazione e i congedi, esistono ad esempio sistemi di congedi volti ad incoraggiare il lavoro a rotazione di modo che la formazione permanente dei dipendenti è combinata con la formazione al lavoro di disoccupati ingaggiati a rimpiazzo dei lavoratori in congedo di formazione.

9. Vi sono segnali sempre più chiari del fatto che la flessibilità interna delle imprese è incoraggiata con nuove iniziative di formazione volte a consentire ai dipendenti di riorganizzare il loro lavoro e il loro orario di lavoro su una base di maggiore flessibilità. Tuttavia, in complesso la partecipazione di coloro che lavorano nelle piccole e medie imprese alla formazione permanente continua ad essere relativamente scarsa.

10. Conformemente all'articolo 127 del trattato la Commissione intende sviluppare progressivamente una politica di formazione professionale che prenda le mosse da quanto di positivo si è già conseguito sinora a livello dell'Unione. La Commissione riconosce pienamente il fatto che gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione delle misure in tale settore. La Commissione concentrerà i propri sforzi sulla definizione di obiettivi in modo da creare un'impalcatura strategica a livello dell'Unione, fatto questo essenziale per stimolare con urgenza le iniziative degli Stati membri e per assicurare standard più elevati in tutta l'Unione.

11. Lo sviluppo di una strategia formativa coerente, corroborata dai diversi strumenti a disposizione dell'Unione, potrebbe servire quindi per migliorare i risultati della formazione e per informare e stimolare i sistemi di formazione nazionali, settoriali e locali. Questa strategia concertata che abbraccerebbe l'intero territorio dell'Unione potrebbe essere ripresa da ciascun Stato membro nelle varie azioni di formazione a livello nazionale e regionale. Le strategie nazionali della formazione dovrebbero essere pubblicate dalla Commissione in modo da incentivare lo scambio di esperienze e da utilizzarle nelle discussioni con i Direttori generali incaricati della formazione professionale e le parti sociali.

12. La Commissione propone di presentare nel corso del 1995 ulteriori proposte, nel contesto dell'articolo 127 e tenendo conto delle recenti decisioni relative a LEONARDO e a SOCRATES, collegate al piano generale di azione per l'occupazione, imperniate sui seguenti aspetti prioritari delineati nel Libro bianco su crescita, competitività, occupazione e destinate, nel contesto delle strutture nazionali, a:

- **fissare una garanzia valida in tutta l'Unione** quanto al fatto che nessun giovane di meno di 18 anni possa essere disoccupato: a questi giovani si dovrebbe assicurare un posto nel sistema di istruzione e formazione o nell'ambito di un collocamento formazione-lavoro. Il contributo dell'Unione consisterà nel corroborare ciò per il tramite dell'iniziativa Youthstart;
- definire obiettivi progressivi fino al 2000 per **l'eliminazione dell'analfabetismo** e il superamento delle carenze di altre competenze fondamentali da parte di coloro che lasciano la scuola;
- innalzare lo status della **istruzione e formazione professionale iniziale** e incoraggiare lo sviluppo dei talenti imprenditoriali dei giovani e la loro capacità di usare le nuove tecnologie mediante un'appropriata esperienza lavorativa;
- estendere **la portata e la gamma dei sistemi di apprendistato attualmente esistenti** e/o altre forme di formazione-lavoro interrelate, in attiva cooperazione con le parti sociali;
- migliorare **l'erogazione coordinata di servizi di orientamento e di collocamento**, soprattutto a livello locale onde fornire una consulenza sistematica ai giovani sulle opportunità di carriera e di lavoro;
- esaminare le modalità per **introdurre incentivi fiscali per le imprese e i singoli individui** onde indurli ad investire nella formazione permanente quale espressione di un impegno, a livello di politica pubblica, allo sviluppo di opportunità di apprendimento in tutto l'arco della vita adulta.

13. Inoltre, in cooperazione con gli Stati membri, la Commissione riesaminerà le disposizioni in materia di istruzione e formazione dei quadri nell'Unione e identificherà il modo per promuovere la cooperazione e la diffusione di esempi di buona prassi.

14. Pur riconoscendo l'importanza vitale di porre in relazione l'occupazione e la formazione, la Commissione è anche sensibile al rischio che le iniziative di formazione possano ridursi a meri meccanismi di contenimento della disoccupazione o possano, se non applicate in debito modo, dare adito ad abusi nella forma ad esempio del rimpiazzo di persone occupate con disoccupati. In termini di mercato del lavoro ciò significherebbe degradare i partecipanti a tali iniziative a avrebbe un effetto ampiamente negativo sulle condizioni di occupazione in generale.

15. Inoltre, nell'ambito del quarto programma quadro è stata introdotta una nuova iniziativa di ricerca con l'obiettivo di assistere gli Stati membri nelle loro attività volte a

sviluppare legami tra la ricerca, l'istruzione e la formazione e a migliorare i loro sistemi di istruzione e di formazione mediante la diffusione di esempi di buona prassi. La ricerca in questo campo può fornire un prezioso sostegno per l'innalzamento dei livelli di qualifica della manodopera attuale e futura.

Il Fondo sociale europeo

16. Contestualmente alla sua politica di coesione economica e sociale l'Unione possiede, con i Fondi strutturali, un importantissimo strumento finanziario che può recare un forte sostegno a questo processo. I Fondi strutturali e in particolar modo il Fondo sociale sono chiamati sempre più a dare un contributo mirato per lo sviluppo di una manodopera qualificata, adattabile e mobile. Lo sviluppo delle risorse umane è una componente fondamentale della strategia dell'Unione per la crescita, la competitività e l'incremento dell'occupazione.

17. I Fondi strutturali, con una dotazione finanziaria di più di 141 miliardi di ECU da oggi al 1999, recheranno un sostanziale contributo agli investimenti nelle risorse umane, alla lotta contro la disoccupazione e al funzionamento del mercato del lavoro. Il Fondo sociale europeo in particolare erogherà qualcosa come 40 miliardi di ECU nel periodo a venire. E' quindi estremamente importante il fatto che l'anno scorso il Consiglio e il Parlamento abbiano accettato la proposta della Commissione per una radicale revisione del Fondo sociale onde renderlo uno strumento più efficace e flessibile.

18. A livello dell'intera Unione il Fondo sociale è finalizzato a lottare contro la disoccupazione di lunga durata e l'esclusione dal mercato del lavoro, a tentare di assicurare che a tutti i giovani si diano le necessarie qualifiche e l'opportunità di lavorare, a promuovere la parità di opportunità e, nel contesto del nuovo innovativo Obiettivo 4, a contribuire all'adattamento della forza lavoro al mutamento industriale. In un approccio integrato i Fondi strutturali recano un contributo significativo allo sviluppo delle regioni che incontrano particolari problemi di sviluppo, in particolare le regioni dell'Obiettivo 1 in relazione alle quali il rafforzamento delle strutture di istruzione e dei servizi nel campo della scienza e tecnologia rientra tra le priorità addizionali. Inoltre sono stati creati nuovi strumenti strutturali flessibili per aiutare a superare le sfide sociali che si trovano ad affrontare alcune industrie, in particolare quelle del settore della pesca. Oltre a ciò si incoraggerà ampiamente l'istituzione di piani di formazione nelle aziende correlati ai piani d'affari aziendali facendo adeguatamente leva sulle possibilità offerte dal nuovo Obiettivo 4.

19. La Commissione sta attualmente negoziando un Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) con gli Stati membri che definirà una strategia per l'uso dei Fondi strutturali da ora alla fine del secolo. Per quanto concerne il Fondo sociale, la Commissione promuove un approccio mirato basato su tre tematiche prioritarie:

- *migliorare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale e la loro qualità, soprattutto mediante l'attuazione dell'iniziativa "Youthstart";*

- *migliorare la competitività e prevenire la disoccupazione adattando la manodopera alla sfida del cambiamento con una strategia sistematica di formazione permanente;*
- *migliorare le opportunità di lavoro delle persone esposte al rischio di disoccupazione di lunga durata e di esclusione con lo sviluppo di un pacchetto di misure tali da costituire un percorso di reintegrazione.*

La promozione della parità di opportunità per le donne sul mercato del lavoro rientra, quale parte integrante, tra queste tematiche.

20. La Commissione continuerà ad adoperarsi in collaborazione con gli Stati membri per assicurare che la priorità da accordarsi all'investimento nelle risorse umane sia ribadita e si rispecchi nei QCS e nei programmi approvati per il periodo a venire. E' inoltre importante che i QCS e i programmi ora adottati lascino spazio a una sufficiente flessibilità per far sì che sia possibile adattare gli interventi finanziari al processo in corso di attuazione del Libro bianco su Crescita, Competitività, Occupazione e che darà risalto all'oggetto della qualità e contribuirà a ristabilire l'equilibrio a vantaggio di un più adeguato investimento nel capitale umano. In proposito la Commissione prenderà misure per assicurare un monitoraggio sistematico, la valutazione e il controllo in tutto l'arco dell'esercizio per far sì che, se del caso, i programmi possano essere modificati e che i programmi più efficaci ricevano un sostegno adeguato oltre che per assicurare che le esperienze e prassi coronate da maggiore successo vengano diffuse rapidamente in tutta l'Unione.

21. E' anche importante assicurare un migliore coordinamento tra i ministeri e tra le autorità nazionali o regionali ed altri attori pertinenti. Gli Stati membri saranno incoraggiati a riesaminare i meccanismi d'attuazione onde accrescerne l'efficacia e la trasparenza nell'erogazione di aiuto e ad assicurare che si tenga pienamente conto delle implicazioni sull'occupazione e sulle qualifiche all'atto di decidere il finanziamento dei progetti di investimenti produttivi e infrastrutturali. Oltre a ricercare una più stretta cooperazione interministeriale a livello nazionale, converrà fare in modo di promuovere una più ampia partnership che coinvolga le ONG, le organizzazioni a livello delle collettività, le autorità locali, le parti socio-economiche nonché il settore pubblico e quello privato al fine di acquisire nuove conoscenze e esperienze.

22. L'esperienza ha dimostrato la crescente importanza del livello locale e della gestione decentrata. Lo sviluppo di meccanismi d'attuazione tali da agevolare un approccio dal basso verso l'alto e particolarmente rilevante per le due nuove tematiche del FSE: combattere l'esclusione e promuovere l'adattamento al mutamento industriale, entrambi aspetti in merito ai quali molta esperienza è stata accumulata al di fuori del settore pubblico. Si promuoverà una serie di conferenze nazionali a partire dal 1995, parallelamente all'organizzazione di un evento a livello europeo, per evidenziare al pubblico gli usi pratici del FSE.

23. Una delle più importanti sfide del futuro sarà data inoltre dalla progressiva attribuzione tra le competenze del FSE di misure che sinora rientravano nel campo d'azione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Si possono trarre utili

insegnamenti dall'esperienza ricavata dalla CECA che ha operato a strettissimo contatto con le parti sociali fruendo di un cofinanziamento dall'industria sotto forma di un prelievo sulla produzione. Tale sistema è servito ad attenuare l'impatto sociale delle enormi perdite di posti di lavoro registratesi nel settore nel corso dell'ultimo ventennio.

Iniziative comunitarie

24. La nuova serie di Iniziative comunitarie sarà avviata più avanti nel corso di quest'anno. Tra esse rientrano EMPLOYMENT, il cui obiettivo principale è di migliorare l'accesso all'occupazione per alcuni gruppi svantaggiati (quali i giovani disoccupati, i disabili, le persone colpite da esclusione sociale e le donne) e ADAPT, volto a fornire assistenza ai lavoratori esposti al rischio di rimanere disoccupati a seguito del mutamento industriale per permettere loro di adattarsi alle nuove prassi e ai nuovi metodi di lavoro. Tali iniziative sono destinate ad avere un'importante effetto di catalizzatore sulle iniziative nazionali, regionali e locali volte a promuovere l'occupazione e a migliorare la qualità e gli standard della formazione. Un'importante caratteristica delle Iniziative comunitarie sarà data dall'accento posto sullo sviluppo di una forte dimensione transnazionale e innovativa. La Commissione definirà con tutte le parti interessate un programma attentamente strutturato di monitoraggio e di scambi di informazioni al fine di sfruttare tutte le possibilità offerte da tali programmi.

Programma comunitario di formazione

25. Inoltre, per quanto concerne l'azione a livello dell'Unione, la recente adozione da parte del Consiglio della posizione comune in merito al programma LEONARDO darà un'ulteriore impulso alla cooperazione sulla base delle esperienze positive risultanti dai programmi precedenti (COMETT, FORCE, EUROTECNET e PETRA). Tale programma è destinato a promuovere e a sostenere la qualità e la capacità di innovazione nel campo della formazione. Esso verrà sviluppato in sinergia con l'intervento strutturale dell'Unione e, in particolare per quanto concerne il FSE, con la nuova serie di Iniziative comunitarie. Si predisporranno dei meccanismi per assicurare un regolare flusso di informazioni da queste diverse azioni all'indirizzo degli Stati membri. Il Consiglio dovrebbe decidere in merito al programma entro la fine del 1994 di modo che, a partire dal gennaio 1995, la prossima fase di cooperazione nel campo della formazione professionale possa beneficiare dell'intero arco di azioni che saranno sviluppate nel contesto del programma LEONARDO. L'attuazione di questo programma si avvantaggerà dei rafforzati legami con il CEDEFOP (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale), soprattutto per quanto concerne la produzione di descrizioni comparative dei sistemi di formazione.

III - PROMUOVERE STANDARD ELEVATI DI PROTEZIONE DEI LAVORATORI AI FINI DI UN'EUROPA COMPETITIVA

1. La legislazione in merito a più elevati standard a tutela dei lavoratori e il consolidamento dei diritti dei lavoratori dipendenti sono stati parte importante delle conquiste dell'Unione in campo sociale. Gli obiettivi di fondo erano di assicurare sia che la creazione del mercato unico non si traducesse negativamente sugli standard di tutela dei lavoratori o determinasse distorsioni di concorrenza sia di far sì che anche i lavoratori fossero partecipi della nuova prosperità. I principali campi d'interesse sono stati la parità di trattamento tra le donne e gli uomini, la libertà di movimento dei lavoratori, la sanità e la sicurezza e - in misura limitata - il diritto del lavoro.

2. Successivamente all'adozione dell'Atto unico europeo l'accento si è spostato dall'armonizzazione all'adozione di standard di minima e il secondo Programma di azione sociale ⁷ risultante dalla Carta sociale adottata nel 1989 prevedeva 21 proposte di direttive, la maggior parte delle quali si basavano sull'articolo 118 A. La Commissione le ha proposte tutte, e 13 di esse sono state adottate. Si sono così compiuti importanti progressi sul piano della salute e sicurezza su posto di lavoro al cui attivo vanno annoverate le direttive sulla protezione delle lavoratrice incinte ⁸, sulla protezione dei giovani sul luogo di lavoro ⁹ e sull'organizzazione dell'orario di lavoro ¹⁰ le quali, fissando standard di minima, hanno ampliato di recente la protezione sociale dei lavoratori. Per quanto concerne il diritto del lavoro, si sono adottate importanti decisioni nell'ambito della direttiva che fissa l'obbligo per i datori di lavoro di informare i loro dipendenti sulle condizioni relative al contratto di lavoro ¹¹ e con la modifica della direttiva sui licenziamenti collettivi ¹².

3. Rimangono tuttavia in sospeso diverse proposte. Quattro proposte nel settore della sanità e sicurezza sono ancora in discussione in seno al Consiglio (cfr. parte C). Inoltre vi sono altre 4 proposte sul tavolo del Consiglio, segnatamente quelle in merito a:

- a) informazione e consultazione dei lavoratori
- b) lavori atipici:
 - . condizioni di lavoro
 - . distorsioni della concorrenza
- c) distacco dei lavoratori

4. Nella prossima fase della politica sociale la Commissione ritiene che si dovrebbe dare la massima priorità possibile alla concretizzazione di tali proposte.

5. Le priorità per il futuro comprenderanno quindi il completamento dell'attuale Programma d'azione sociale, il consolidamento di una buona base di standard in materia di lavoro e la promozione della sanità e sicurezza sul lavoro.

A - COMPLETARE L'ATTUALE PROGRAMMA DI AZIONE SOCIALE

Informazione e consultazione dei lavoratori

6. Nell'aprile del 1994 la Commissione ha presentato, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 2 dell'Accordo sulla politica sociale,¹³ la propria proposta volta a migliorare l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese di dimensione comunitaria. Il 22 giugno il Consiglio "Affari sociali" è pervenuto ad una posizione comune sul testo della proposta e la Commissione si attende che essa sarà adottata verso la fine del 1994. La Commissione riserverà un'attenzione particolare all'attuazione della direttiva e si adopererà per assicurare che vi sia una cooperazione tra gli attori interessati. Inoltre:

- *una volta che questa direttiva sarà adottata, la Commissione ne esaminerà l'impatto sulle sette proposte di direttive del Consiglio contenenti disposizioni in merito all'informazione e alla consultazione dei lavoratori¹⁴ che si trovano attualmente all'esame del Consiglio dei ministri.*

Distacco di lavoratori

7. Si avverte l'urgenza di compiere dei progressi per quanto concerne questo importante problema. La proposta della Commissione¹⁵ intende definire un insieme di standard di minima a tutela dei lavoratori che operano temporaneamente in un altro Stato membro. Il completamento del mercato unico fa avvertire ancor viva più l'esigenza di questa normativa.

- *Se non si registrerà alcun esito positivo in sede di Consiglio per quanto concerne tale testo entro la fine del 1994, la Commissione, senza pregiudizio per il quadro giuridico, avvierà ulteriori discussioni con le parti sociali e, sulla base dei loro pareri, considererà se tale problema possa essere risolto mediante nuove proposte di azione in tale campo.*

Lavori atipici

8. Negli ultimi quattro anni si sono registrati grandi cambiamenti sul mercato del lavoro dovuti in particolare a mutamenti intervenuti sia nel modello di produzione che nel settore dei servizi, il che ha portato a forme più flessibili di contratto di lavoro (a tempo determinato, interinale e part-time). Ciò non è dovuto soltanto al fatto che le direzioni aziendali vogliono aumentare la flessibilità, ma anche perché i lavoratori interessati spesso preferiscono schemi alternativi di lavoro. Se si vuole che queste forme flessibili di lavoro siano accettate diffusamente, è importante assicurare che coloro che le praticano possono fruire di condizioni di lavoro grosso modo equivalenti a quelle dei lavoratori con contratto standard, si avverte perciò una diffusa sollecitudine a compiere un passo decisivo in avanti per quanto concerne questi aspetti del lavoro a livello dell'Unione. La Commissione riconosce che, a seguito degli sviluppi summenzionati, le sue proposte originarie in materia¹⁶ andrebbero riformulate. Le misure adottate dovranno tenere inoltre conto dei principi della Convenzione OIL sul lavoro a tempo parziale adottata nel giugno del 1994.

- *Se non sarà possibile compiere progressi in seno al Consiglio sulla base delle attuali proposte entro la fine del 1994, la Commissione avvierà in virtù dell'Accordo sulla politica sociale, consultazioni con le parti sociali. In tale sede si esaminerà quali*

possibili azioni potrebbero essere intraprese, tra cui si studierà l'eventualità di compiere un primo passo mediante una direttiva sul lavoro a tempo parziale.

- *Nello stesso contesto la Commissione esaminerà inoltre la possibilità di una direttiva quadro relativa alla conciliazione della vita professionale e di quella familiare compresi i casi di interruzione della carriera quali i congedi parentali. Tale proposte intenderebbe incoraggiare gradualmente lo sviluppo di nuovi modelli meglio adatti ai bisogni mutevoli della società europea e sarebbe concepita specificamente per agevolare la piena integrazione delle donne nel mercato del lavoro (v. anche Capitolo V). Essa fisserebbe standard di minima nell'ambito di un quadro volto a incoraggiare soluzioni competitive in un mondo che cambia. In tal caso verrà ritirata la proposta attuale sui congedi parentali ¹⁷.*

Orario di lavoro

9. La direttiva sull'orario di lavoro che contiene disposizioni sui periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale, su una settimana lavorativa massima di 48 ore, sul congedo annuale retribuito e sul lavoro notturno è stata adottata nel novembre 1993 ¹⁸. Inoltre, la Commissione si è impegnata innanzi al Parlamento a formulare proposte onde integrare la direttiva esistente al fine di estenderla a tutti i lavoratori dipendenti. A patto che si rispettino alcuni standard di minima, si dovrebbe incoraggiare la flessibilità nell'organizzazione dell'orario di lavoro, soprattutto a livello di impresa al fine di sviluppare nuovi schemi di lavoro e di migliorare la competitività e aumentare le opportunità occupazionali.

- *Le consultazioni con le parti sociali e/o gli studi ad opera della Commissione interessano i settori (cinque dei settori dei trasporti + la pesca marittima) e le attività (altre attività marittime e i medici in formazione) escluse dalla direttiva sull'orario di lavoro. La Commissione ritiene che la soluzione migliore sarebbe di pervenire ad accordi tra le parti sociali, ma qualora non vi si riuscisse nel corso del 1995, si esaminerà la possibilità di presentare proposte di direttive sulla base dell'articolo 118 A.*

B - CONSOLIDARE UNA VALIDA BASE DI STANDARD IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI LAVORATORI

10. Con il completamento del Programma di azione sociale in corso, nel diritto europeo si è consolidata una sostanziale piattaforma di standard in materia di protezione del lavoro. La questione su come procedere in futuro a partire da tale base è complessa e controversa poiché la tematica degli standard a tutela dei lavoratori è al centro del dibattito sul rapporto tra la competitività, la crescita e la creazione di posti di lavoro.

11. Da un lato vi sono coloro secondo i quali standard troppo elevati di tutela dei lavoratori si traducono in costi che possono frenare la competitività delle imprese in un paese o in una regione rispetto ad altri paesi e regioni. D'altro canto molti ritengono che

la produttività sia la chiave della competitività e che elevati standard di protezione dei lavoratori siano sempre stati un elemento integrante della competitività.

12. Il contrasto tra questi due punti di vista è emerso con particolare evidenza nelle diverse prese di posizione che la Commissione ha ricevuto a seguito del Libro verde. Va detto che in materia non si registra un chiaro consenso e che gli Stati membri e altri permangono divisi quanto alla necessità di un'ulteriore azione legislativa in materia di standard di tutela dei lavoratori a livello europeo.

13. Diversi Stati membri, con il sostegno in particolare del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e della Confederazione europea dei sindacati, hanno sviluppato l'idea di estendere la piattaforma di standard di minima vincolanti ed esecutivi intesa quale strumento adeguato per progredire verso la convergenza socioeconomica nell'Unione tenendo conto dei punti di forza e delle capacità economiche dei vari Stati membri. Oltre a sostenere l'adozione delle proposte attuali, anche diverse altre tematiche sono state proposte all'attenzione ai fini di un'azione legislativa a livello dell'Unione. Tra di esse vi sono:

- a) protezione contro i licenziamenti individuali;
- b) protezione del diritto alla riservatezza dei lavoratori in particolare per quanto concerne l'elaborazione, la raccolta e la divulgazione di dati al loro riguardo;
- c) necessità di pari trattamento nel caso di lavoro part-time e di contratti di lavoro a termine (cfr. parte A);
- d) divieto di discriminazione contro i lavoratori che fanno valere i loro diritti o rifiutano di svolgere mansioni illegittime;
- e) diritto al versamento della retribuzione nelle festività pubbliche e in caso di malattia;
- f) il diritto dei lavoratori di far sentire la propria voce in questioni interne alla loro azienda che li concernono personalmente.

14. La Commissione conduce già studi dettagliati sulla situazione negli Stati membri per quanto concerne i punti a) e b) summenzionati e ritiene di poter pubblicare i risultati nell'arco dei prossimi nove mesi. Essa incoraggerà inoltre il dibattito in materia in seno al Consiglio e al Parlamento e con le parti sociali. Alla luce di tale dibattito si considera quindi la necessità di avanzare proposte per ulteriori strumenti legislativi a livello europeo in tali settori, tenendo conto dei lavori già effettuati in relazione alla proposta di una direttiva quadro sulla protezione dei dati. Vi sono inoltre diversi altri settori - ad esempio il lavoro a domicilio e il telelavoro - in cui si potrebbero sviluppare nuove strategie e che dovrebbero essere esaminati più attentamente in vista di un'eventuale azione futura dell'Unione.

15. Altre tematiche menzionate negli interventi sul Libro verde comprendono il divieto di discriminazione in base alla razza, alla religione, all'età e alle menomazioni (v. Capitolo VI) e l'economia sommersa. Per quanto concerne i problemi complessi inerenti all'economia sommersa, la Commissione propone, sulla base delle discussioni condotte in passato, di incoraggiare lo scambio di esperienze tra gli Stati membri onde ridare impeto al dibattito e identificare le possibili soluzioni. Alla luce di tale processo la Commissione:

- *presenterà proposte volte ad affrontare la tematica del lavoro nero e dei suoi legami con l'immigrazione illegale.*

16. Più in generale, la Commissione ritiene che, nell'immediato futuro, il consolidamento e l'attuazione del corpus legislativo esistente - in questo e in altri settori - onde assicurare che non si diano distorsioni di concorrenza dovute al mancato recepimento della normativa sarà almeno altrettanto importante della presentazione di nuove proposte (v. Capitolo X). Tale situazione potrebbe cambiare allorché sarà terminato il processo di adattamento della normativa del lavoro che è in corso in tutti gli Stati membri. Una volta che a livello nazionale sarà più chiara la configurazione dei diritti dei lavoratori, ritornerà indubbiamente all'ordine del giorno la questione relativa al modo migliore per corroborare tale processo a livello europeo. In tale contesto, considerato che sono già trascorsi cinque anni dall'adozione della Carta sociale, la Commissione ritiene che sia ora tempo di fare il bilancio per il futuro. Essa intende quindi:

- *organizzare nel corso del 1995, in collaborazione con il Parlamento europeo, una sessione congiunta onde valutare i risultati, i problemi e le prospettive emersi a seguito del varo, cinque anni fa, della Carta sociale. Tale esame si baserà inoltre sulla relazione per il 1994 sui progressi compiuti nel conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 dell'Accordo sulla politica sociale che la Commissione deve elaborare in applicazione dell'articolo 7 di detto Accordo e che, ai fini pratici, sarà unificata con la relazione sull'applicazione della Carta sociale.*

C - PROMOZIONE DELLA SANITA' E DELLA SALUTE SUL LAVORO

17. La Comunicazione della Commissione nel settore della sicurezza dell'igiene e della salute sul luogo di lavoro ¹⁹ definisce i principali campi d'azione in cui intervenire fino all'anno 2000.

18. Una priorità fondamentale è data dalla necessità di far avanzare le proposte in materia di sanità e sicurezza attualmente in discussione in seno al Consiglio onde pervenire a una loro adozione nel corso del 1994 e 1995 ²⁰. Inoltre a seguito della consultazione delle istituzioni dell'Unione in merito alla comunicazione, nel 1995 verrà elaborato un quarto programma d'azione in materia di sanità e sicurezza. Le principali caratteristiche del programma saranno:

- *adeguato sviluppo della legislazione dell'Unione alla luce delle nuove conoscenze o del progresso tecnico ovvero per porre rimedio a carenze riscontrate, soprattutto in relazione a situazioni ad alto rischio e ad agenti pericolosi;*
- *consolidamento delle disposizioni esistenti onde tener conto dei progressi avvenuti nel campo della scienza e della tecnologia e renderle più facilmente applicabili da parte di tutti gli interessati;*
- *promozione di attività d'informazione, istruzione e formazione indirizzate ai datori di lavoro e ai lavoratori nonché cooperazione tra gli Stati membri e le parti sociali ai fini di una maggiore sensibilizzazione sulle tematiche della sanità e sicurezza;*

- *promozione e sviluppo di misure preventive e di servizi di protezione in particolare in relazione alla valutazione del rischio;*
- *studio dei problemi incontrati nelle imprese e in particolare nelle piccole e medie imprese nonché dei problemi incontrati da gruppi specifici oltre alle tematiche legate al benessere sul posto di lavoro;*
- *sviluppo di misure di accompagnamento non legislative onde promuovere ed integrare gli obiettivi della legislazione.*

19. Il Parlamento ha invitato la Commissione a sviluppare un programma da denominarsi Safety Action For Europe (SAFE) (Azione "Sicurezza per l'Europa"). La Commissione intende dare risposta a tale invito nel suo quarto programma di azione. Come previsto nella comunicazione di cui sopra, la Commissione avanzerà inoltre:

- *proposte volte a sviluppare e a formalizzare il ruolo del Comitato degli ispettori principali del lavoro.*

20. Il 22 giugno 1994 il Consiglio ha adottato un regolamento per la creazione della Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro con sede a Bilbao ²¹. Tale Agenzia annovererà tra i suoi compiti principali la raccolta e la diffusione di informazioni tecniche, scientifiche ed economiche in materia di sanità e sicurezza sul lavoro, la promozione e il sostegno di scambi di informazioni e di esperienze tra gli Stati membri, l'organizzazione di conferenze e seminari, la raccolta delle informazioni necessarie alla Commissione per la preparazione e la valutazione di strumenti legislativi, la creazione di una rete a collegamento delle reti nazionali degli Stati membri e la raccolta e la diffusione di informazioni in materia di sanità e sicurezza provenienti da paesi terzi. La Commissione si adopererà per far sì che l'Agenzia divenga operativa nel corso del 1995.

IV - COSTRUZIONE DI UN MERCATO DEL LAVORO EUROPEO

1. Uno dei grandi successi dell'integrazione europea è stato di trasformare i movimenti migratori di ordine economico tra gli Stati membri in liberi spostamenti basati sulla libertà di movimento delle persone sancita dal trattato e che contribuisce a dare espressione concreta e pratica al concetto di cittadinanza europea. Si tratta di una testimonianza reale dei valori insiti nel modello sociale europeo e in particolare dei diritti e delle responsabilità degli individui.

2. La realizzazione dell'obiettivo della libertà di movimento per i cittadini dell'Unione, è ancor più per gli immigrati da paesi terzi insediati stabilmente, è resa ovviamente più difficile in condizioni di elevata disoccupazione. Si tratta di un dato di fatto che non è possibile ignorare, ma che va considerato sullo sfondo della tradizione europea di apertura, dei successi registrati in passato in merito all'integrazione dei migranti e del contributo che ne è derivato sul piano dell'economia, della demografia e della vitalità della società.

A - LA LIBERTA' DI MOVIMENTO DELLE PERSONE ALL'INTERNO DELL'UNIONE

3. L'articolo 8 A del trattato conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto di spostarsi e di risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri. Nella realtà, determinate categorie di persone sprovviste di risorse sono ostacolate nell'esercizio di tale diritto, in particolare i disoccupati che non fruiscono di prestazioni, le persone che vivono delle prestazioni sociali, nonché determinati portatori di handicap e zingari che incontrano particolari difficoltà di ordine pratico e amministrativo a risiedere nello Stato membro di loro scelta. E' necessaria una riflessione approfondita sulla nozione di cittadinanza dell'Unione onde riesaminare le condizioni definite dal diritto derivato per quanto concerne l'esercizio della libertà di movimento, e in particolare del diritto di dimora e di residenza, tenendo inoltre conto della necessità di evitare, nei limiti del possibile, l'imposizione di oneri finanziari addizionali o potenziali irregolarità.

4. La sfida che si trova ora ad affrontare l'Unione è di creare un effettivo spazio europeo di mobilità in cui la libertà di movimento non sia soltanto una prerogativa concessa per legge ma anche una realtà quotidiana per tutte le persone in Europa. Ciò richiede una più stretta interazione delle politiche di quanto sia avvenuto in passato. La libertà di movimento contribuisce a conseguire gli obiettivi del mercato unico e anche a realizzare un mercato del lavoro europeo più flessibile e efficiente. In altri termini, questo è un chiaro esempio dell'integrazione delle politiche economiche e sociali su cui ha posto l'accento il dibattito in merito al Libro verde. La Commissione propone perciò:

- *di passare in rassegna tutti gli aspetti del funzionamento del mercato unico per quanto concerne la libertà di movimento delle persone (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, studenti, pensionati e altri) e intende creare un gruppo di alto livello per valutare i problemi che sussistono e proporre possibili soluzioni. Il gruppo riferirà alla Commissione nel corso del 1995.*

5. In tale contesto, la Commissione farà in modo di assicurare che i cittadini che intendono trasferirsi in altri Stati dell'Unione dispongano di un'informazione chiara e accessibile e a tal fine si avvarrà delle informazioni già disponibili per il tramite delle basi di dati EURES (v. sezione C).

6. Per rimuovere le barriere giuridiche che ancora si frappongono alla libertà di movimento dei lavoratori, la Commissione insisterà per l'adozione delle misure proposte nel contesto del ricongiungimento familiare, della parità di trattamento e del rafforzamento del diritto di residenza per i lavoratori con contratto di lavoro atipico ²².

7. La Commissione inoltre:

- *farà leva su tutti i mezzi disponibili per assicurare l'attuazione reale e efficace delle norme, se del caso facendo anche ricorso alle vie legali. Gli Stati membri dovrebbero fornire un'adeguata formazione e informazione ai funzionari a tutti i livelli onde snellire le procedure amministrative farraginose;*
- *valuterà le misure già adottate al livello dell'Unione in materia di riconoscimento reciproco dei diplomi e di comparabilità delle qualifiche onde procedere a uno scambio di esperienze e di informazioni e conseguire una maggiore trasparenza sia nell'interesse dei datori di lavoro che dei lavoratori. Inoltre si dovrebbero contemplare misure volte a promuovere il riconoscimento da parte delle università dei diplomi e dei periodi di studio onde agevolare la mobilità degli studenti e dei ricercatori;*
- *proporrà di estendere il sistema generale di riconoscimento dei diplomi a professioni che non vi rientrano ancora e proseguirà la valutazione delle misure già adottate onde agevolare la creazione di professioni regolamentate nell'Unione e l'erogazione di servizi da parte di esse;*
- *formularà proposte ad integrazione della sua Raccomandazione del 21 dicembre 1993, ²³ per risolvere i problemi legati alla tassazione dei lavoratori che si avvalgono della libertà di movimento, in particolare i lavoratori frontalieri, al fine di garantire loro la parità di trattamento.*

B - SICUREZZA SOCIALE E LIBERTA' DI MOVIMENTO

8. Un'adeguata protezione ad opera delle disposizioni a livello di Unione nel campo della sicurezza sociale è condizione essenziale per poter fare un uso reale del diritto di spostarsi e stabilirsi nell'Unione. Senza tale protezione, le attuali disparità tra i sistemi di sicurezza sociale dei diversi Stati membri avrebbero ripercussioni negative per le persone che si spostano da un paese all'altro. Esse infatti rischierebbero di perdere, in toto o in parte, i diritti acquisiti o in via di acquisizione in virtù della legislazione nazionale (ad esempio pensioni, assicurazione sanitaria, prestazioni di disoccupazione, prestazioni familiari) allorché lasciano il loro paese per andare a lavorare, a cercare lavoro, a risiedere o a dimorare in un altro paese dell'Unione.

9. In oltre trent'anni di azione europea in questo campo sono stati rimossi molti ostacoli che si frapponivano alla libertà di movimento, ma ne permangono altri che scoraggiano le persone dallo spostarsi. La strategia complessiva non è finalizzata ad armonizzare i sistemi di protezione sociale degli Stati membri, bensì a pervenire a un efficace coordinamento di tali sistemi su tutto il territorio dell'Unione. Quello del coordinamento è un processo dinamico e che non ha mai fine in quanto rispecchia la rapida evoluzione dei regimi nazionali di sicurezza sociale e il mutare delle esigenze.

10. A tal fine la Commissione propone:

- *un'ampia revisione e ristrutturazione tecnica del coordinamento delle disposizioni di sicurezza sociale onde tenere il passo con l'evolversi della situazione e dei bisogni della gente e semplificare le regole esistenti. La Commissione identificherà i problemi pertinenti onde definire l'entità e le implicazioni dei cambiamenti necessari. Tale analisi servirà di base per discussioni sulla strategia di modernizzazione e di semplificazione, in cui saranno coinvolti i governi e le parti sociali, nonché di spunto per l'elaborazione di una proposta concreta.*

11. Nel frattempo l'azione dell'Unione è anche necessaria per preservare e migliorare quanto si è conquistato sino ad oggi. La Commissione porterà quindi avanti proposte legislative in merito a:

- *la necessità di mantenere un'adeguata protezione per le persone che si spostano da un paese all'altro per quanto concerne i regimi professionali e altri regimi di sicurezza sociale integrativi che integrano o rimpiazzano i sistemi di tutela garantiti dalla legge. Per quanto concerne le pensioni da lavoro, il ruolo dell'Unione per superare gli ostacoli alla mobilità già identificati nella comunicazione della Commissione del 1991²⁴ dovrebbe essere quello di definire un'ampia impalcatura di obiettivi generali; una proposta di direttiva in tal senso sarà presentata verso la fine del 1994;*
- *disposizioni a coordinamento di alcuni nuovi e moderni tipi di prestazioni che sono stati introdotti dagli Stati membri negli ultimi anni, quali ad esempio prestazioni in materia di istruzione e prestazioni per le persone bisognose di cure di lungo periodo;*
- *i cittadini di paesi terzi legalmente occupati e residenti nell'Unione e che, allorché dimorano temporaneamente in un altro Stato membro, risentono di molteplici svantaggi in quanto non coperti dalle disposizioni di coordinamento. Quale prima azione ad essi indirizzata si dovrebbe conferire loro il diritto alle necessarie prestazioni di assistenza sanitaria;*
- *la necessità di adattare le norme dell'Unione in materia di prestazioni di disoccupazione per le persone che cercano lavoro in un altro Stato membro. Le normative vigenti sono state adottate allorché i tassi di disoccupazione erano relativamente bassi ed è quindi necessario adattare alla situazione attuale del mercato del lavoro senza determinare tuttavia oneri finanziari addizionali o incentivi all'abuso;*

- *soluzioni ai problemi sollevati dai regimi di prepensionamento basati su accordi industriali che non sono coperti dai regolamenti di coordinamento e pongono diversi problemi soprattutto in relazione ai lavoratori frontalieri.*

12. Inoltre, le disposizioni vigenti in materia di accesso transfrontaliero all'assistenza sanitaria sono troppo restrittive e non rispondono più ai bisogni attuali. Al fine di consentire un uso più ampio ed efficace delle strutture esistenti, soprattutto nelle regioni frontaliere, la Commissione promuoverà la cooperazione in tale campo tra gli Stati membri e le loro istituzioni pertinenti.

13. E' inoltre essenziale, per assicurare l'efficacia dell'intero sistema di coordinamento e l'erogazione di un migliore servizio al pubblico, l'ammodernamento del sistema di scambio di dati fra le istituzioni di sicurezza sociale. Nei prossimi anni si darà quindi la preminenza, nell'ambito dell'azione dell'Unione, all'ulteriore sviluppo di una rete telematica che, collegando le istituzioni della sicurezza sociale in tutti gli Stati membri, sarà operativa entro la fine del 1998.

C - EURES

14. L'attuale crisi economica e occupazionale ha posto in rilievo il fatto che non esiste ancora un vero e proprio mercato europeo dell'occupazione. EURES (EURopean Employment Services - Servizi europei dell'occupazione) è stata istituita in modo da fungere sia da agenzia di collocamento su scala europea avente il compito di informare, consigliare e collocare persone cerca di lavoro in tutta Europa sia di costituire un forum di discussione a livello operativo delle problematiche legate all'occupazione in Europa. EURES funziona mediante una partnership tra la Commissione, i servizi nazionali del lavoro di 16 paesi e altre istituzioni interessate alla mobilità del lavoro quali organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati e università.

15. EURES rispecchia l'esigenza dei lavoratori e dei datori lavoro europei di disporre di uno strumento che consenta loro di attingere all'enorme potenziale costituito da un vero mercato del lavoro europeo soprattutto mediante la messa a disposizione di un'informazione valida sulle opportunità transnazionali di lavoro e di reclutamento. Agevolando le esperienze e i reclutamenti transnazionali, EURES può ridurre le barriere strutturali che tuttora ingombrano il mercato del lavoro e può contribuire a sviluppare i legami tra formazione e occupazione a livello europeo. L'obiettivo è anche quello di attingere alle idee dimostrate efficaci in un paese o in una regione per applicarli alle sfide che emergono altrove.

16. E' già stata instaurata la rete di base comprendente 400 consulenti formati a trattare richieste e offerte di lavoro in una dimensione transnazionale. Entro la fine del 1994 sarà pienamente operativa una banca dati computerizzata relativa ai posti di lavoro cui si affiancherà una banca dati sulle condizioni di vita e di lavoro che abbraccerà una gamma di questioni che vanno dalla sistemazione alla legge sui contratti e alla fiscalità. EURES si occuperà inoltre della creazione di vere e proprie regioni senza frontiere per un'occupazione transfrontaliera in aree geografiche che presentino una mobilità potenzialmente elevata.

17. Questo strumento sarà sviluppato onde agevolare i collegamenti tra altre tre iniziative dell'Unione (ad esempio iniziative di formazione, iniziative comunitarie nell'ambito FSE) e il mondo del lavoro. Tale strumento fungerà inoltre da infrastruttura transnazionale per lo scambio di esperienze e di esempi di buona prassi in merito a tutte le tematiche che concernono l'occupazione.

D - INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI

18. Nel febbraio del 1994 la Commissione ha emanato una comunicazione sulle politiche d'immigrazione e di asilo²⁵ quale piattaforma per un rinnovato e ampio dibattito sulle possibilità offerte dal trattato sull'Unione europea possono essere usate per fornire la necessaria risposta coordinata e l'impalcatura per orientare i futuri lavori nell'ambito dell'Unione.

19. La comunicazione ribadisce che un'azione in materia di politica dell'integrazione permane un elemento essenziale nell'ambito dell'obiettivo più ampio di promuovere la solidarietà e l'integrazione nell'Unione. A tal fine le politiche dell'integrazione devono essere orientate in modo significativo a migliorare la situazione dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nell'Unione adottando misure che vadano nel senso di un rafforzamento dei loro diritti in rapporto a quelli dei cittadini degli Stati membri.

20. Lo schema d'azione ad opera dell'Unione definito nella comunicazione costituisce la base per il piano d'azione che consentirà all'Unione di portare avanti una politica migratoria attiva e globale. In particolare la Commissione:

- *formularà una proposta verso la fine del 1994 ai fini della ratifica da parte degli Stati membri della Convenzione internazionale sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari adottata dalle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990;*
- *incoraggerà le parti sociali ad affrontare, nel contesto del dialogo sociale, la questione delle condizioni occupazionali dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nell'Unione;*
- *completerà, nel corso del 1994, una rassegna sull'attuazione da parte degli Stati membri della decisione del Consiglio di associazione CE-Turchia sulla situazione dei lavoratori turchi occupati nell'Unione. Ad essa faranno seguito rassegne analoghe sulla situazione dei lavoratori dei paesi del Maghreb e, in una fase successiva dei lavoratori provenienti dai paesi dell'Europa centrale e orientale con cui l'Unione ha stipulato accordi.*

21. Un mercato interno senza frontiere in cui sia assicurata la libertà di movimento delle persone implica inevitabilmente il libero movimento di tutti i cittadini di paesi terzi legalmente residenti entro i confini dell'Unione perché essi possano espletare le loro attività economiche. Tale obiettivo dovrebbe essere realizzato progressivamente.

Quale primo passo la Commissione:

- *presenterà nel 1995 una proposta volta ad assicurare che gli Stati membri diano la priorità ai cittadini di paesi terzi stabilmente e legalmente residenti in un altro Stato membro allorché posti di lavoro vacanti non possono essere occupati da cittadini dell'Unione o da cittadini di paesi terzi legalmente residenti in tale Stato membro.*

22. In una fase successiva si dovrà assicurare l'accesso all'occupazione in risposta a un'offerta di lavoro; il calendario per la realizzazione di un pieno diritto alla libertà di movimento dipenderà dalla situazione del mercato del lavoro.

23. Un'integrazione riuscita nel paese ospitante è forse la prova decisiva dell'efficacia della politica dell'Unione in materia di libertà di movimento ed è importante che le stesse comunità di migranti abbiano voce in capitolo per quanto concerne il loro processo d'integrazione. Le associazioni dei migranti possono spesso fungere da mediatori promuovendo l'integrazione nel paese ospitante. La Commissione avvierà perciò nel 1994:

- *Una valutazione dei progetti di integrazione e dei progetti di lotta contro il razzismo condotti dalle ONG con il sostegno finanziario della Commissione onde sviluppare linee guida da usarsi a livello nazionale, regionale o locale.*

E - LOTTA CONTRO IL RAZZISMO E LA XENOFOBIA

24. Come concordato in occasione del Consiglio europeo di Corfù, l'Unione intensificherà i suoi sforzi per sviluppare una strategia globale a livello dell'Unione volta a combattere il razzismo e la xenofobia. Per parte sua la Commissione:

- *continuerà ad incoraggiare lo sviluppo di sistemi per il monitoraggio degli incidenti a sfondo razziale, sistemi in relazione ai quali gli Stati membri hanno fatto progressi ed al cui oggetto sono in corso discussioni per stabilire in quale modo la cooperazione all'interno dell'Unione potrebbe portare a progressi ulteriori;*
- *aumenterà l'attuale sostegno finanziario ai progetti contro il razzismo al fine di stimolare e premiare le iniziative nazionali e le altre iniziative nel settore e continuerà a finanziare le organizzazioni le cui finalità e i cui programmi hanno un'ampia connotazione antirazzista;*
- *consulterà nel corso del 1994 le parti sociali a livello europeo sulla possibile adozione di un codice di buona prassi occupazionale contro la discriminazione razziale.*

25. La Commissione insisterà inoltre affinché poteri specifici atti a combattere la discriminazione razziale siano inclusi nel trattato (v. Capitolo VI).

V - PARITA' DI OPPORTUNITA' TRA LE DONNE E GLI UOMINI

1. L'Unione europea è da tempo impegnata nel sostegno della parità di opportunità tra le donne e gli uomini (articolo 119 del trattato di Roma) ed ora da più parti si dà atto del fatto che l'impalcatura giuridica che rispecchia la politica sociale a livello dell'Unione europea ha fatto da catalizzatore per importanti cambiamenti negli Stati membri. A sua volta il chiarimento e l'interpretazione della normativa, che avvengono di solito nel contesto di cause legali, sono andati a profitto dello sviluppo delle pari opportunità. Tuttavia rimane ancora molto da fare in tale campo. Permane la necessità di una solida impalcatura giuridica e si dovrebbe registrare un'applicazione coerente della legislazione vigente in materia di parità in tutto il territorio dell'Unione.

2. Il contesto economico della politica di parità è mutato drasticamente negli ultimi anni e di ciò si deve tener conto nello sviluppo di politiche a livello europeo. L'aumento dei tassi di attività delle donne ha avuto luogo nonostante e parallelamente all'aumento dei tassi di disoccupazione femminile (12% rispetto a 9% per gli uomini) e l'esperienza maturata in alcuni paesi indica che una maggiore attività da parte delle donne non è automaticamente legata all'espansione del lavoro part-time. La difficoltà di trovare lavoro non ha scoraggiato le donne da un'accresciuta attività economica, tra cui va annoverata la creazione di imprese: sono state donne a creare una proporzione significativa di nuove piccole imprese nell'Unione europea nel corso degli anni '80.

3. L'adattabilità e la creatività delle donne dovrebbero essere valorizzate ai fini della ricerca di espansione e competitività nell'Unione europea. Il sussistere di tassi di attività femminile più bassi nell'UE (66%) rispetto a quelli degli USA, del Giappone e dei paesi extra-UE (72%) è un fatto che va contro il raggiungimento di una maggiore competitività, considerata soprattutto l'attuale predominanza nell'UE delle donne nell'ambito dell'istruzione di secondo e terzo livello e considerati i loro risultati generalmente superiori nel campo dell'istruzione. Una maggiore competitività può essere anche ottenuta migliorando le condizioni di lavoro nelle attività lavorative flessibili e poco protette, a bassa retribuzione o informali, in modo da far sì che il loro ruolo economico, sia a livello di produzione che di consumi, aumenti grazie a un riconoscimento e a una retribuzioni adeguati.

4. Il contributo che le donne possono recare ai fini di rivitalizzare l'economia è uno dei motivi per cui la tematica della parità dovrebbe essere considerata un elemento chiave di cui tener conto in tutte le principali politiche. A livello europeo si dovrebbero raddoppiare gli sforzi per sviluppare azioni e politiche che rafforzino i diritti delle donne e valorizzino al massimo il loro contributo potenziale. Tali iniziative dovrebbero essere corroborate da una valutazione degli aspetti economici della parità di opportunità, soprattutto dei costi che deriverebbero da una mancata applicazione di politiche di pari opportunità.

5. Le donne non formano un gruppo omogeneo. Gran parte della discriminazione ha tuttavia le stesse radici storiche e culturali e interessa tutte le donne. Tuttavia le politiche devono affrontare i diversi bisogni e le diverse aspettative di gruppi quali, ad esempio, le portatrici di handicap, le donne anziane, le donne migranti e/o appartenenti a

minoranze etniche, le giovani donne o coloro che vivono in zone rurali o nei centri urbani. Un'attenzione specifica è riservata alle donne in altre sezioni del presente Libro bianco.

A - DESEGREGARE IL MERCATO DEL LAVORO E VALORIZZARE IL LAVORO DELLE DONNE

6. La ripartizione delle attività a seconda dei sessi nell'ambito dell'economia sarà probabilmente interessata a fondo dal mutamento strutturale dell'economia, in particolare se si tengono presenti la crescente importanza dei servizi, le nuove tecnologie e la nuova flessibilità dell'organizzazione del lavoro, l'orario di lavoro e le nuove tecnologie nonché i nuovi contratti di lavoro flessibili che sempre più interessano le imprese del settore pubblico e di quello privato. Occorre un'azione positiva e sostenuta per potenziare al massimo le opportunità e ridurre i pericoli. Ciò vale in particolare per il lavoro a domicilio e il telelavoro per cui sussiste il pericolo che essi diano adito a condizioni di lavoro meno buone e siano fonte di isolamento per le donne, la forza lavoro maggioritaria in tale settore, cui peraltro tali forme di lavoro offrono opportunità significative. Sarà necessario ridefinire il valore attribuito a lavori tradizionalmente appannaggio delle donne, come ad esempio la custodia dei bambini, la cura degli anziani, il lavoro nelle imprese a conduzione familiare o l'erogazione di servizi di assistenza locale a domicilio. Inoltre, nuove forme di organizzazione del lavoro tenderanno a creare posti di lavoro più flessibili, non soltanto per le donne ma anche per gli uomini. Occorrono quindi politiche che consentano ad entrambi i sessi di beneficiare dei vantaggi potenziali offerti dalla flessibilità.

7. A tal fine i mutamenti che hanno luogo sul posto di lavoro devono essere accompagnati da azioni volte a eliminare la discriminazione ad esempio mediante l'uso di codici di buona prassi in materia di retribuzione, formazione e desegregazione verticale (ad esempio aprire l'accesso a tutti i livelli di carriera alle donne). Tutte le forme di lavoro produttivo femminile devono essere appropriatamente retribuite (introducendo, ad esempio, tra l'altro sistemi di valutazione e di classificazione del lavoro che prescindano da considerazioni sul sesso) e bisogna far sì che la protezione sociale possa garantire una vita indipendente alle singole lavoratrici.

8. Parimenti, assicurare una scelta reale e la parità di opportunità nell'istruzione e nella formazione professionale unitamente all'accesso a opportunità di apprendimento nell'intero arco della vita è essenziale per accrescere al massimo le opportunità di carriera delle donne. Inoltre si dovrà riservare un'attenzione maggiore ai vantaggi che possono derivare dall'integrazione di obiettivi sociali specifici nei piani strategici delle imprese. Le parti sociali potrebbero partecipare a ciò studiando misure volte a sostenere l'azione positiva nel settore pubblico e in quello privato incoraggiando l'uso di rendiconti sulla situazione della parità nelle imprese, ricorrendo ad obiettivi flessibili e pubblicando i risultati, fornendo un orientamento pratico agli imprenditori, soprattutto quelli delle PMI, per aiutarli a stimare costi e vantaggi dell'azione positiva e delle politiche che tengono conto dei bisogni delle famiglie nonché pubblicando esempi di buona prassi nelle imprese europee.

9. La Commissione quindi:

- *introdurrà codici di buona prassi sulla parità di retribuzione per lavori di pari valore (un seguito al Memorandum adottato nel giugno del 1994), sulla formazione e sulla desegregazione verticale;*
- *svilupperà misure atte a incoraggiare la professionalità e lo sviluppo delle qualifiche professionali delle donne, tra cui anche misure volte ad aiutare le donne ad avviare attività imprenditoriali in proprio;*
- *formularà proposte per l'eliminazione delle politiche fiscali e di protezione sociale che si rivelino discriminatorie e per l'individualizzazione dei diritti (v. Capitolo VI).*

B - CONCILIARE IL LAVORO E LA VITA FAMILIARE

10. La crescente partecipazione delle donne nei settori dell'economia è stato uno degli aspetti più perspicui degli ultimi decenni ed è quindi logico ritenere ora urgente, nell'interesse della società nel suo complesso, far sì che la vita lavorativa e quella familiare si compenetrino maggiormente a vicenda. La produzione tecnologica e le tendenze delle società fanno delle imprese la punta avanzata dei cambiamenti sociali, per certi aspetti addirittura in anticipo rispetto all'evoluzione della legislazione e delle politiche pubbliche. Queste ultime si trovano ora ad affrontare importanti problematiche quali il rapporto tra l'orario di lavoro e il tempo da dedicare alle persone bisognose di cure. L'evolversi delle tendenze demografiche fa sì che acquisti un crescente grado d'importanza la responsabilità di assistere gli anziani non autonomi, anche se in diversi Stati membri la cura dei figli costituisce ancora il principale problema per i genitori che lavorano. Occorrono nuove infrastrutture sociali a sostegno delle famiglie e rimane ancora da affrontare la questione di come aiutare le famiglie a sostenere i costi.

11. Un'evoluzione nel modo di concepire le responsabilità familiari può contribuire progressivamente ad alleviare i gravami che pesano sulle donne e consentire agli uomini di svolgere un ruolo più appagante in seno alla società. Tuttavia, occorre una maggiore solidarietà tra gli uomini e le donne se si vuole che questi si assumano maggiori responsabilità per quanto concerne il ruolo di assistenza alle persone non autonome e se si vuole che la flessibilità del lavoro non determini nuove pressioni sulle donne per indurle a ritornare nei ranghi della popolazione non salariata o per obbligarle ad accettare un lavoro retribuito a domicilio isolandole dalla collettività. Questa solidarietà dovrà essere accompagnata dall'attuazione delle disposizioni della raccomandazione del Consiglio del 1992 sulla custodia dei bambini²⁶ che invita a concedere congedi ai padri oltre che alle madri in tutti gli Stati membri dell'Unione. Occorre inoltre un'azione positiva per incoraggiare il cambiamento e promuovere una più equa condivisione delle responsabilità dei genitori, altro elemento questo contenuto nella raccomandazione sulla custodia dei bambini.

12. Sulla base delle esperienze maturate dagli Stati membri e con la finalità di incoraggiare una più stretta cooperazione, la Commissione:

- *darà seguito alla raccomandazione sulla custodia dei bambini e a tal fine verificherà l'attuazione della raccomandazione, raccoglierà dati di base sull'infrastruttura per la custodia dei bambini e sui relativi servizi negli Stati membri e studierà inoltre il modo per affrontare il problema degli stereotipi sul ruolo sessisti nella società*
- *intraprenderà una valutazione economica del potenziale di creazione di posti di lavoro e del potenziale reflazionistico che presentano le infrastrutture e i servizi di custodia dei bambini e di assistenza degli adulti non autonomi. A ciò si aggiungerà una valutazione dell'uso di obiettivi quantitativi e qualitativi onde migliorare la disponibilità di servizi di custodia dei bambini nonché l'uso potenziale di strumenti fiscali e finanziari per migliorare tali infrastrutture e servizi. Alla luce di tale valutazione la Commissione formulerà adeguate proposte.*

C - PROMUOVERE LA PARTECIPAZIONE DELLE DONNE NEL PROCESSO DECISIONALE

13. Il ruolo delle donne nel processo decisionale è fondamentale per il progresso della società. L'obiettivo della parità tra le donne e gli uomini è destinato tuttavia ad essere vanificato se non si compieranno progressi ben più rapidi per quanto concerne il coinvolgimento delle donne nei processi decisionali in tutti i settori della società. I grandi passi che si sono già fatti in direzione della parità di opportunità a vantaggio delle ragazze e delle donne nel campo dell'istruzione hanno posto le basi per il considerevole progresso che si registrerà nel prossimo decennio. La Commissione ritiene che sia necessario passare alla fase successiva che comporta di considerare la pari trattamento e la parità di opportunità non soltanto nel contesto del mercato del lavoro bensì nella società nel suo insieme. L'esperienza insegna che una reale parità di opportunità da sola non si traduce automaticamente in una parità di trattamento o in un'adeguata presenza delle donne ai livelli decisionali. Occorre un più attento esame delle barriere ormai consolidate d'ordine istituzionale e culturale che ostacolano la rappresentanza proporzionale delle donne negli organismi pubblici e politici, comprese le organizzazioni delle parti sociali. L'Unione europea dovrà aprire la via adottando misure concrete per incoraggiare il ruolo delle donne nelle sue proprie istituzioni e dovrebbe assistere gli Stati membri e le altre istituzioni europee a progredire nella stessa direzione.

14. Sulla base delle esperienze maturate dagli Stati membri e con la finalità di incoraggiare una più stretta cooperazione la Commissione:

- *continuerà a effettuare ricerche, a svolgere un'azione di informazione e di formazione e ad avanzare proposte sulla maggiore partecipazione delle donne ai livelli decisionali nei settori sia pubblico che privato.*

D - I PASSI SUCCESSIVI

15. La Commissione continuerà a promuovere la parità di opportunità mediante programmi d'azione integrati. Quello attuale, il Terzo programma d'azione sarà completato verso la fine del 1995. Una valutazione a metà esercizio verrà pubblicata

nella seconda metà del 1994. Alla luce di tale valutazione e del presente Libro bianco la Commissione:

- *pubblicherà, nel corso del 1995, un Quarto programma d'azione sulla parità di opportunità tra le donne e gli uomini che entrerà in vigore nel 1996*
- *pubblicherà, a partire dal 1996, una "Relazione sulla parità" a cadenza annuale che passerà in rassegna gli sviluppi registrati in tale campo a livello degli Stati membri e dell'Unione e che servirà da strumento di monitoraggio delle politiche di parità.*

16. Inoltre, la Commissione:

- *si adopererà per far sì che venga approvata la proposta di direttiva sui congedi parentali e/o altri strumenti legislativi sull'organizzazione dei congedi (v. Capitolo III);*
- *incoraggerà l'adozione della proposta di direttiva, ancora in sospeso, sull'onere della prova²⁷. Qualora essa non venga adottata entro la fine del 1994, la Commissione contemplerà la possibilità di ritirare la proposta e di emettere una comunicazione in merito alle procedure e agli indennizzi ai fini dell'attuazione dell'articolo 119 e delle direttive in materia di parità (accesso alla giustizia, limiti di tempo, onere della prova, indennità e sanzioni, ecc.) sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea;*
- *farà ricorso ai tutti i mezzi disponibili per assicurare l'attuazione reale e effettiva di tutte le disposizioni giuridiche pertinenti, non escluso il ricorso, ove necessario, alle vie legali;*
- *a seguito della recente risoluzione del Consiglio sulla promozione della parità di opportunità per il tramite dei Fondi strutturali²⁸, svilupperà meccanismi al fine di integrare la dimensione della parità nelle iniziative dei Fondi e nelle iniziative comunitarie mediante l'uso di obiettivi più precisi, la raccolta di dati e il monitoraggio della partecipazione delle donne. Si svilupperanno criteri che potranno essere applicati coerentemente in tutti gli Stati membri onde consentire un'efficace raccolta di informazioni e il loro raffronto a livello transnazionale. Il Comitato consultivo europeo potrebbe svolgere un ruolo chiave nello sviluppo di tali criteri e nel processo di monitoraggio. Parallelamente, la Commissione incoraggerà con tutti i mezzi a sua disposizione un avvio e una gestione efficaci dell'iniziativa comunitaria "OCCUPAZIONE-NOW";*
- *esaminerà le modalità per inserire un monitoraggio in funzione del sesso in tutte le politiche pertinenti dell'Unione e renderà tale prassi obbligatoria ai fini della loro valutazione.*

17. Per approfondire il dialogo sociale in materia di parità, la Commissione proporrà incontri regolari tra le parti sociali e i Direttori delle agenzie nazionali che si occupano della parità rappresentati in seno al Comitato consultivo per la parità di opportunità. Essa

inoltre svilupperà i contatti e le consultazioni con le organizzazioni femminili nel contesto del previsto Forum sulla politica sociale (v. Capitolo VIII).

VI - POLITICA SOCIALE E PROTEZIONE SOCIALE - UNA SOCIETA' ATTIVA PER TUTTI

1. Dalle reazioni suscitate dal Libro verde risulta con chiarezza che i sistemi tradizionali di protezione sociale in Europa - basati sul concetto dello Stato sociale - sono una conquista importante che dev'essere preservata. Ma è anche chiaro che si dovrà passare da misure relativamente passive di mantenimento dei redditi a misure attive sul mercato del lavoro volte ad assicurare l'integrazione economica e sociale di tutti. Ciò implica dare agli aspetti occupazionali la massima priorità, creare nuovi legami tra le politiche dell'occupazione e le politiche sociali sviluppando una rete di sicurezza e riconoscere che anche coloro che non si trovano sul mercato del lavoro hanno un ruolo utile da svolgere nella società. Se è vero che il modello sociale europeo costituisce un buon fondamento, esso dev'essere però sviluppato onde istituire una nuova sinergia tra due funzioni della società: quella assistenziale e quella volta alla creazione di ricchezza

2. Ciò è tanto più importante in quanto l'Unione europea registrerà enormi mutamenti della sua struttura demografica nell'arco dei prossimi vent'anni soprattutto in seguito all'invecchiamento della popolazione e i sistemi di protezione sociale dovranno essere adattati a tali sviluppi. La proporzione di persone di più di 60 anni di età passerà da 20% a 23% nel 2010 mentre la proporzione di giovani di meno di 20 anni calerà dal 24% al 21% nello stesso periodo. La speranza di vita continuerà ad aumentare di un anno ogni cinque anni. Il contributo attivo e creativo degli anziani alla società dev'essere quindi incoraggiato. Nel contempo sta cambiando la tipologia delle famiglie: sempre più famiglie si costituiscono al di fuori del matrimonio, i bambini arrivano sempre più tardi e le unioni sono spesso meno stabili.

3. La Commissione segue questi cambiamenti e intende produrre una relazione regolare sulla demografia nell'Unione europea, la prima delle quali uscirà alla fine del 1994. L'obiettivo principale di tale relazione sarà di illustrare il modo in cui la demografia - nel breve e lungo periodo - influenzerà le politiche economiche e sociali o interagirà con esse.

A - MANTENERE ED ADATTARE IL MODELLO EUROPEO DI STATO SOCIALE

4. Due anni fa l'Unione europea ha coronato un lungo periodo di discussioni, con l'adozione, da parte del Consiglio, di una raccomandazione relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale²⁹. Nella raccomandazione gli Stati membri prendono atto del fatto che è possibile creare un mercato unico pur mantenendo la diversità dei sistemi di protezione sociale esistente nell'Unione - soprattutto per quanto concerne i dispositivi di finanziamento e la loro organizzazione - e che tendenze comparabili negli Stati membri determinano problemi e sfide comuni (disoccupazione, invecchiamento, cambiamento delle strutture familiari, contenimento della spesa sanitaria, ecc.). Onde consentire la coesistenza di diversi sistemi nazionali e farli progredire in armonia verso gli obiettivi fondamentali dell'Unione, gli Stati membri hanno convenuto di promuovere la convergenza delle loro politiche in materia di protezione sociale ed hanno fissato obiettivi comuni che fungeranno da indicatori del modo in cui i loro sistemi si evolveranno onde rispondere alle sfide accennate sopra.

5. La Commissione, su richiesta del Consiglio, continuerà ad analizzare lo sviluppo delle politiche di protezione sociale negli Stati membri e, in collaborazione con questi, a valutarne i risultati di modo che ciascuno Stato possa beneficiare delle esperienze degli altri.

6. Questo scambio di esperienze sarà imperniato sul rapporto tra la protezione sociale, la promozione dell'occupazione e la lotta contro l'esclusione nonché, in particolare, sui modi per combinare l'erogazione di prestazioni, compresa la garanzia di un livello minimo di risorse, e una politica attiva dell'occupazione. Anche la questione del finanziamento della sicurezza sociale onde meglio adattarla alla promozione dell'occupazione richiederà uno scambio di esperienze. Inoltre, si studieranno i modi per contenere il costo dei servizi sanitari e adattare i sistemi di protezione sociale all'evoluzione delle strutture familiari ove ne derivino nuove esigenze di protezione sociale.

7. Il Libro verde ha affrontato la problematica della transizione del sociale sulla via dell'Unione economica e monetaria. La maggior parte delle prese di posizione pervenute sinora affrontano questo argomento ma rivelano punti di vista contrastanti. E' tuttavia chiaro che il problema della crescente spesa per la protezione sociale, che attualmente ammonta a 1/4 o addirittura a 1/3 del PIL di determinati Stati membri, solleva importanti quesiti. Per integrare le strategie economiche e quelle sociali, la Commissione intende quindi:

- *fare un monitoraggio delle sfide sociali che gli Stati membri si trovano ad affrontare, nell'ottica della spesa per la protezione sociale, organizzando periodicamente discussioni congiunte con i Direttori generali preposti all'occupazione e alla protezione sociale e consultazioni con le parti sociali e gli altri attori socio-economici. La relazione "La protezione sociale in Europa" svolgerà un ruolo chiave in quest'azione di monitoraggio.*

8. A conseguenza di questo scambio di esperienze la Commissione esaminerà l'eventualità di:

- *Una raccomandazione complementare sull'adattamento dei sistemi di protezione sociale all'evoluzione delle strutture familiari, in particolare tramite la individualizzazione dei diritti e dei contributi sulla base di un raffronto delle attuali sperequazioni basate sul sesso riscontrabili nella sicurezza sociale.*
- *Una raccomandazione sul finanziamento della sicurezza sociale che definisca orientamenti comuni onde promuovere un migliore adattamento della sicurezza sociale all'imperativo della promozione dell'occupazione pur mantenendo le reti di solidarietà e consentendo il coesistere di diversi sistemi nazionali.*
- *Una raccomandazione in merito ad un'assicurazione per le cure di lunga durata per le persone che diventano non autonome.*

9. Inoltre, per assicurare la parità di trattamento delle donne e degli uomini nel campo della protezione sociale, la Commissione proporrà:

- una modifica della direttiva relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali e di sicurezza sociale³⁰ in linea con la sentenza Barber, il protocollo addizionale all'articolo 119 del trattato sull'Unione europea e le pronunzie della Corte di Giustizia europea successive alla sentenza Barber che chiariscono l'applicazione di detto articolo 119 nel campo dei regimi professionali di sicurezza sociale.

10. Essa continuerà inoltre i suoi lavori volti a perfezionare l'adozione del principio della parità di trattamento nell'ambito della sicurezza sociale³¹.

B - PROMUOVERE L'INTEGRAZIONE SOCIALE DI TUTTE LE PERSONE

11. L'emarginazione di vasti gruppi della società è una sfida alla coesione sociale dell'Unione e richiede che si mobilitino gli sforzi degli Stati membri e di tutte le parti interessate al fine anche di rafforzare il baluardo dei diritti sociali. E' chiaro che le attuali condizioni socioeconomiche tendono a precludere ad alcuni gruppi la possibilità di cogliere le opportunità che si presentano. Le reazioni al Libro verde confermano la necessità di rispondere a tale sfida e di porre in primo piano il benessere di tutti, siano essi lavoratori o altre categorie.

12. Non si tratta soltanto di una questione di giustizia sociale; l'Unione semplicemente non si può permettere di privarsi del contributo che i gruppi emarginati possono recare alla società nel suo complesso. In un momento in cui importanti mutamenti d'ordine tecnologico, economico e sociale pongono in una condizione di crescente insicurezza un numero sempre più grande di persone, l'Unione deve far sì che le categorie più vulnerabili (persone escluse dalla vita socioeconomica, giovani incapaci di prendere piede sul mercato, disoccupati di lunga durata, disabili ed altri gruppi ancora) non siano escluse dai benefici derivanti dal rafforzamento delle economie legato ad un'Europa maggiormente integrata e non siano impossibilitate a recarvi il loro contributo attivo.

13. Pur rimanendo le responsabilità di fondo in tale settore di competenza degli Stati membri, la loro piena cooperazione nell'ambito dell'Unione è un fattore di grande importanza. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2 dell'Accordo sulla politica sociale conferisce all'Unione un ruolo di sostegno e di integrazione delle attività degli Stati membri. La Commissione continuerà quindi ad allargare le basi per assicurare la parità di diritti, diffondere nuove idee su quelle che appaiono le prassi migliori e sostenere l'innovazione e la sperimentazione, a carattere sempre più transnazionale, per il tramite dei Fondi strutturali e in particolare del Fondo sociale europeo.

La lotta contro la povertà e l'esclusione sociale

14. Attualmente, con più di 52 milioni di persone nell'Unione che vivono al di sotto della soglia di povertà³², l'esclusione sociale è un fenomeno endemico derivante dai

mutamenti strutturali che interessano le nostre economie e società. Essa minaccia la coesione sociale di ciascuno Stato membro e dell'Unione nel suo complesso.

15. I processi di esclusione hanno carattere dinamico e pluridimensionale. Essi sono legati non solo a condizioni di disoccupazione e/o di bassi redditi, ma anche alla situazione degli alloggi, ai livelli di istruzione e di opportunità che si offrono ai cittadini, alle condizioni sanitarie, a fattori di discriminazione, alla cittadinanza e all'integrazione nella collettività. Di conseguenza la prevenzione e la lotta contro l'esclusione sociale richiede una mobilitazione generale di iniziative e una combinazione di misure d'ordine sia economico che sociale. A livello europeo ciò implica inoltre che l'esclusione sociale andrebbe affrontata nel contesto delle politiche dell'intera Unione.

16. La creazione di un maggior numero di posti di lavoro è un fattore essenziale nella lotta contro l'esclusione sociale, ma essi da soli - anche se il loro numero venisse notevolmente aumentato - non bastano per eliminare l'esclusione. Dalla metà degli anni '70 l'azione condotta a livello dell'Unione per il tramite dei tre Programmi "Povertà" ha consentito di trarre diversi insegnamenti ed è evidente che tale azione può avere un effetto moltiplicatore. Tale messaggio è stato ribadito, ad esempio, dalla Conferenza europea sulla lotta contro l'esclusione sociale tenutasi a Copenaghen nel giugno del 1993. La Commissione porterà avanti le sue attività in materia e in particolare:

- *farà tutto il possibile per assicurare l'adozione da parte del Consiglio del prossimo programma di azione dell'Unione in tale settore sulla base delle proposte presentate dalla Commissione nel settembre 1993* ³³
- *porterà avanti le azioni attualmente in corso rafforzando in particolare il dialogo con gli organi rappresentativi e si adopererà per pervenire a una dichiarazione pubblica in forma solenne contro l'esclusione.*

17. Inoltre occorrerà intensificare gli sforzi per stimolare una solidarietà su scala europea che coinvolga tutte le parti interessate nella lotta contro l'esclusione. Se è vero che la responsabilità primaria sia sul piano delle strategie che dell'azione, è degli Stati membri - e in particolare ai livelli regionale e locale, è necessaria anche un'azione a livello dell'Unione. Quest'ultima deve dimostrare di non essere muta o inattiva su tale questione e di essere in grado di agire non solo nell'interesse dei lavoratori ma anche dei disoccupati e delle persone emarginate dalla società. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2 dell'Accordo sulla politica sociale conferisce all'Unione un ruolo specifico di sostegno e di integrazione delle attività degli Stati membri per quanto concerne l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro. La Commissione ritiene quindi vi siano argomenti fondati per esaminare la possibilità di:

- *un'ulteriore azione dell'Unione per l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, che tenga conto sia della dimensione economica che di quella sociale dell'integrazione creando un quadro giuridico a sostegno e a stimolo delle iniziative degli Stati membri.*

18. Scopo di tale proposta sarebbe di definire obiettivi e orientamenti comuni piuttosto che disposizioni particolareggiate o soluzioni uniformi. Essa farà in modo di ribadire la necessità di passare da misure passive a misure attive in materia di mercato del lavoro portando avanti la raccomandazione del 1992 sulle risorse sufficienti³⁴ e combinando la garanzia di un livello minimo di risorse con una politica attiva volta a mantenere gli incentivi finanziari per i disoccupati a cercare un lavoro. In tale strategie potrebbero rientrare anche proposte volte alla graduale attuazione da parte degli Stati membri di prescrizioni di minima volte ad esempio a prendere misure onde aiutare coloro che sono alla ricerca di un lavoro a recare il loro pieno contributo alla società e a promuovere l'integrazione sociale di coloro che non possono inserirsi sul mercato del lavoro.

19. Inoltre, il nuovo programma di Ricerca e Sviluppo contiene un sottoprogramma specifico in materia di esclusione sociale che consentirà di condurre ricerche sugli indicatori e sull'impatto delle politiche nel campo dell'esclusione. Inoltre, i Fondi strutturali e in particolare il Fondo sociale, nel contesto del nuovo Obiettivo 3 e del nuovo Programma d'iniziativa comunitaria in materia di Occupazione e Risorse umane recano anch'essi un importante contributo nella lotta contro l'esclusione.

20. Quella degli alloggi è un'altra problematica fondamentale nella lotta contro l'esclusione sociale. Si porteranno avanti altri progetti in materia di alloggi, in particolare mediante scambi di vedute a seguito delle riunioni periodiche dei ministri responsabili della politica degli alloggi e si svilupperanno programmi di scambio in tale contesto. Queste diverse azioni saranno coordinate dalla Commissione onde recare un contributo ben strutturato e integrale in tale settore.

21. Inoltre, l'Iniziativa Urban approvata dalla Commissione il 15 giugno³⁵ intende convogliare aiuti su un numero limitato di zone urbane in cui un cumulo di fattori (elevati livelli di disoccupazione, bassa scolarizzazione, condizioni abitative carenti, degrado ambientale, elevato tasso di criminalità, ecc.) determina una qualità della vita generalmente bassa. La disoccupazione nelle aree urbane povere tende ad essere significativamente più elevata della media nazionale. I problemi che ne derivano vanno affrontati in modo integrato per mezzo di un'azione concertata delle autorità nazionali e municipali. Analogamente, l'Iniziativa per lo sviluppo rurale (Leader II) intende aiutare le comunità rurali a risolvere i problemi che le affliggono e ciò nei casi in cui una strategia globale di sviluppo, basata sugli effetti combinati dei partecipanti locali e lo sviluppo delle qualifiche, ha dimostrato di essere un approccio valido.

Promuovere l'integrazione sociale dei portatori di handicap

22. Più del 10% della popolazione complessiva dell'Unione europea è colpito da un handicap. Le esigenze dei singoli disabili possono variare notevolmente a seconda della natura del loro handicap e di altri fattori quali le loro esperienze precedenti, il loro livello di qualifica e le loro circostanze personali. Le misure assistenziali devono essere spesso tagliate su misura a seconda della gravità di un handicap. Tuttavia, se considerati nel loro insieme, i portatori di handicap si trovano indubbiamente a dover affrontare un'ampia gamma di ostacoli che impediscono loro di raggiungere una piena integrazione

socioeconomica. Occorre quindi inserire il diritto fondamentale alla parità di opportunità nelle politiche dell'Unione.

23. Un notevole aiuto è venuto dal Fondo sociale europeo, dall'Iniziativa HORIZON e dal Programma di azione HELIOS, compreso il sistema Handynet, con il fine di sostenere e promuovere la formazione dei disabili e di consentire loro di immettersi o di reinserirsi nel mercato del lavoro. L'obiettivo di tali misure è di dimostrare che se si consente ai disabili di sviluppare le loro attività ciò va non solo a loro vantaggio bensì anche a profitto della società nel suo complesso. Tali attività verranno continuate. Inoltre la Commissione:

- *assicurerà mediante appropriati meccanismi, sulla base dell'esperienza positiva del Foro europeo dei portatori di handicap, che si tenga conto dei bisogni dei disabili nella legislazione, nei programmi e nelle iniziative pertinenti. Ciò significa anche far sì che i programmi dell'Unione siano accessibili, nella misura più ampia possibile, ai portatori di handicap e che questi vengano incoraggiati attivamente a parteciparvi;*
- *preparerà uno strumento adeguato che farà proprie le norme standard delle Nazioni Unite sulla realizzazione della parità di opportunità per i portatori di handicap;*
- *nell'ambito di un processo volto a incoraggiare i datori di lavoro degni di essere additati a modello, preparerà un codice di buona prassi in relazione alle sue proprie politiche e prassi del personale e incoraggerà le discussioni nel contesto del dialogo sociale sul modo in cui tale modello potrebbe essere diffuso più ampiamente.*

24. Essa esaminerà anche il modo in cui l'azione dell'Unione potrebbe recare un contributo alla risoluzione di un problema fondamentale come è quello di migliorare l'accesso ai mezzi di trasporto e agli edifici pubblici e insisterà per far adottare la proposta di direttiva sulle condizioni degli spostamenti dei lavoratori portatori di handicap

³⁶

Il ruolo economico e sociale degli anziani

25. Le preoccupazioni degli anziani di oggi - e di domani - vanno al di là di quelle tradizionali relative alle pensioni e ai servizi di assistenza, per quanto vitali permangano tali aspetti. La sfida è più grande: si tratta di mantenere un elevato livello di integrazione degli anziani via via che l'Europa invecchia.

26. Per realizzare tutto ciò si dovranno ripensare diversi aspetti che finora venivano dati per scontati, come ad esempio i modelli tradizionali delle carriere lavorative, l'età pensionistica e il ruolo della famiglia nucleare e di quella allargata. Bisogna tenere anche conto del fatto che le donne sono in maggioranza tra gli anziani e che le donne di quest'età hanno spesso redditi nettamente più bassi. L'Anno europeo degli anziani e della solidarietà tra le generazioni 1993 ha dimostrato che è possibile promuovere a livello europeo nuove idee e nuove prassi. Per far progredire i lavori avviati in tale occasione la Commissione formulerà nel prossimo futuro proposte in merito a:

- *una decisione relativa ad ulteriori azioni sul piano dell'intera Unione per contribuire a rispondere alle sfide poste da una popolazione che invecchia e che tengano conto in particolare del ruolo e del contributo dei pensionati attivi.*

Parità di opportunità per tutti

27. Diverse prese di posizione sul Libro verde - comprese quelle del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e della Confederazione europea dei sindacati - invitavano la Commissione ad intraprendere ulteriori azioni concrete per combattere la discriminazione basata su razza, religione, età e menomazione. I trattati, nella loro veste attuale, non conferiscono nessuna competenza specifica a legiferare in tale settore: si tratta di un'omissione che è sempre più difficile giustificare nell'Europa di oggi. L'Unione deve fare in modo di assicurare a tutte le persone una garanzia contro il pericolo della discriminazione se intende tradurre in realtà il principio della libertà di movimento nell'ambito del mercato unico. Oltre ai lavori che essa conduce in questi settori (v. quanto sopra e Capitolo IV) la Commissione ritiene che, allorché si presenterà la prossima opportunità di revisione dei trattati, si dovrà considerare seriamente l'introduzione di un riferimento specifico alla lotta contro la discriminazione in base alla razza, alla religione, all'età e alla menomazione. Tenendo presente tutto ciò la Commissione si adopererà ulteriormente per dimostrare il valore aggiunto insito in azioni specifiche a livello dell'Unione in tale campo a naturale integrazione di quanto può essere fatto a livello nazionale, regionale o anche locale.

VII - AZIONE NEL CAMPO DELLA SANITA' PUBBLICA

1. Sia il presente Libro bianco che il precedente Libro verde evocano gli importanti legami che sussistono tra la sanità pubblica e la politica sociale ed ambientale. Si ricordino in proposito gli effetti negativi che hanno sulla situazione sanitaria la povertà, la disoccupazione e l'esclusione sociale; le crescenti sollecitazioni sui sistemi di protezione sociale e di assistenza sanitaria derivanti dall'evoluzione demografica, in particolare dall'invecchiamento della popolazione; il ruolo dei programmi di prevenzione e di riabilitazioni sanitaria nel promuovere l'integrazione sociale; l'impatto delle condizioni ambientali sulla sanità pubblica nonché i bisogni e i problemi sanitari specifici derivanti dalla crescente mobilità all'interno dell'Unione e dalle migrazioni ad essa dirette.

2. Nella sua comunicazione relativa al quadro d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica ³⁷ la Commissione descrive gli attuali problemi in materia di sanità e aspetti correlati che gli Stati membri si trovano ad affrontare e definisce una strategia per attuare le disposizioni degli articoli 3, lettera o) e 129 del trattato.

3. Dopo aver fatto il punto sulle prospettive di azione a livello dell'Unione la comunicazione prevede la possibilità di programmi pluriennali in diversi settori. La Commissione ha adottato proposte di decisione in merito a tre di tali programmi, proposte che sono state sottoposte ora all'esame del Consiglio e del Parlamento nell'ambito della procedura di codecisione e che potranno essere attuate nel 1995. Si tratta dei programmi in materia di:

- cancro
- promozione della salute, informazione, istruzione e formazione
- prevenzione delle tossicodipendenze ³⁸.

4. La Commissione intende portare avanti in via prioritaria ulteriori programmi di lotta contro l'AIDS e altre malattie trasmissibili nonché programmi relativi ai dati e agli indicatori sanitari, compreso il monitoraggio e la sorveglianza delle malattie. Si sta esaminando inoltre la possibilità di altri programmi in settori quali quello degli incidenti e infortuni, le malattie derivanti dall'inquinamento e le malattie rare.

5. La Commissione ha anche istituito un gruppo interservizi in materia di sanità con il fine, conformemente alle disposizioni dell'articolo 129, di assicurare che le politiche sviluppate in altri settori tengano pienamente conto delle esigenze in materia di protezione sanitaria.

6. All'atto di formulare e sviluppare l'azione dell'Unione la Commissione terrà pienamente conto dei legami con altri settori e si adopererà per promuovere al massimo la sinergia tra le misure in campo sociale e quelle in campo sanitario pur badando a rispettare le diversità d'ordine strutturale, organizzativo e attuativo tra questi due settori.

7. Alla luce dell'esperienza accumulata durante l'attuazione dell'obiettivo di protezione sanitaria dell'Unione, la Commissione esaminerà quali ulteriori azioni possono essere necessarie. In particolare essa risponderà alle richieste degli Stati membri ed agevererà

la cooperazione tra di essi per quanto concerne le scelte fondamentali in materia di sanità, l'erogazione di servizi e le nuove tecnologie della salute. Un campo di particolare interesse inoltre è quello dell'assistenza da dare agli Stati membri per aiutarli a risolvere problemi di sanità determinati ad esempio dall'accresciuto accesso ai servizi e alle strutture derivante da una maggiore mobilità all'interno dell'Unione.

VIII - SINDACATI, PADRONATO E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO INTESI QUALI PARTNER NEL PROCESSO DI CAMBIAMENTO

1. Le sfide poste nel Libro verde e le risposte in merito provenienti da tutte le parti non lasciano dubbi sul fatto che occorre pervenire ad un consenso se si vogliono realizzare in modo efficace riforme sociali. Inoltre, in un'Europa che cambia rapidamente, il processo legislativo fatica a tenere il passo degli eventi. L'internazionalizzazione delle forze che sottendono il cambiamento, sia esso economico che sociale e demografico, rappresenta un'ulteriore argomento a favore di nuovi meccanismi che, in sinergia con il legislatore, consentano alla legislazione e alla normativa nazionale di trovare una propria collocazione.

2. Le tradizioni storico-culturali degli Stati membri hanno reso possibile la costruzione di un modello sociale europeo basato sul consenso in grado di conciliare l'efficacia economica e la solidarietà sociale. Le parti sociali hanno svolto un ruolo cruciale in tale processo, sia grazie alla cooperazione tra lo Stato, i datori di lavoro e i sindacati in materia di politiche economiche e sociali, sia con l'instaurazione di relazioni basate su accordi tra i datori di lavoro e i sindacati. In particolare, la contrattazione collettiva ha dimostrato di essere uno strumento flessibile allorché si tratta di creare consenso, incoraggiare una distribuzione equa della ricchezza derivante dal progresso economico e un adattamento morbido ai mutamenti che si verificano nel processo produttivo e nel tessuto sociale. Le industrie CECA (settore carbo-siderurgico), ad esempio, in cui tali cambiamenti sono stati numerosi, si sono attuate misure sia passive che attive secondo il principio della consultazione settoriale e del consenso. Gli alti livelli di disoccupazione illustrano la necessità che le parti sociali diano maggiore rilievo, nel processo di contrattazione collettiva, alla reintegrazione dei disoccupati. Parimenti, un ruolo importante è svolto in tutti gli Stati membri da un vasto numero di organizzazioni di volontariato e organizzazioni benefiche.

3. I grandi cambiamenti strutturali che attualmente l'Unione si trova ad affrontare costituiscono nuove sfide per tale sistema. Lo sviluppo del diritto del lavoro dell'Unione si trova ora nella necessità di disporre di meccanismi più flessibili di regolazione sociale in grado di rispondere alla rapidità e alla portata di tali cambiamenti. Ciò richiede una nuova complementarità tra legislazione e accordi collettivi, una maggiore partecipazione delle parti sociali nella preparazione delle misure in via di elaborazione a livello dell'Unione e nazionale nonché una più stretta cooperazione tra le organizzazioni del padronato e quelle dei lavoratori. I necessari adeguamenti sociali richiederanno anch'essi il pieno coinvolgimento delle organizzazioni del volontariato e delle altre organizzazioni rappresentative.

A - PROMUOVERE E RAFFORZARE IL DIALOGO SOCIALE

4. L'attuale cooperazione tra il padronato e la forza lavoro è stata ora consolidata dal nuovo quadro costituito dall'Accordo sulla politica sociale. L'Accordo riconosce e rende ufficiale la duplice funzione del dialogo sociale: consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione e diritto delle parti sociali a negoziare accordi cui può essere conferito un effetto giuridico vincolante ovvero che vincolano esclusivamente i firmatari. D'ora innanzi

la normativa sociale europea potrà essere fondata sia sull'iniziativa legislativa delle istituzioni dell'Unione sia sulla contrattazione collettiva tra le parti sociali. Tale processo, che dovrà evolversi e svilupparsi nel tempo, consentirà la creazione di una nuova partnership tra attori socioeconomici, rendendo così possibile un adattamento efficace al mutamento strutturale.

5. La Commissione ha emanato una comunicazione in merito al funzionamento di queste nuove procedure³⁹. Il messaggio di fondo contenuto nella comunicazione è che, sebbene alcuni elementi di un dialogo sociale a livello europeo siano già in atto, rimane tuttavia da portare avanti la sua evoluzione verso un sistema organico e strutturato di relazioni industriali.

6. In termini di strutture occorre intervenire su diversi punti. In particolare, i comitati consultivi ora esistenti devono essere ristrutturati onde tener conto di diversi nuovi elementi quali l'ampliamento dell'Unione a seguito dell'adesione di nuovi membri, la composizione delle delegazioni delle parti sociali e la questione della rappresentatività nonché il rapporto tra la legislazione e gli accordi collettivi e quello tra la consultazione e la negoziazione.

7. La Commissione avanzerà quindi proposte di decisioni volte a riesaminare:

- *il mandato e la composizione del Comitato permanente dell'occupazione alla luce dell'attuazione dell'Accordo sulla politica sociale. Si esaminerà la possibilità di conferirgli un nuovo ruolo in modo da trasformarlo in un Comitato permanente dell'occupazione e della politica sociale*
- *il numero, il mandato, la portata e la composizione dei comitati preposti al dialogo sociale e settoriale. Sarà inoltre migliorato il collegamento tra i comitati consultivi interprofessionali esistenti e/o rafforzati.*

8. La promozione del dialogo sociale a livello europeo è necessariamente tributaria in primo luogo delle organizzazioni delle parti sociali stesse. Il contributo della Commissione a tale processo si basa sui seguenti obiettivi: un sostegno equilibrato alle parti; formazione e informazione sulle tematiche europee; amplificazione dei risultati del dialogo sociale europeo a livello nazionale e correlazione tra i vari livelli di dialogo.

9. Al fine di aiutare le parti sociali a sviluppare il dialogo sociale la Commissione propone quindi di portare avanti:

- *un documento di discussione sullo sviluppo del dialogo sociale basato su un sostegno equilibrato alle parti e sull'attuazione degli articoli 3 e 4 dell'Accordo sulla politica sociale.*

10. In questo contesto rientrano, tra l'altro, proposte in merito all'istituzione di un centro di formazione europeo per le relazioni industriali, la razionalizzazione del sostegno finanziario alle parti sociali onde rafforzare l'azione volta ad assicurare un sostegno equilibrato ad entrambi i protagonisti del dialogo sociale nonché un programma di

divulgazione e di sensibilizzazione sul dialogo sociale a livello europeo con la prospettiva di estenderlo a livello nazionale. Ciò comporterà il patrocinio di riunioni, seminari, studi, pubblicazioni (pareri congiunti, accordi, ecc.) e di scambi a livello dell'Unione, nazionale e interregionale.

11. Più in generale, la Commissione ritiene che per dare risposta ai cambiamenti che intervengono attualmente nel mercato del lavoro, il dialogo sociale potrebbe essere utilmente ampliato in diversi modi. In tale contesto, essa avanzerà proposte onde:

- *incoraggiare le parti sociali a livello europeo ad esaminare il modo in cui possa essere proseguita la ricerca di elevati standard di tutela dei lavoratori intesa quale fattore integrante della maggiore produttività. Onde mantenere e migliorare gli standard di protezione dei lavoratori in un'economia mondiale competitiva, l'Europa ha bisogno di un rinnovato impegno delle parti sociali a perseguire l'abbinamento di processi produttivi di qualità e di un'elevata produttività.*

In tale strategia rientrerebbero diversi aspetti quali l'apertura dell'accesso alla formazione permanente a tutti i dipendenti (compresi i quadri dirigenti), nuovi meccanismi volti ad assicurare la partecipazione dei lavoratori e la piena utilizzazione di tutte le nuove opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Richiederanno una particolare attenzione i problemi pratici incontrati dalle imprese di piccolissime dimensioni che si trovano a doversi adattare a un contesto imprenditoriale in rapida evoluzione

- *stimolare il coinvolgimento delle parti sociali a livello europeo in azioni volte ad affrontare la questione delle condizioni occupazionali dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nell'Unione e l'eventuale adozione di un codice di buona prassi occupazionale contro la discriminazione razziale (v. Capitolo IV); concepire misure volte a sostenere l'azione positiva per le donne nel settore pubblico e privato (v. Capitolo V), e incoraggiare datori di lavoro modello ad aiutare i disabili sul lavoro (Capitolo VI) nonché affrontare nuove importanti tematiche quali il problema di conciliare la vita familiare e il lavoro, l'esclusione e l'invecchiamento.*

B - AMPLIARE IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

12. Pur riconoscendo il ruolo ineguagliabile determinato dal consenso e dagli accordi collettivi tra i datori di lavoro e i sindacati nell'ambito del modello sociale europeo, è chiaro che le organizzazioni del volontariato e le altre organizzazioni rappresentative hanno diritto di essere consultate dall'Unione e di esplicitare il loro ruolo nel processo di cambiamento. Per tale motivo si deve operare una chiara distinzione tra i processi negoziali ora definiti in virtù dell'Accordo sulla politica sociale e le consultazioni che l'Unione europea deve intraprendere per affrontare i problemi sociali che non possono essere trattati nell'ambito della contrattazione collettiva. Dinanzi a problemi quali l'esclusione, il razzismo, le tendenze demografiche e l'invecchiamento l'Unione deve sviluppare un rapporto di collaborazione con un'ampia gamma di istituzioni tra cui i rappresentanti del padronato e i sindacati più nella loro veste civica che in quella di negozianti collettivi.

13. Oltre al rafforzamento del dialogo sociale il Libro verde ha sollevato la questione della necessità di "un'opportuna tribuna in cui i problemi strategici della società europea possano essere discussi in modo aperto e democratico". Le reazioni a tale interrogativo sono state diverse. Mentre la Commissione non ritiene opportuno che il dialogo sociale in quanto tale si assuma questo ruolo, considerata la sua finalità di alimentare il processo di accordi collettivi tra le parti sociali, essa ritiene che occorrano appropriati meccanismi onde coinvolgere altre organizzazioni pertinenti nello sviluppo della politica sociale europea. Tutto ciò è inoltre in linea con la dichiarazione contenuta nel trattato sull'Unione europea relativa alla cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale.

14. La Commissione propone quindi:

- *di istituire un Forum per dibattere e discutere le tematiche della politica sociale in linea con quanto affermato in occasione della conferenza sul Libro verde tenutasi nel maggio del 1994. Tale Forum verrebbe convocato ogni 18 mesi e riunirebbe la gamma quanto più ampia possibile di organismi interessati. La prima riunione si terrebbe nell'ottobre del 1995.*

IX - COOPERAZIONE INTERNAZIONALE - IL RUOLO DELLA POLITICA SOCIALE EUROPEA

1. Il modello sociale europeo non è immune da influenze esterne provenienti da altre parti del mondo né si può ignorare che il conseguimento in Europa di un ragionevole equilibrio tra creazione di ricchezza, libertà e giustizia sociale ha esercitato una notevole attrazione per i popoli dell'Europa centrale e orientale e ha contribuito alla caduta del comunismo. E mentre certe rigidità europee sono state oggetto di notevoli critiche da parte degli Stati Uniti all'epoca delle crisi petrolifere, l'attuale dibattito USA/Europa (ad esempio in occasione del Vertice del G7 consacrato al Lavoro) è sfociato nel riconoscimento che c'è molto da imparare dall'impegno europeo ad assicurare un elevato livello di protezione sociale. D'altro canto, il modello socioeconomico giapponese, che è stato oggetto di dibattito in Europa, inizia ad evolversi verso un nuovo equilibrio tra sicurezza e flessibilità.

A - COOPERAZIONE BILATERALE E MULTILATERALE

2. Il fatto che la politica sociale europea emerga sempre più in primo piano nel contesto delle relazioni esterne dell'Unione deriva non solo dall'interazione tra i diversi modelli socioeconomici, ma anche dal fatto che la competizione mondiale ha un carattere sempre più socioeconomico. La Commissione intende quindi

- *sistematizzare gli scambi e i contatti con gli altri paesi industrializzati: esiste già un programma di scambi di esperienze con il Giappone e si amplierà il dialogo con gli USA in campo sociale. La Commissione intende anche rafforzare i suoi legami con le organizzazioni internazionali quali l'OCSE, l'OIL, il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite.*

3. Il Vertice mondiale sull'evoluzione sociale tenutosi nel marzo 1995 sotto gli auspici delle Nazioni Unite è riprova della crescente importanza che si attribuisce ora ad un esame congiunto delle conseguenze sociali dell'evoluzione e della trasformazione del mondo. Questo tipo di vertici costituirà una tribuna importante per tali discussioni ed avrà al centro delle sue tematiche l'occupazione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà.

- *La Commissione, in considerazione dei lavori svolti in merito al Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione" e più in generale alla luce dei valori insiti nel modello sociale europeo, potrà recare un importante contributo in materia.*

4. La Commissione intende inoltre

- *continuare la sua cooperazione di lunga data con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro.*

In tale contesto sarà importante far sì che si trovi una soluzione accettabile onde risolvere in modo costruttivo le questioni ancora aperte legate alla partecipazione della Comunità e degli Stati membri alla Conferenza internazionale del lavoro e in

considerazione del fatto che la natura tripartita di tale organismo richiede un approccio particolarmente attento da parte dell'Unione europea.

5. In attesa dell'ampliamento dell'Unione che avverrà nel 1995 la Commissione

- *continuerà inoltre a svolgere un ruolo attivo nell'assicurare la cooperazione in materia di politica sociale nel contesto dell'accordo sullo Spazio Economico Europeo.*

B - RELAZIONI CON I PAESI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE

6. L'Unione è stata attivamente impegnata nell'assistere il processo di transizione nell'Europa centrale e orientale per il tramite del programma PHARE ed ora intrattiene accordi europei con la maggior parte dei paesi interessati. Due di essi (Ungheria e Polonia) sono già entrati in vigore e questi due paesi hanno avanzato la loro candidatura a diventare membri dell'Unione. Il Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 ha riconosciuto quale obiettivo la loro futura integrazione. Ciò significa che la cooperazione politica tra le due parti dell'Europa dev'essere rafforzata e che l'assistenza tecnica e finanziaria da parte dell'Unione nel contesto del G.24 dev'essere all'altezza della cooperazione politica a livello europeo.

7. Per quanto concerne gli aspetti sociali della transizione, occorre ora riesaminare i seri problemi sociali che sono emersi, in particolare gli elevati livelli di disoccupazione, povertà e esclusione sociale, che hanno ovviamente anche importanti ripercussioni politiche. Questi paesi necessitano di politiche socioeconomiche finalizzate ad una società attiva, competitiva ed equa e che sappia sfruttare nel miglior modo i propri vantaggi comparativi nell'economia globale. I programmi PHARE hanno iniziato a sostenere gli sviluppi istituzionali in tale direzione, tra cui il sostegno dello sviluppo regionale onde promuovere un approccio integrato alla riconversione industriale, incoraggiare una società civile autonoma, strutture per il dialogo sociale e la promozione delle PMI e dei programmi locali di creazione di posti di lavoro.

8. I tempi sono quindi maturi per una discussione politica chiaramente finalizzata tra l'Unione europea e i paesi dell'Europa centrale e orientale su diverse tematiche sociali. Facendo pieno uso delle strutture e dei meccanismi esistenti definiti dagli accordi europei, uno dei compiti della Commissione sarà di

- *contribuire a trovare risposta alle difficoltà più acute (conseguenze sociali della ristrutturazione industriale, attuazione di politiche occupazionali, lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e istituzione di sistemi di sicurezza sociale, ecc.) e di organizzare la cooperazione con l'aiuto e il sostegno degli Stati membri.*

C - QUESTIONI SOCIALI LEGATE AL COMMERCIO INTERNAZIONALE

9. I commenti pervenuti in merito al Libro verde in generale fanno propria l'idea che occorre ora avviare una discussione sulle regole sociali da porre a complemento degli scambi commerciali. L'Unione riconosce che altre regioni possono trovarsi a dover competere sulla base di costi del lavoro inferiori, conseguenti a salari più bassi, a orari

di lavoro prolungati e a condizioni lavorative più difficili, ma non ritiene sia nell'interesse della cooperazione internazionale che lo sfruttamento dei lavoratori divenga uno strumento di competizione internazionale. Pur respingendo per ragioni di principio un approccio protezionistico, è nell'interesse di tutti che il progresso sociale divenga un obiettivo politico per tutti via via che le economie si sviluppano. Si propone quindi un approccio multilaterale, progressivo e sfaccettato nei confronti delle norme sociali, basato sulla partnership e su incentivi positivi al progresso sociale nei paesi meno sviluppati.

10. Un importante elemento a tal fine sono le linee guida di recente adozione per il nuovo Sistema decennale di preferenze generalizzate che comprende particolari incentivi, uno dei quali è costituito dalla clausola sociale. Essa mira ad assicurare la promozione di sviluppi qualitativi aiutando i paesi in via di sviluppo a sostenere i costi addizionali derivanti da politiche sociali più avanzate, in particolare per quanto concerne gli aspetti del diritto di associazione e la contrattazione collettivi nonché l'abolizione del lavoro minorile.

11. Un altro importante contributo a questo orientamento positivo della politica estera dell'Unione è costituito dalla promozione della cooperazione e degli aiuti economici da parte dell'Unione europea, ad esempio nell'Europa centrale ed orientale, con il fine di riconoscere la dimensione sociale del progresso economico e la necessità di migliorare, ove possibile, gli standard sociali.

12. Inoltre, la Commissione ritiene che la futura Organizzazione Mondiale del Commercio, che svolgerà un ruolo importante quale forum internazionale di discussione in materia di scambi commerciali, dovrà affrontare senza indugio la tematica sociale di modo che le decisioni da essa adottate riecheggino diritti sociali fondamentali quali il diritto di associazione e di contrattazione collettiva nonché il rifiuto del lavoro forzato e di quello minorile. Il Consiglio europeo di Corfù ha sostenuto che l'Unione europea svolgerà un ruolo attivo nell'assicurare che l'OMC possa espletare efficacemente il suo compito di assicurare il rispetto delle norme stabilite congiuntamente e promuovere il progresso lottando contro condizioni commerciali inique e che in tale contesto si dovranno anche discutere tematiche ambientali e sociali.

X - VERSO UNA PIU' EFFICACE APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA

1. Il presente Libro bianco ha già illustrato in modo chiaro che molto è stato già compiuto dall'Unione per quanto concerne l'azione legislativa in campo sociale. Ma se si vuole che tale legislazione abbia un impatto effettivo sulla situazione degli individui in Europa, è essenziale assicurare non solo che essa sia adottata, ma che venga anche adeguatamente applicata. In alcuni settori ciò si è rivelato alquanto problematico nel passato e la Commissione è ora impegnata ad assicurare che, in futuro, si riservi un'attenzione maggiore agli aspetti legati a un'effettiva attuazione e applicazione della normativa dell'Unione.

A - RECEPIMENTO E ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE

2. L'articolo 155 del trattato statuisce che la Commissione "vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso ...".

3. Le direttive devono essere recepite nel diritto nazionale e il primo passo in tale processo consiste nella notifica alla Commissione, da parte degli Stati membri, delle misure nazionali adottate onde dare attuazione alle norme dell'Unione. La Commissione ritiene che l'attuale livello di ottemperanza e di recepimento della legislazione dell'Unione, quale risulta dalla Tabella 1, dev'essere migliorato.

4. La situazione del recepimento è particolarmente serie per quanto concerne la legislazione in materia di sanità e sicurezza facente seguito alla direttiva quadro relativa alla sanità e alla sicurezza. Al 30 giugno 1994 soltanto uno Stato membro aveva recepito tutte le direttive in vigore mentre cinque Stati non avevano ancora notificato le misure di recepimento della direttiva quadro stessa (v. Tabella 2). Nel corso del 1994, parallelamente all'azione legale da perseguire ove necessario, la Commissione ha tenuto una serie di incontro bilaterali onde discutere i problemi legati al recepimento di tali direttive e incoraggiare la loro risoluzione. La Commissione continuerà a dare priorità alla necessità di assicurare una rapida recezione di tutta la legislazione in campo sociale.

TABELLA 1: RECEZIONE DELLE DIRETTIVE NEL SETTORE DELLA POLITICA SOCIALE E OCCUPAZIONALE ⁴⁰

Stati membri	Direttive applicabili al 31.12.1993	Direttive di cui sono stati comunicati i provvedimenti di attuazione al 31.12.1993	%
Belgio	37	28	76
Danimarca	37	32	86
Germania	38 ⁴¹	27	71
Grecia	36 ⁴²	24	67
Spagna	37	25	68
Francia	37	29	78
Irlanda	37	32	86
Italia	37	21	57
Lussemburgo	37	22	59
Paesi Bassi	37	26	70
Portogallo	36 ⁴³	33	92
Regno Unito	37	34	92

Nota: Le direttive prese in considerazione in questa tabella sono le seguenti: 68/360, 75/117, 75/129, 76/207, 77/187, 77/576, 78/610, 79/007, 79/640, 80/987, 80/1107, 82/130, 82/605, 83/477, 86/188, 86/378, 86/613, 88/035, 88/364, 88/642, 89/391, 89/622, 89/654, 89/655, 89/656, 90/239, 90/269, 90/270, 90/394, 90/659, 90/679, 91/269, 91/322, 91/382, 91/383, 91/533, 92/041, 92/057

TABELLA 2: STATO DI RECEZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI SANITA' E SICUREZZA DERIVANTE DALLA DIRETTIVA QUADRO

Direttive	B	D K	D	E	F	GR	IRL	I	L	NL	PT	UK
89/391 D. quadro	R	R	N	N	R	N	R	N	N	R	R	R
89/654 Posto di lavoro	R	R	N	N	R	31.12. 1994	R	N	N	R	R	R
89/655 Attrezzature di lavoro	R	R	N	N	R	N	R	N	N	R	R	R
89/656 Attrezzature di protezione personale	N	R	N	N	R	N	R	N	N	R	R	R
90/269 Movimentazione manuale di carichi	R	R	N	N	R	N	R	N	N	R	R	R
90/270 Videoterminali	R	R	N	N	R	N	R	N	N	R	R	R
90/394 Sostanze cancerogene	R	R	R	N	R	N	R	N	N	R	R	R
90/679 Agenti biologici	N	R	N	N	R	N	R	N	N	N	28.11. 1995	N
92/57 Edilizia	N	R	N	N	R	N	N	N	N	N	N	N
92/58 Segnaletica di sicurezza	N	N	N	N	R	N	N	N	N	R	N	N
93/88 Agenti biologici (modifica)	N	R	N	N	R	N	R	N	N	N	31.12. 1994	N

R Avvenuta comunicazione della recezione nella normativa nazionale
 N Nessuna comunicazione di recezione

5. Una volta comunicate le misure nazionali di recezione, la Commissione effettua un'analisi dettagliata onde accertare la conformità della normativa nazionale con quella adottata dal Consiglio e prepara una relazione sull'applicazione del diritto che tiene conto anche degli incontri multilaterali e bilaterali con gli Stati membri eventualmente resisi necessari. Essa inoltre esamina tutte le eventuali lamentele pervenute in merito alle misure nazionali adottate e collaborerà da vicino con il mediatore europeo, la commissione per le petizioni e la commissione temporanea d'inchiesta del Parlamento europeo al fine di esaminare le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione legate all'attuazione della normativa dell'Unione.

6. La partecipazione delle parti sociali al processo di attuazione è anch'essa essenziale. La Commissione darà sostegno alle parti sociali nell'attuazione delle direttive e, in particolare, affronterà ove necessario il problema dell'attuazione di direttive per mezzo di accordi collettivi negli Stati membri che non hanno una tradizione giuridica nel campo degli accordi collettivi erga omnes. La Commissione assicurerà che gli accordi in merito alla recezione di direttive contengano un riferimento a dette direttive e discuterà con le parti sociali i propri progetti di relazioni sull'attuazione di alcune direttive e raccomandazioni in campo sociale.

7. La Commissione porta avanti, ove necessario, procedure d'infrazione nei casi in cui gli Stati membri siano venuti meno al dovere di comunicare la pertinente normativa nazionale o allorché tale normativa sia considerata carente. La Commissione assicurerà inoltre che le procedure d'infrazione contro gli Stati membri siano precedute da una valutazione generale della normativa nazionale in questione in modo da evitare, nei limiti del possibile, l'avvio di procedure su singoli punti isolati. Essa collaborerà inoltre con le istituzioni degli Stati membri nell'investigazione delle infrazioni.

B - STRUMENTI PER FAR RISPETTARE LA NORMATIVA EUROPEA

8. Il fatto che i regolamenti siano direttamente applicabili negli Stati membri e che direttive vengano recepite nella legislazione nazionale non assicura di per sé l'effettiva applicazione e l'effettivo rispetto di tale normativa. La Commissione ha la responsabilità, sulla base dell'articolo 169 del trattato, di assicurare che gli Stati membri rispettino e applichino gli obblighi contratti a livello dell'Unione. Inoltre, le autorità degli Stati membri devono assicurare che la legislazione dell'Unione venga fatta applicare appieno mediante, tra l'altro, appropriati sistemi di controllo o sanzioni efficaci nella prassi e aventi valore deterrente.

9. La comunicazione della Commissione sullo sviluppo della cooperazione amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della normativa comunitaria nel mercato interno ⁴⁴ ha definito un quadro politico per la cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri e tra esse e la Commissione ai fini dell'applicazione della normativa europea, il che è stato poi ripreso dalla risoluzione del Consiglio sullo stesso soggetto ⁴⁵. Nel campo della politica sociale ciò dovrebbe comportare il potenziamento dei meccanismi esistenti e ben consolidati di cooperazione amministrativa quali la commissione amministrativa per la sicurezza sociale, il comitato tecnico per la libera circolazione e il comitato degli ispettori principali del lavoro. Inoltre la Commissione

incoraggerà il rafforzamento della rete dei Direttori generali (occupazione, relazioni industriali e protezione sociale) e l'estensione delle reti di ispettori del lavoro a settori diversi da quelli della sanità, sicurezza e igiene sul lavoro. Anche la partnership attualmente in corso con le autorità nazionali si è rivelata utile nell'applicazione delle direttive sul riconoscimento reciproco dei diplomi.

10. La Commissione continuerà inoltre a sviluppare, nel contesto del Programma IDA (Trasmissione di dati tra amministrazioni), una volta che esso sarà adottato, il Programma TESS-SOSENET (Telematica per la sicurezza sociale) onde migliorare lo scambio di dati tra le autorità preposte alla sicurezza sociale nel contesto dei regolamenti in merito alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, nonché la rete EURES (v. Capitolo IV). La Commissione esaminerà in quale misura reti telematiche potrebbero essere applicate ad altri campi del sociale quali le relazioni industriali, la sanità pubblica, la sanità e sicurezza sul lavoro e la protezione sociale.

11. La Commissione incoraggia inoltre la creazione, da parte di ciascuno Stato membro, di organi di contatto centrali che assicurino il flusso di informazioni tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione su questioni sociali, in particolare la sanità e sicurezza sul lavoro, il diritto del lavoro e le relazioni industriali nonché la parità di trattamento tra le donne e gli uomini. Per quanto concerne la legislazione vigente, la Commissione propone che l'informazione sui punti di contatto dovrebbe essere notificata dagli Stati membri entro la fine del 1994. Punti di contatto sono già stati creati in relazione a tutte le direttive sul riconoscimento reciproco dei diplomi. Per quanto concerne la legislazione che verrà varata in futuro, la comunicazione di questo tipo di informazione dovrebbe far parte del normale processo di attuazione e dovrebbe essere comunicata alla Commissione con il testo che recepisce nel diritto nazionale la normativa comunitaria.

12. Allorché uno Stato membro viene meno all'obbligo di prendere i provvedimenti necessari per l'esecuzione di una sentenza della Corte di Giustizia, la Commissione, applicando la procedura stabilita all'articolo 171 del trattato, può adire, se del caso, la Corte di Giustizia precisando l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte dello Stato membro in questione, che consideri adeguato alle circostanze.

C - ADATTARE LA LEGISLAZIONE VIGENTE AD UN MONDO CHE CAMBIA

13. La Commissione condivide l'idea che, per rispondere alle esigenze di un mondo che cambia, i regolamenti dell'Unione dovrebbero essere sottoposti a regolari revisioni e, se del caso, modificati o addirittura abrogati. Ad esempio, per quanto concerne le direttive in materia di diritto del lavoro, la direttiva sui licenziamenti collettivi è stata modificata di recente ⁴⁶ ed è in corso di esame la direttiva sull'insolvenza. Una proposta che modifica la direttiva relativa al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese sarà presentata fra breve.

14. In materia di sanità e sicurezza il grosso della legislazione esistente è molto recente e la maggior sollecitudine della Commissione è di assicurare la corretta applicazione dei testi adottati. Tuttavia, allorché ciò è possibile si stanno riesaminando i testi relativi a rischi specifici per consolidarli in direttive di portata più ampia. Un esempio di ciò è dato

dalla proposta di direttiva sugli agenti chimici ⁴⁷ che, se sarà adottata, rimpiazzerà tre direttive adottate in precedenza ⁴⁸ concernenti rischi specifici.

15. La Commissione continuerà a proporre l'incorporazione di clausole di revisione nelle future direttive al fine di determinare se e in quale misura la legislazione vada riveduta. Inoltre, la legislazione dell'Unione dev'essere aggiornata alla luce delle sentenze della Corte: si tratta di consolidare la legislazione onde tener conto delle pronunzie della Corte o di modificarla allorché le interpretazioni della Corte sollevino il problema delle reali intenzioni del legislatore. Tale processo verrà condotto caso per caso dalla Commissione in stretta collaborazione con il Consiglio ed il Parlamento.

D - MIGLIORARE L'ACCESSO ALLA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE E LA SUA TRASPARENZA

16. L'elemento decisivo per assicurare l'efficacia della legislazione sociale dell'Unione consiste nell'assicurare a tutti un facile accesso ad essa. La Commissione metterà a disposizione maggiori e migliori informazioni sui diritti sociali e sulle opportunità che si presentano alle persone nonché sugli sviluppi in campo sociale. Oltre alle pubblicazioni già esistenti quali l'Europa sociale, la relazione sulla Protezione sociale e la relazione annuale L'occupazione in Europa, la Commissione incoraggerà anche, in cooperazione con gli Stati membri, la pubblicazione di guide sulla legislazione dell'Unione in materia sociale e di memorandum sull'interpretazione delle vigenti norme dell'Unione. Entro la fine del 1995 tale attività comprenderà la pubblicazione di un compendio di tutta la legislazione sociale dell'Unione, una guida alle misure nazionali di attuazione della legislazione sociale, la distribuzione di guide sulla sicurezza sociale per i cittadini europei che si spostano all'interno dell'Unione, l'adozione di un memorandum sul mantenimento dei diritti dei lavoratori nel caso di trasferimenti di imprese e una serie di pubblicazioni sugli aspetti giuridici della parità tra uomo e donna nell'Unione. Inoltre si pubblicherà fra breve un vademecum sull'uso del sistema generale dei diplomi e si elaborerà un repertorio della legislazione nazionale e di quella dell'Unione sulle professioni regolamentate.

17. Inoltre, onde promuovere la mobilità nell'Unione, la Commissione continuerà a fornire informazioni sulle condizioni di vita e di lavoro negli Stati membri in particolare per il tramite della base di dati EURES (v. Capitolo IV).

18. Onde migliorare la trasparenza e la chiarezza della legislazione dell'Unione, la Commissione intraprenderà, tra l'altro, nel 1995 la codificazione di regolamenti nel campo della sicurezza sociale dei lavoratori migranti, consoliderà le direttive sui licenziamenti collettivi ed anche la legislazione dell'Unione sul diritto di residenza.

19. La Commissione promuoverà inoltre la progressiva introduzione di sistemi di comunicazione e di scambio di dati efficaci, affidabili e di facile uso nonché migliorerà i propri sistemi di basi di dati, in particolare Info '92, Celex, Eurobases e il catalogo elettronico delle pubblicazioni dell'Unione.

20. Concludendo, la Commissione ritiene che gli scambi di esperienze e di esempi di buona prassi tra gli Stati membri vadano incoraggiati. In tale contesto essa stimolerà

l'organizzazione di incontri, seminari e conferenze sull'applicazione della legislazione e promuoverà lo scambio di funzionari nazionali e i programmi congiunti di formazione in merito all'applicazione della normativa. Lo studio comparativo sulle condizioni di lavoro nei dodici Stati membri pubblicato nei supplementi di L'Europa sociale del 1992 e 1993⁴⁹ saranno anch'essi aggiornati e integrati periodicamente.

PASSI SUCCESSIVI

1. Il presente Libro bianco ha definito una strategia per consolidare e sviluppare l'azione dell'Unione per quanto concerne la politica sociale del futuro. Esso ha proposto diverse misure specifiche nei campi in cui è possibile conseguire a breve termine un progresso concreto. Esso ha inoltre proposto altri campi suscettibili di esame e di sviluppo in un arco di tempo più lungo. Queste azioni saranno consolidate nel programma di lavoro della prossima Commissione che verrà presentato nel corso del 1995 a seguito delle consultazioni con gli Stati membri, le Istituzioni dell'Unione e altri organismi interessati in merito alle proposte enunciate nel Libro bianco.

2. E' chiaro che la politica sociale europea si trova ad uno spartiacque. Sebbene molto sia già stato fatto, il presente Libro bianco dimostra quanto rimanga ancora da fare. La Carta sociale ha costituito un'importante pietra miliare per l'Unione, ma molte delle risposte pervenute a seguito del Libro verde - comprese quelle del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e della Confederazione europea dei sindacati - hanno chiesto che si compia un ulteriore passo avanti con la definizione dei diritti sociali fondamentali dei cittadini quale elemento costituzionale dell'Unione europea. Indubbiamente questa questione così importante sarà esaminata nel contesto delle future revisioni dei trattati. Si avverte senz'altro la necessità di assicurare che tutte le persone in Europa siano consapevoli dei loro diritti sociali fondamentali e siano in grado di esercitarli. Questo è l'unico modo per realizzare un'Europa di opportunità per tutti, tematica questa che ha sotteso tutti i capitoli del presente Libro bianco. Onde recare un contributo specifico a tale processo, la Commissione, nel corso del 1995, porterà avanti le sue proposte in merito a un esame congiunto del futuro della Carta sociale (Capitolo III), ad un gruppo di lavoro di alto livello sulla libertà di movimento (Capitolo IV) e ad un Forum per la politica sociale (Capitolo VIII). Tali proposte avranno un ruolo utile e coordinato nel contribuire a identificare e a stimolare soluzioni innovative nell'ambito di un processo dinamico volto ad assicurare che la politica sociale europea trovi la collocazione che le spetta, vale a dire al cuore stesso dell'Unione.

1. COM(93) 551 del 17.11.93
2. Supplemento 6/93 al Bollettino delle Comunità europee
3. COM(93) 600 def. del 14.12.93
4. L'osservatorio dell'occupazione comprendente MISEP (sistema di mutuo scambio di informazioni sulle politiche dell'occupazione), SISDEM (sistema comunitario di documentazione sull'occupazione), NEC (rete di coordinatori dell'occupazione) e il Bollettino dell'Europa centrale e orientale; l'Osservatorio europeo per le relazioni industriali (EURi); MISSOC (scambio reciproco di informazioni sulla protezione sociale); l'Osservatorio europeo delle politiche nazionali sulla famiglia; l'Osservatorio sulle politiche nazionali di lotta contro l'esclusione sociale; l'Osservatorio sull'invecchiamento e gli anziani e l'Osservatorio sulle pensioni integrative.
5. Reazioni al Libro bianco su crescita, competitività, occupazione e al Libro verde sulla Politica sociale.
6. GU L 181 del 23.07.93
7. COM(89) 568 def. del 29.11.89
8. 92/85/CEE (GU N. L 348 del 28.11.92)
9. Com (94) 88 del 30.03.94 - Testo adottato ma non ancora pubblicato sulle Gazzette Ufficiale
10. 93/103/CE (GU N. L 307 del 13.12.93)
11. 91/533/CEE (GU N. L 288 del 18.10.91)
12. 92/56/CEE (GU N. L 245 del 26.08.92)
13. COM(94) 134 def. del 13.04.94
14. Progetto di direttiva sullo statuto della Società europea (GU N. C 263 del 16.10.89), progetto di direttiva sulle procedure di informazione e consultazione dei lavoratori (GU N. C 297 del 15.11.80 e GU N. C 217 del 12.08.83), progetto di direttiva sulla creazione di comitati aziendali europei nelle imprese di dimensioni comunitarie (GU N. C 39 del 15.02.91 e GU N. C 336 del 31.12.91), progetto di quinta direttiva concernente la struttura delle società per azioni nonché i poteri e gli obblighi dei suoi organi sociali (GU N. C 240 del 19.08.83), progetto di direttiva che completa lo statuto dell'associazione europea relativamente al ruolo dei lavoratori (GU n. C 99 del 21.04.92), progetto di direttiva che completa lo statuto della società cooperativa europea relativamente al ruolo dei lavoratori (GU n. C 99 del 21.04.92) e progetto di direttiva che completa lo statuto della mutua europea relativamente al ruolo dei lavoratori (GU n. C 99 del 21.04.92).
15. COM(91) 230 def. del 19.06.91
16. COM(90) 228 def. del 13.08.90
17. COM(83) 686 del 24.11.83
18. 93/104/CEE GU N. L 307 del 13.12.93
19. COM(93) 560 def. del 19.11.93
20. Progetti di direttive concernenti la sanità e sicurezza nei trasporti (GU N. C 271 del 16.10.93), agenti fisici (GU N. C 77 del 18.03.93), agenti chimici (GU N. C 165 del 16.06.93), spostamenti dei lavoratori

portatori di handicap motori (GU N. C 15 del 21.01.92) e attrezzature di lavoro (modifica) (COM(94) 56 def. del 14.03.94)

21. Com (90) 564 - Testo adottato ma non ancora pubblicato sulle Gazzette Ufficiale
22. GU C 119 del 15.05.90
23. GU N. L 39 del 10.02.93
24. SEC(91) 1332
25. COM(94) 23 def. del 23.02.94
26. 92/241/CEE GU N. L 123 del 08.05.92
27. COM(88) 269 dell'11.05.88
28. Testo adottato ma non ancora pubblicato sulle Gazzette Ufficiale
29. 92/442/CEE GU N. L 245 del 26.08.92
30. 86/378/CEE GU N. L 225 del 12.08.86
31. Proposta ancora in attesa di definizione COM(87) 494 del 16.10.87
32. Fonte: EUROSTAT. La cifra concerne le persone che vivono in un nucleo familiare in cui la spesa per adulto equivalente corrisponde a meno della metà della cifra media nazionale.
33. COM(93) 435 def. del 22.09.93
34. 92/441/CEE GU N. L 245 del 26.08.92
35. GU N. C 180 del 01.07.94
36. COM(90) 588 del 28.02.91
37. COM(93) 559 def. del 24.11.93
38. COM(94) 83 del 29.03.94
COM(94) 202 dell'1.06.94
COM(94) 234 dell'8.06.94
39. COM(94) 600 def. del 14.12.93
40. Undicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario
41. La direttiva 90/659 fissa misure transitorie applicabili in Germania nel campo della sicurezza e della salute dei lavoratori e si applica quindi esclusivamente alla Germania
42. La direttiva 91/382/CEE entra in vigore in Grecia l'1.01.96
43. La direttiva 90/679/CEE entra in vigore in Portogallo il 28.11.95
44. COM(94) 29 def. del 16.02.94
45. GU N. C 179 del 01.07.94

- 46. 92/056/CEE GU N. L 245 del 26.08.92
- 47. COM(93) 155 def. del 14.05.93
- 48. 80/107/CEE GU N. L 327 del 03.12.80
82/605/CEE GU N. L 247 del 23.08.82
88/364/CEE GU N. L 179 del 09.07.88
- 49. Supplementi a L'Europa sociale 4/92 e 5/93

ISSN 0254-1505

COM(94) 333 def.

DOCUMENTI

IT

05

N. di catalogo : CB-CO-94-372-IT-C

ISBN 92-77-72197-9
