

Sintesi del libro bianco

Crescita, competitività, occupazione di Jacques Delors

1993

Il "Libro Bianco" di Jacques Delors, presentato dalla Commissione europea nel dicembre del 1993, ha come argomento principale il problema della disoccupazione nei paesi membri della Comunità Europea e rappresenta il contributo più autorevole proposto dalle istituzioni comunitarie per affrontare la più grave emergenza economica e sociale che affligge l'Unione Europea. Contiene numerose indicazioni di politica economica che i singoli Stati membri e la Comunità nel suo complesso dovrebbero seguire per combattere un fenomeno che negli ultimi venti anni ha afflitto l'Europa: più di 18 milioni di persone sono disoccupate e il tasso attualmente oscilla intorno all'11%.

Quali sono le cause della disoccupazione in Europa?

Una caratteristica dell'economia europea negli ultimi 25 anni è il basso tasso di creazione di nuovi posti di lavoro che, non riuscendo a compensare l'incremento della forza lavoro, ha determinato la crescita pressoché costante del numero dei disoccupati.

La scarsa creazione di posti di lavoro e il basso livello degli investimenti nella Comunità, riscontrabili dopo il primo shock petrolifero del 1973, sono dovuti principalmente alle politiche macroeconomiche adottate dagli Stati membri. Ciò ha avuto un effetto negativo sia sulla competitività del "sistema Europa", che sulla crescita dell'economia. Infatti, l'economia europea si espande ad un ritmo molto più lento che in passato.

Secondo l'analisi proposta dal Rapporto della Commissione, la recessione dei primi anni Novanta è stata causata dalla combinazione di un basso tasso di crescita potenziale e da errori di politica economica che hanno sospinto il tasso di crescita effettivo oltre quello potenziale. Ciò è avvenuto alla fine del 1987 quando, dopo il crack delle Borse, si è temuta una fase recessiva e, quindi, vi è stata una politica monetaria su scala mondiale espansiva.

Tuttavia, l'economia europea era già in una fase espansiva che, però, non si rifletteva ancora nelle rilevazioni statistiche. Ciò nel 1988 ha portato ad un tasso di crescita effettivo del 4,1% che superava ampiamente il tasso di crescita potenziale. Questa situazione si è protratta fino al 1990, determinando tensioni inflazionistiche e conseguenti aumenti salariali.

In questo contesto macroeconomico il "libro bianco" pone come obiettivo la creazione, entro l'anno 2000, di 15 milioni di nuovi posti di lavoro. Nei prossimi cinque-dieci anni si prevede un aumento dell'offerta di lavoro all'incirca pari allo 0,5%, dovuto in larga parte all'andamento demografico e per il resto all'aumento del tasso di partecipazione.

Il "Rapporto Delors" indica che le scelte di politica economica da adottare per ridurre la disoccupazione dipendono, in una certa misura, dal tipo di crescita a medio termine ritenuta più idonea a determinare l'aumento desiderato dell'occupazione. Tuttavia, ognuna di queste opzioni ha conseguenze diverse sia sul piano economico che sociale e quindi è necessario valutare le implicazioni delle principali alternative: crescita modesta ed elevatissima intensità occupazionale e crescita più sostenuta e maggiore intensità occupazionale.

La prima opzione si basa sul convincimento che non sia possibile ottenere una crescita molto elevata, anche per le conseguenze sull'ambiente della stessa, e che dunque bisognerebbe incrementare notevolmente il contenuto occupazionale della crescita.

Quindi, si reputa auspicabile una crescita effettiva del prodotto in linea con quella potenziale (poco più del 2% all'anno) ed un notevole incremento dell'intensità occupazionale rispetto ai valori attuali.

Seguire questa strada vuol dire rifarsi alla situazione degli Stati Uniti, che negli ultimi venti anni hanno vissuto una crescita modesta caratterizzata, però, da un'alta intensità occupazionale. Tuttavia, la possibilità di applicare il modello americano al contesto europeo risulta difficile: sarebbe necessario attuare misure che invogliano gli imprenditori ad assumere manodopera, attraverso una considerevole riduzione dei costi salariali e dei contributi sociali.

La seconda opzione prevede una crescita più sostenuta e maggiore intensità occupazionale. Si ritiene che, se all'interno dell'Unione si riuscisse a coniugare una crescita dell'economia del

3% con un aumento dell'intensità occupazionale della stessa compreso fra lo 0,5 e l'1%, si conseguirebbe l'obiettivo di creare quindici milioni di posti di lavoro entro il 2000. In questo caso circa 2/3 dei nuovi posti sarebbero frutto del consolidamento della crescita, mentre 1/3 sarebbero da addebitare alla maggiore intensità occupazionale della stessa. Un tasso di crescita dell'economia europea di quest'ordine viene considerato compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente.

Questa opzione è ritenuta non facile da conseguire, ma comunque più sostenibile in termini sociali rispetto a quella "modellata" sull'esempio americano.

Allo scopo di intraprendere questo percorso di crescita sostenuta e di maggiore intensità occupazionale è necessario che la politica economica comunitaria si fondi su tre elementi principali connessi l'uno all'altro:

1. un quadro macroeconomico in grado di sostenere le forze di mercato e non di ostacolarle come è avvenuto in passato;
2. interventi di carattere strutturale volti ad accrescere la competitività verso l'esterno del sistema europeo e a permettere di sfruttare tutte le potenzialità del mercato interno;
3. una riforma strutturale del mercato del lavoro per rendere più semplice e meno oneroso il ricorso alla manodopera, aumentando così l'intensità occupazionale della crescita.

Una crescita sostenuta è uno degli obiettivi imprescindibili per aumentare l'occupazione: questo dipende dall'andamento dell'economia mondiale, ma anche dalle politiche attuate all'interno dell'Unione.

La politica economica deve quindi favorire un processo di crescita fondato *sugli investimenti piuttosto che sul consumo*. Inoltre, un aumento degli investimenti, attraverso l'introduzione di *nuove tecnologie*, avrebbe l'effetto di accrescere la competitività del sistema. A questo fine si devono dividere gli incrementi di produttività fra capitale e lavoro. Il rapporto Delors sostiene che i salari reali dovrebbero continuare ad aumentare, come durante la maggior parte degli anni Ottanta, di un punto percentuale in meno rispetto alla produttività. In questo modo si realizzerebbe il necessario incremento della redditività degli investimenti e della competitività del sistema.

La fiducia degli imprenditori si rafforza se le autorità di politica economica mantengono un quadro macroeconomico stabile, favoriscono un'espansione della domanda globale soddisfacente e dimostrano di voler rinnovare le infrastrutture del sistema. È necessario inoltre preservare la stabilità dei cambi ed il cammino verso la moneta unica.

La politica di bilancio deve contribuire alla maggiore crescita attraverso un significativo contenimento dei deficit statali e favorendo il necessario incremento del risparmio nazionale indispensabile per un aumento degli investimenti che *non generi pressioni inflazionistiche*. In questo senso, secondo il rapporto, il criterio fissato dal Trattato di Maastricht (disavanzi di bilancio inferiori al 3%, obiettivo raggiunto abbondantemente dall'Italia) è sicuramente un punto di riferimento importante.

L'Unione Europea risulta svantaggiata rispetto ai suoi concorrenti per una serie di motivi:

1. i risultati commerciali dell'Unione, a partire dagli anni Ottanta, sono peggiorati costantemente e l'industria europea ha perso quote di mercato sia rispetto ai paesi di nuova industrializzazione, che rispetto ai suoi concorrenti classici (Stati Uniti e Giappone);

2. l'industria comunitaria ha migliorato la sua posizione commerciale solo su mercati a crescita debole (cotone, macchine tessili e da cucire, vari prodotti tessili, conceria, materiale ferroviario, macellazione e preparazione delle carni, lavorazione dei cereali, distillazione di alcool etilico), mentre *sui mercati ad alto valore aggiunto come l'informatica, l'elettronica, la robotica, gli strumenti ottici ed il materiale medico-chirurgico vi è un ritardo preoccupante*. Per competere in queste arene è necessaria una forte ripresa degli investimenti, l'introduzione di tecnologie più efficienti, la *riqualificazione della manodopera* ed una riorganizzazione della produzione;

3. un *livello insufficiente di investimenti nella ricerca e nello sviluppo tecnologico*.

D'altro canto l'industria europea dispone di alcuni punti di forza rispetto ai suoi competitori: le imprese europee risultano meno indebitate rispetto a quelle americane e giapponesi e lavorano con margini in linea con quelli di questi due paesi. Inoltre, la realizzazione del

mercato interno ha dato un notevole impulso alla ristrutturazione delle imprese, la manodopera è altamente qualificata ed il livello delle infrastrutture, sebbene da migliorare, risulta adeguato.

Questi sono gli *obiettivi da raggiungere* per l'implementazione del mercato interno:

1. semplificare il contesto normativo e fiscale;
2. facilitare l'attività delle imprese con iniziative volte a garantire il massimo grado di concorrenza e l'accesso al credito privato;
3. aiutare lo sviluppo delle piccole e medie imprese, spina dorsale del sistema economico europeo, tramite la cooperazione e la costruzione di reti;
4. lanciare il piano di realizzazione delle reti transeuropee;
5. promuovere una crescita dell'economia sostenibile sia sul piano della stabilità monetaria, che su quello ambientale.

Il ruolo svolto dalle piccole e medie imprese viene indicato come decisivo ai fini di ottenere una crescita con maggiore occupazione: queste impiegano più dei due terzi della manodopera europea (il 70,2%) e contribuiscono con il 70,3% al fatturato comunitario.

Nel programma di Delors si sottolinea come la semplice crescita dell'economia non può bastare se non si mette mano ad una profonda riforma del mercato del lavoro, che è una delle cause principali di una disoccupazione che ha assunto un carattere strutturale, come evidenziato dal numero dei disoccupati (18 milioni), dal fatto che oltre la metà di loro sono disoccupati di lungo periodo e dall'elevata disoccupazione giovanile.

Il mercato del lavoro è considerato troppo rigido, in termini di organizzazione dell'orario di lavoro, di retribuzioni, di mobilità e di adeguamento dell'offerta di lavoro alle esigenze della domanda. Queste caratteristiche del mercato del lavoro sono la causa di un costo del lavoro relativamente elevato, che è cresciuto in Europa in misura maggiore rispetto agli Stati Uniti ed al Giappone. Un costo del lavoro elevato spinge le imprese verso la sostituzione di lavoro con capitale per non perdere la sfida competitiva con i concorrenti tradizionali e con i paesi emergenti dell'area asiatica.

La riorganizzazione degli orari di lavoro viene considerata come un aspetto importante sia al fine di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, che per i riflessi in termini di nuova occupazione. Infatti, andrebbero rimossi gli ostacoli di carattere normativo che riguardano l'organizzazione degli orari ed il lavoro a tempo parziale. Al contempo, bisogna impedire che chi desidera adottare un orario di lavoro ridotto sia meno tutelato dal punto di vista sociale o subisca condizioni di lavoro inferiori.

Il "libro bianco" suggerisce agli Stati membri di adottare iniziative che favoriscano la riorganizzazione degli orari di lavoro, senza però tentare di imporre la riduzione per via legislativa. Gli strumenti per raggiungere questo obiettivo sono:

1. la *negoziazione* di un equilibrio migliore in tema di tutela sociale fra lavoratori permanenti e lavoratori a tempo determinato, in modo che sia le imprese che i lavoratori possano scegliere il modello di lavoro preferito;
2. la riduzione al minimo degli incentivi finanziari che stimolano i percettori di redditi al di sopra della media a lavorare un numero di ore superiore alla media;
3. incoraggiare la riduzione della settimana lavorativa, utilizzando maggiormente gli impianti se necessario e tutelando la competitività;
4. l'elaborazione di misure atte a favorire le persone iscritte alle liste di collocamento laddove si presentino nuove opportunità di impiego;
5. la riduzione delle ore di lavoro su base annua e la possibilità di periodi di interruzione del lavoro e di congedi di formazione.

Una strategia per ridurre la disoccupazione dovrebbe basarsi su di una significativa riduzione del costo del lavoro da realizzare attraverso una diminuzione degli oneri sociali (che ammontano ora al 40% del PIL).

I prelievi direttamente gravanti sul lavoro (imposte dirette e contributi sociali) rappresentano oltre la metà dei prelievi obbligatori (il 23,5%) e sono aumentati in termini reali del 40% dal 1970, ossia ad un ritmo doppio rispetto a quelli americani.

Detti prelievi gravano sul costo totale del lavoro per oltre il 40%, a differenza degli Stati Uniti dove sono pari al 30% e al Giappone dove pesano per il 20%.

Il livello elevato di questi costi non salariali è uno degli ostacoli maggiori per un aumento dell'occupazione, in quanto le imprese sono ovviamente dissuase dall'assumere nuova manodopera. Ciò vale in misura maggiore per le piccole e medie imprese, che sono le prime ad essere scoraggiate dall'elevato livello degli oneri sociali, amministrativi e fiscali che gravano su di esse.

In questo contesto, al fine di aumentare l'occupazione senza incidere sui livelli delle retribuzioni si propone di ridurre i costi non salariali del lavoro soprattutto per i lavoratori meno qualificati. Infatti la disoccupazione grava in modo più pesante su questa categoria di lavoratori e per di più nella maggior parte dei paesi europei i costi non salariali del lavoro pesano in misura relativamente maggiore sui lavoratori a più basso salario.

Nel rapporto Delors, naturalmente, si sottolinea che per poter ridurre il costo del lavoro senza aggravare il bilancio degli Stati membri si devono attuare *misure fiscali compensative*, basate principalmente su tributi volti alla protezione dell'ambiente come l'imposta sulle emissioni di anidride carbonica, o come le imposte sugli impianti inquinanti o consumatori di energia.

Il terzo "tipo" di disoccupazione che caratterizza il sistema europeo è quella *tecnologica*. Benché esistano nuovi bisogni legati al cambiamento degli stili di vita, alla trasformazione delle strutture e delle relazioni familiari, alla crescita dell'occupazione femminile ed al progressivo invecchiamento della popolazione, alla tutela ambientale e al recupero delle aree urbane, il mercato non vi fa fronte, in quanto lo sviluppo della domanda e dell'offerta incontra ostacoli notevoli. Dal lato della domanda si pone il problema dell'elevato costo relativo del lavoro scarsamente qualificato, che si riflette sul prezzo dei servizi, mentre dal lato dell'offerta vi è la tendenza a considerare questo tipo di lavori degradanti, poiché ritenuti scarsamente qualificati. Questo tipo di servizi, pertanto, vengono solitamente lasciati al mercato nero o all'iniziativa statale.

Secondo le stime, i cosiddetti lavori "socialmente utili" sarebbero in grado di creare 3 milioni di *nuovi posti di lavoro* all'interno dell'Unione. Il "libro bianco" indica alcuni "nuovi bacini d'impiego":

1. I servizi zionali di assistenza: assistenza domiciliare agli anziani e ai disabili, assistenza sanitaria, preparazione di pasti e i lavori domestici; custodia dei bambini che non hanno ancora raggiunto l'età scolare e, fuori dell'orario scolastico, degli scolari, compresi gli spostamenti tra casa e scuola; assistenza ai giovani in difficoltà, attraverso il sostegno a livello scolastico, offerta di attività ricreative (soprattutto sportive), inquadramento per i più svantaggiati; sicurezza di immobili destinati ad abitazione; piccoli negozi mantenuti in aree rurali ma anche nei quartieri decentrati.

2. L'audiovisivo.

3. Le attività ricreative e culturali.

4. Il miglioramento della qualità della vita: rinnovamento dei vecchi quartieri e dei vecchi habitat per migliorare il comfort (attrezzature sanitarie e isolamento acustico) e garantire meglio la sicurezza, sviluppo dei trasporti pubblici locali, resi più confortevoli, frequenti, accessibili (in particolare ai disabili) e sicuri, e offerta di nuovi servizi quali i taxi collettivi nelle aree rurali.

5. La protezione dell'ambiente. conservazione delle zone naturali e degli spazi pubblici (riciclaggio locale dei rifiuti); trattamento delle acque e risanamento delle zone inquinate; controllo delle norme di qualità; dispositivi per risparmio energetico, segnatamente per le abitazioni.

Una delle cause fondamentali della disoccupazione tecnologica nei suoi connotati di fenomeno strutturale, indicate dal "libro bianco", è l'inadeguato livello dell'istruzione e della formazione professionale di fronte sia ai rapidi mutamenti della tecnologia, che alla sfida portata al sistema europeo dalla globalizzazione dell'economia.

La formazione e l'istruzione sono considerati degli strumenti di politica attiva del mercato del lavoro, in quanto servono ad adeguare la preparazione professionale dei lavoratori e dei giovani alle mutevoli esigenze del mercato.

Inoltre, essi rappresentano uno strumento basilare di lotta al tipo di disoccupazione che più affligge il nostro sistema, quella giovanile e quella di lunga durata.

Il principio fondamentale alla base di ogni azione riguardante la formazione deve essere, secondo il Rapporto Delors, la *valorizzazione del capitale umano* lungo tutto il periodo della vita attiva. L'obiettivo è quello "di *imparare a imparare per tutto il corso della vita*". Per agevolare il passaggio dei giovani dalla scuola alla vita professionale, vanno ampliate le forme di tirocinio ed apprendistato presso le imprese e, ad integrazione di ciò, vi è bisogno di corsi di formazione professionale brevi ed a carattere eminentemente pratico organizzati in centri specializzati.

Per realizzare questa opera di *riorganizzazione del sistema educativo* e formativo vi sarebbe bisogno di destinare una quota degli stanziamenti attualmente destinati ai sussidi di disoccupazione per programmi inerenti la formazione, in particolare per i giovani senza qualifiche e per i disoccupati di lunga durata. È necessario un maggiore coinvolgimento delle imprese nei processi di formazione, ad esempio attraverso una riduzione degli oneri sociali per quelle aziende che intraprendono azioni di formazione.