



Associazione per gli Studi internazionali e comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Il piano di azione comunitario per il rilancio dell'economia

AMBRA BARBONI, MICHELE ZAGORDO*

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Fondi strutturali. – **3.** Creazione di occupazione. – **4.** Sostegno alle imprese. – **5.** Prossimi passi.

Working Paper n. 72/2008

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

Il 26 novembre la Commissione Europea ha presentato il piano di ripresa economica, volto a contenere i costi sociali ed economici originati dall'attuale crisi finanziaria (si veda la Communication from the Commission to the European Council, *A European Economic Recovery Plan*, COM(2008)800, *Boll. Adapt*, 2008, n. 38, e la versione in lingua italiana in *q. Boll.*).

L'*Economic Forecast* (in *Boll. Adapt*, 2008, n. 35), che ha preceduto la pubblicazione del documento, prevede infatti un incremento sostanziale del tasso di disoccupazione (da 7% nel 2008 a 7,8% nel 2009, fino a 8,1% nel 2010, in assenza di interventi correttivi), derivante principalmente dall'uscita di persone dal mercato del lavoro, a fronte di esuberanti ristrutturazioni organizzative annunciate, specie in quei settori particolarmente esposti al vortice del "credit crunch".

Gli interventi delineati si inseriscono nel quadro di politiche comunitarie consolidate, quali il Patto di Stabilità e Crescita e la Strategia di Lisbona, cui verranno apportate modifiche volte a realizzare un maggior grado di integrazione e coordinamento tra i disegni di riforma.

La logica sottesa è quella keynesiana del sostegno pubblico alla domanda, trasposta ad un livello sovra-nazionale.

Il Piano, nel complesso, appare estremamente articolato e, per molti aspetti, ambizioso. Due sono gli strumenti cardine, volti a raggiungere quattro obiettivi strategici. Questi ultimi sono definiti come segue:

- sostegno della domanda per aumentare la fiducia dei consumatori;
- contenimento degli effetti sociali della recessione, con particolare attenzione alle fasce più deboli della popolazione;
- creazione delle precondizioni necessarie a fronteggiare, nel futuro, la domanda di competitività;
- adozione di una politica energetica efficiente e sostenibile, per raggiungere il duplice traguardo di un'economia a bassa immissione di anidride carbonica e dell'indipendenza energetica.

L'implementazione del piano si basa, come già anticipato, su due strumenti attuativi: azioni di breve termine centrate sull'ingente immissione di liquidità sui mercati ed attuazione di riforme strutturali che permetteranno di agire sulle cause remote della crisi, intervenendo sulle quattro leve strategiche identificate nel Programma di Lisbona.

* *Ambra Barboni e Michele Zagordo sono Dottorandi di Ricerca della Scuola internazionale di Alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro di Adapt e della Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

L'impulso finanziario si concretizza nello stanziamento di 200 miliardi di euro, pari all'1,5% del PIL europeo, di cui 170 dovranno provenire dai bilanci dei 27 Stati membri, mentre i restanti 30 arriveranno invece dalle risorse comunitarie ed in particolare, dalla Banca Europea degli Investimenti.

Tali misure monetarie presentano il carattere di eccezionalità, come esplicitato dal modello delle "3 T" (*Timely, Targeted, Temporary*), e saranno condotte nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita che, in seguito alle modifiche apportate nel 2005, permette ampi margini di flessibilità per realizzare politiche contingenti di *deficit spending*, solo temporaneamente e a fronte di congiunture economiche particolarmente negative (nello specifico, l'art. 104(2) del Trattato che istituisce la Comunità Europea sancisce che «La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti: a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che [...] il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento [...]»).

Le differenze esistenti in seno all'Unione, in materia di finanza pubblica, non permettono tuttavia l'adozione di un approccio "*one size fits all*" (si veda il Comunicato stampa del 26 novembre 2008, MEMO/08/735). Il piano prevede dunque formule fiscali ed investimenti modellati sulle specifiche esigenze di ogni Stato membro. Affinché le scelte strategiche adottate da ogni singolo governo nazionale non si traducano, a livello sistemico, in un "gioco a somma zero", è necessario un coordinamento a livello centrale, che garantisca la cooperazione tra i decisori. Come esplicitato nel Comunicato Stampa citato, «La Commissione deve sempre rappresentare sia la forza trainante che il "broker" leale che agisce nel comune interesse dei 27 Stati Membri».

Sul versante delle riforme strutturali, si annunciano "investimenti intelligenti", che andranno ad integrare le dieci nuove azioni presentate nell'ambito delle quattro aree prioritarie della Strategia di Lisbona.

2. Fondi strutturali

La filosofia che ispira gli interventi comunitari in materia di occupazione mostra un orientamento al lungo periodo. Azioni contingenti introdotte sotto l'ombrello della Strategia per la Crescita e l'Occupazione appaiono orientate ad evitare che nel post-recessione si verifichi il paventato fenomeno della *Jobless growth*, per cui i costi sociali permangono anche nella fase di

crescita economica, non riuscendo le economie a riassorbire le perdite di posti di lavoro avvenute nelle fasi discendenti del ciclo.

Per realizzare ciò, enfasi particolare è posta sulle politiche integrate di *flexicurity* e sulle misure di attivazione, volte a garantire la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori coinvolti nelle dinamiche di ristrutturazione organizzativa dettate dalla crisi.

L'implementazione delle politiche di occupabilità, a livello comunitario, avverrà attraverso la mobilitazione di fondi esistenti, quali il Fondo Sociale Europeo (FSE) ed il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (FEG). Tuttavia il piano annuncia significative modifiche ed integrazioni a tali strumenti.

In particolare, è previsto un anticipo sostanziale degli stanziamenti FSE, per finanziare programmi di attivazione, quali *counselling* personalizzato, formazione intensiva, impiego di strumenti contrattuali a contenuto formativo, programmi per l'autoimprenditorialità o schemi di "*subsidised employment*". Gli ultimi due punti richiamano esplicitamente l'esperienza inglese del "*New Deal for Young People*" inaugurata dall'Amministrazione Blair, mirata a risolvere la "trappola della povertà", favorendo la transizione dal "*welfare*" al "*workfare*". I beneficiari di sussidi di disoccupazione assoceranno alla seconda opzione un'utilità maggiore, quando la scelta di accettare un'occupazione, anche poco qualificata, è accompagnata dall'erogazione di "*in-work benefits*".

Il piano prevede inoltre il raccordo tra parti sociali, servizi pubblici per l'impiego ed università per la pianificazione ed erogazione dei progetti di formazione professionale.

Attenzione particolare è rivolta ad i soggetti svantaggiati, per cui, quei progetti che li designeranno come principali destinatari potranno beneficiare di una copertura finanziaria totale.

Come anticipato nel Comunicato stampa del 26 novembre, entro la fine di dicembre, la Commissione pubblicherà un nuovo documento, dal titolo *New skills for new jobs*, per un'analisi dei fabbisogni formativi rispetto alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro.

Inoltre, raccomandazioni specifiche per ogni singolo Stato membro saranno presentate, all'interno del pacchetto di Lisbona, il prossimo 16 dicembre.

La revisione delle regole di funzionamento del FEG sarà similmente incentrata sulla promozione delle politiche di attivazione, in ottica preventiva. Il Fondo, istituito con regolamento CE n. 1927/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, finanzia l'implementazione di politiche attive per il mercato del lavoro, intese a sostenere il re-inserimento dei lavoratori colpiti

3. Creazione di occupazione

da esuberanti, in un determinato territorio o settore industriale, compromessi dalla liberalizzazione del commercio. La principale novità potrebbe riguardare l'espansione degli interventi finanziabili dal FEG, per porre particolare enfasi sulle politiche di *retention* ed assistenza dei lavoratori qualificati e garantirne la permanenza nel mercato del lavoro.

Interventi sul costo del lavoro e sull'imposizione fiscale favoriranno la creazione di occupazione. I 27 Stati membri sono chiamati ad adottare misure volte a ridurre i costi relativi agli oneri sociali per promuovere l'occupabilità dei lavoratori meno qualificati. In linea con il metodo del coordinamento aperto, il documento rimanda ai singoli governi nazionali la decisione di ricorrere a misure di defiscalizzazione ovvero riduzione delle aliquote contributive per l'assunzione di soggetti svantaggiati.

Auspicata anche l'adozione di soluzioni innovative che stimolino la partecipazione di tutte quelle categorie storicamente relegate al margine del mercato del lavoro. Il documento fa esplicito riferimento al ricorso a sussidi temporanei di assunzione piuttosto che all'adozione di "buoni lavoro", specie per quei settori, come i servizi alla persona, dove il costo del lavoro rappresenta la componente più onerosa. A riguardo, il documento cita genericamente l'esperienza positiva di alcuni Stati membri. Il riferimento è evidentemente diretto al modello belga dei *Dienstencheques* o *Titres-service*, ai francesi *Chèque Emploi Service* (con la riforma del 2005 *Chèque Emploi Service Universel*), piuttosto che ai *Dienstleistungsscheckgesetz* (DLSG) austriaci ovvero ai "buoni lavoro" introdotti in Italia dal d.lgs. n. 276/2003 e successivamente disciplinati dalla l. n. 133/2008. Seppure le fattispecie giuridiche presentino notevoli differenze, questi istituti condividono tuttavia la finalità comune di favorire l'emersione del lavoro irregolare.

Un forte stimolo alla creazione di occupazione nel particolare settore dei servizi *labour-intensive*, dove operano in maggioranza piccole e medie imprese, deriverà dall'approvazione, entro il 2009, della proposta avanzata dalla Commissione in data 7 luglio 2008 (COM(2008)428 final), che abroga le disposizioni in materia di restrizioni temporali ed estende l'ambito di applicazione della Direttiva IVA 2006/112/EC. Tale politica fiscale è supportata dal consenso della maggioranza degli *stakeholders* espresso in sede di consultazione pubblica (relazione finale della procedura di consultazione, *Consultation paper. Review of existing legislation on VAT reduced rates*, 6 febbraio 2008, in www.ec.europa.eu), nonché da parte della letteratura economica. Come infatti sostenuto nella ricerca di Copenhagen (*Study on reduced VAT applied to goods and services in the*

4. Sostegno alle imprese

Member States of the European Union, in www.ec.europa.eu), misure specifiche di riduzione dell'IVA possono favorire l'emersione di posizioni irregolari in quei settori caratterizzati da offerta di lavoro poco qualificato, come servizi locali o ad alta intensità di lavoro.

L'*Economic Recovery Plan* citato contiene anche un esplicito riferimento al sostegno alle imprese, come agente trainante della crescita economica a livello comunitario. Inserito all'interno delle quattro aree d'azione prioritaria della Strategia di Lisbona (nel dettaglio, *People, Business, Infrastructure and Energy, Research and Innovation*), il sostegno al mondo imprenditoriale si traduce in una semplificazione dell'accesso al credito, promossa dagli interventi della Banca Europea per gli Investimenti. La BEI infatti ha previsto uno stanziamento aggiuntivo di 15 miliardi di euro per il prossimo biennio, sotto forma di prestiti per le Piccole e Medie Imprese (PMI). Un ulteriore stanziamento di un milione di euro sarà messo a disposizione, tramite il canale del Fondo Europeo di Investimento, per accelerare l'implementazione degli strumenti finanziari previsti dal *Competitiveness and Innovation Programme* (CIP).

Per ciò che concerne invece gli aiuti di Stato, il piano prevede la possibilità per gli Stati membri di intervenire a favore delle PMI in difficoltà, sempre nel rispetto di alcuni criteri di base, seppur con maggiore flessibilità rispetto alle precedenti misure adottate in materia.

Il piano prevede inoltre numerose azioni concrete e specifiche volte a ridurre i vincoli amministrativi per le imprese, promuovere il loro *cash flow* e stimolare la diffusione della cultura imprenditoriale tra i cittadini.

Il forte richiamo e interesse verso il mondo delle PMI deve essere interpretato alla luce dell'attuale discussione, a livello europeo, sul *Small and Business Act* (SBA), documento che contiene 92 misure finalizzate a liberare il potenziale di crescita delle PMI.

A margine del consiglio Competitività che ha avuto luogo lunedì 1° dicembre, i Ministri hanno discusso della Comunicazione, emanata dalla Commissione lo scorso giugno, dal titolo "*Una corsia preferenziale per la piccola impresa*". Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "*Small Business Act*" per l'Europa) (COM(2008)394 def.).

Il Consiglio ha adottato tre fondamentali conclusioni in materia, che andranno ad integrare le misure già annunciate dalla Commissione:

- *migliorare l'accesso ai finanziamenti*, sia incoraggiando le banche a non limitare l'offerta di credito – servendosi, se ne-

cessario, della flessibilità delle norme europee relative agli aiuti di Stato –, che sostenendo l’impegno assunto dalla BEI. Proposti, inoltre, interventi volti a rafforzare l’effettività della direttiva sui ritardi di pagamento sulle transazioni commerciali, facilitare gli investimenti transnazionali in capitale di rischio e semplificare l’accesso al cofinanziamento comunitario;

- *semplificazione del contesto normativo*, che si traduce in una maggiore attenzione verso le esigenze delle PMI e microimprese nella fase di elaborazione e attuazione delle politiche europee e nazionali, nonché nella previsione di misure speciali che, in particolari periodi di transizione, possono arrivare fino all’esenzione fiscale totale. Si inserisce in questo ambito anche la riduzione dei vincoli contabili per imprese con redditi al di sotto di determinate soglie, la semplificazione dei doveri di comunicazione ed ulteriori snellimenti burocratici per facilitare la creazione ed il trasferimento d’impresa;

- *agevolare l’accesso al mercato* attraverso una maggiore e intensificata sorveglianza in settori specifici. Proposta anche l’entrata in vigore anticipata, entro il 2009, della Direttiva servizi (direttiva n. 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno). Il Consiglio ha inoltre espresso la propria posizione riguardo temi cruciali, quali accesso agli appalti pubblici sia all’interno che all’esterno dell’UE, ricorso all’attività amministrativa in forma elettronica ed adozione dello Statuto della Società Privata Europea (SPE).

5. Prossimi passi

Lo *European Economic Recovery Plan* è stato approvato il 2 dicembre dal Consiglio Ecofin, che riunisce i Ministri dell’economia di tutti gli Stati membri. Entro la fine di dicembre (probabilmente il 18), l’Ecofin si riunirà nuovamente in sessione straordinaria, per definire la strategia esecutiva del piano di rilancio che sarà discussa dai capi di Stato nei prossimi giorni.

Il Commissario agli Affari economici e monetari, Joaquin Almunia, ha sottolineato come tra i vari Ministri dell’economia si riscontri un ragionevole consenso, pur sussistendo posizioni divergenti, soprattutto riguardo la modalità di utilizzazione delle risorse.

Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria hanno infatti auspicato che il finanziamento di alcune iniziative comunitarie, quali ad esempio i progetti infrastrutturali, sia realizzato entro i limiti delle attuali rubriche di bilancio del quadro finanziario. La Commissione prevede invece di finanziare i 5 miliardi di euro previsti per questi progetti attraverso una redistribuzione delle somme non utilizzate nel 2009 e 2010 nella rubrica relativa all’agricoltura.

Le conclusioni del Consiglio Ecofin non contengono però alcun riferimento alle azioni specifiche per ciascuno Stato membro. Sono quindi venuti meno, rispetto alla proposta avanzata dalla Commissione, alcuni elementi fondamentali, quali: interventi pubblici mirati in favore delle famiglie a basso reddito, incentivi finanziari orientati a risolvere le sfide nel lungo periodo – cambiamento climatico in testa –, i piani di consumo energetico nel settore dell’edilizia e in quello dei trasporti, le riduzioni temporanee dell’aliquota minima dell’IVA.

Bisognerà comunque attendere il prossimo 12 dicembre per scoprire, nel dettaglio, quali saranno le forme concrete che assumerà il piano proposto dalla Commissione, e soprattutto se le sue ambizioni iniziali riusciranno a resistere al vaglio scrupoloso dei Capi di Stato dei 27 Paesi membri.