



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.01.2003
COM(2003) 37 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO DELLE
REGIONI**

**Progressi realizzati nell'attuazione dei documenti di valutazione congiunta
sulle politiche per l'occupazione nei paesi candidati**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO DELLE REGIONI

Progressi realizzati nell'attuazione dei documenti di valutazione congiunta sulle politiche per l'occupazione nei paesi candidati

Premesse

Il coordinamento dell'Unione europea in materia di occupazione è definito al titolo Occupazione del Trattato di Amsterdam e costituisce una parte importante dell'*acquis* comunitario. L'obiettivo della Commissione è quello di garantire che i paesi candidati definissero politiche per l'occupazione atte a prepararli all'adesione e progressivamente adeguassero le istituzioni e le politiche alla strategia europea per l'occupazione, per consentire la piena attuazione del suddetto titolo del Trattato sin dal loro ingresso nell'Unione. A tal fine, nel 1999 la Commissione ha avviato un processo di cooperazione con questi paesi in tema di occupazione. Tale cooperazione mira altresì a garantire che l'attuale sostegno finanziario dell'UE all'adesione e i preparativi per l'attuazione dell'FSE si concentrino sulle priorità identificate nel quadro della politica per l'occupazione.

E' stato convenuto che in una prima fase i paesi candidati e la Commissione avrebbero analizzato le sfide fondamentali per le politiche occupazionali nel quadro di "documenti di valutazione congiunta" ("DVC"). Il lavoro è cominciato con studi di base finanziati dalla Commissione in cooperazione con la Fondazione europea per la formazione. La maggior parte dei paesi candidati ha condotto ampie consultazioni sui progetti di documenti di valutazione congiunta, tra l'altro con i Ministeri delle Finanze e dell'Istruzione e con le parti sociali, cosa che ha contribuito alla coerenza delle politiche. I progetti di DVC hanno beneficiato di un'ottima cooperazione tra i servizi della Commissione, garanzia di una coerenza globale.

Questi documenti sono stati siglati dal Commissario per l'occupazione e gli affari sociali e dai Ministri del Lavoro. I primi DVC sono stati firmati con la Repubblica ceca, la Slovenia, la Polonia e l'Estonia nel 2000 e all'inizio del 2001, seguite da Malta, l'Ungheria, la Slovacchia, Cipro e la Lituania alla fine del 2001/inizio 2002 e dalla Romania, la Bulgaria nell'autunno 2002. Il DVC con la Lettonia sarà siglato all'inizio del 2003. La cooperazione con la Turchia è in fase iniziale; lo studio di base è in preparazione.

I paesi candidati e la Commissione hanno convenuto di effettuare un monitoraggio dell'attuazione degli impegni stabiliti nei DVC. Poco dopo la firma dei DVC i principali impegni sono stati discussi in seminari tecnici tra la Commissione e i rappresentanti di vari Ministeri, delle autorità regionali, del servizio pubblico dell'occupazione e delle parti sociali per promuovere l'azione politica. Nella tarda primavera 2002, i paesi candidati hanno presentato le relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione degli impegni dei DVC. La Commissione e i rappresentanti dei paesi candidati hanno esaminato queste relazioni in una seconda tornata di seminari tecnici.

Il Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 ha chiesto ai paesi candidati di inserire nelle rispettive politiche nazionali gli obiettivi economici, sociali ed ambientali dell'UE che sono alla base della "strategia di Lisbona" e ha annunciato che la relazione di sintesi 2003 includerà informazioni in proposito riferite ai paesi candidati. Questa Comunicazione

sintetizza le sfide identificate nei DVC ed analizza i progressi compiuti nel *follow-up*. Indica le sfide che si pongono alla politica per l'occupazione in seguito all'applicazione degli obiettivi di Lisbona e alla preparazione mirata all'attuazione del titolo Occupazione.

1. Sfide strategiche per il mercato del lavoro¹

Sinora la ristrutturazione economica ha avuto un pesante impatto sui mercati del lavoro dei paesi candidati, in particolare quelli dell'Europa centrale e orientale. Con la partecipazione e l'occupazione ancora in fase di adeguamento, la disoccupazione è aumentata. Si è registrato un notevole aumento dell'occupazione nei servizi, che tuttavia non è stato sufficiente a compensare le perdite di posti di lavoro nell'agricoltura e nell'industria, che restano i principali settori di occupazione nella maggior parte dei paesi candidati. Nel contesto della rapida ristrutturazione, i DVC identificano una serie di sfide strategiche per il mercato del lavoro.

• *Aumentare i tassi di occupazione*

I tassi di occupazione sono in generale inferiori a quello dell'Unione europea (Tabella 1), con un elevato livello di disoccupazione in Bulgaria, Slovacchia, Polonia, Estonia, Lettonia e Lituania. I bassi tassi di occupazione nei paesi candidati dipendono principalmente dagli esigui tassi di occupazione maschile. Al momento nessuno dei paesi candidati soddisfa i due obiettivi di Lisbona relativi all'occupazione; Cipro è il paese che si avvicina maggiormente all'obiettivo globale del 70%, attestandosi al 67,9%, mentre la Polonia è quello che ne rimane più distante, con il 53,8%. Come la maggior parte degli Stati membri, quasi tutti i paesi sono ancora di gran lunga lontani dall'obiettivo fissato al Consiglio di Stoccolma per quanto riguarda il tasso di occupazione riferito ai lavoratori anziani. Mentre al momento la crescita economica spesso risulta unicamente da forti aumenti della produttività, in futuro dipenderà sia dalla crescita della produttività sia dagli aumenti dell'occupazione, entrambe condizioni indispensabili per il processo di una reale convergenza dei redditi nell'Unione allargata.

• *Aumentare l'offerta di manodopera*

Nella maggior parte dei paesi candidati, il processo di transizione è stato caratterizzato da notevoli ritiri dal mercato del lavoro. Più di recente, la partecipazione è stata stagnante nella maggior parte dei paesi – sebbene ad un livello elevato nella Repubblica ceca e in Slovacchia – e ha continuato a diminuire in Romania, Estonia e Lituania. In Ungheria ha iniziato ad aumentare, ma a partire da un livello molto basso. Nel 2001 metà dei paesi candidati aveva tassi di attività inferiori alla media dell'Unione europea (Tabella 1)². La maggior parte dei paesi candidati deve invertire la tendenza della partecipazione della forza lavoro e riportare sul mercato del lavoro parti consistenti della popolazione in età lavorativa quale condizione indispensabile per lo sviluppo economico e sociale.

¹ La presente sezione è basata sulla relazione "Employment in Europe 2002" e sui documenti di valutazione congiunta.

² I dati Eurostat dell'IFL non sono disponibili per Malta. In base all'IFL nazionale, nel 2001 il tasso di attività (età 15-64) era del 58,0%.

- ***Il funzionamento del mercato del lavoro dovrebbe sostenere la ristrutturazione dell'economia***

La rapida ristrutturazione sta trainando la crescita economica, almeno nei paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale e l'adeguamento strutturale continuerà probabilmente dopo l'adesione.

L'importanza dell'agricoltura per le economie di alcuni paesi candidati rimane notevolmente maggiore rispetto all'Unione europea (Grafico 1), ma la quota elevata di lavoratori agricoli non si riflette in una quota proporzionale di valore aggiunto lordo e i livelli di produttività sono molto inferiori alla media comunitaria. Ciò è particolarmente preoccupante in Romania, che registra una quota sempre più elevata di occupazione nell'agricoltura, superiore al 40%, in Bulgaria, con una quota del 28%³, e in Polonia, con una quota quasi del 20%. La Lettonia e la Lituania sembrano a metà strada nel processo di adeguamento dell'occupazione nell'agricoltura, con quote che si aggirano ancora attorno al 15%, rispetto al 20% circa registrato alla fine degli anni '90.

Mentre Cipro ha una struttura settoriale simile alle economie dell'Unione europea, più orientate ai servizi, nella maggior parte degli altri paesi candidati il settore industriale è più importante che nell'UE (Grafico 2) e il processo di ristrutturazione industriale non è ancora completo. L'Ungheria è il paese che ha realizzato il massimo cambiamento della struttura industriale, con un tasso di occupazione nell'industria paragonabile a quello di vari paesi dell'Unione europea e l'occupazione nei servizi in continuo aumento. Nella Repubblica ceca, in Slovenia, Slovacchia, Estonia e in certa misura negli altri paesi baltici le riserve di manodopera nell'industria sembrano ancora considerevoli. L'occupazione nei servizi è in aumento in questi paesi, ma non in misura sufficiente per assorbire la manodopera in eccedenza.

Questi spostamenti settoriali riguardano probabilmente alcune regioni più nettamente di altre. Poiché la creazione di posti di lavoro nei servizi avviene principalmente nelle capitali, questo potrebbe ampliare il divario in termini di occupazione e di disoccupazione con le regioni agricole e aumentare le disparità regionali a medio termine. Seppure queste evoluzioni facciano parte del necessario processo di adeguamento, le politiche di sviluppo regionale devono affrontarne gli effetti negativi sull'occupazione.

In tutti i paesi esiste un grande potenziale di aumento dell'occupazione nei servizi (Grafico 3). Per sfruttare appieno tale potenziale, le politiche e le istituzioni devono garantire che le strutture del mercato del lavoro consentano alle persone di adattarsi e far fronte ai mutamenti economici, spostandosi dai settori in declino alle industrie più moderne.

- ***Aumentare i livelli di competenze della manodopera nel contesto della ristrutturazione e delle future pressioni derivanti dal mercato unico***

Il processo di ristrutturazione in corso ha aumentato le disparità dei tassi di occupazione delle varie categorie di lavoratori a seconda dei livelli di competenze. Il tasso di occupazione dei lavoratori altamente qualificati è notevolmente più elevato di quello riferito ai lavoratori scarsamente qualificati – persino se confrontato con le differenze già elevate dell'Unione europea (Grafico 4). Questa situazione si riflette anche nei tassi di disoccupazione, molto più elevati per i lavoratori scarsamente qualificati. Le modifiche delle strutture settoriali

³ In base a dati OIL basati sui conti nazionali e utilizzati nei DVC.

dell'occupazione attese in questi paesi indicano che aumenterà ulteriormente la domanda di una manodopera più qualificata (Grafico 6).

La diminuzione della partecipazione si combina inoltre con l'evoluzione demografica, che, come nell'UE, si orienta verso un invecchiamento della popolazione e una contrazione della popolazione in età lavorativa. Nella maggior parte dei paesi candidati la forza lavoro sta invecchiando e l'offerta delle competenze necessarie per rispondere alla nuova domanda dipenderà quindi in larga misura dal miglioramento e dall'aggiornamento delle competenze dell'attuale forza lavoro.

È necessario un serio impegno mirato a migliorare le competenze se vogliamo che i paesi candidati aumentino la produttività ai livelli necessari per essere competitivi in un'Unione europea allargata.

2. Questioni di politica comune identificate nei documenti di valutazione congiunta

Nel contesto presentato nella precedente sezione, l'esame svolto nell'ambito dei DVC ha identificato le seguenti questioni di politica.

2.1 *Garantire che l'andamento e il sistema di definizione dei salari siano orientati all'occupazione...*

Nella maggior parte dei paesi candidati, le dinamiche salariali generali sembrano ampiamente in linea con le tendenze della produttività nell'insieme dell'economia. Considerati i bassi livelli di occupazione, in numerosi paesi stagnanti o in calo, ci si domanda se le parti sociali non possano fare di più perché l'evoluzione dei salari favorisca la creazione di posti di lavoro.

È importante che le retribuzioni riflettano meglio i livelli di competenza e di istruzione dei lavoratori. Si registrano progressi in tal senso in particolare per l'Estonia, l'Ungheria, la Repubblica ceca, nonché per la Slovenia, la Lituania, la Lettonia e la Polonia. Ma in molti paesi candidati gli squilibri tra domanda e offerta e le carenze di manodopera, insieme ad una disoccupazione elevata e persistente, indicano che le parti sociali dovrebbero verificare se i relativi salari incoraggiano in modo adeguato gli investimenti in capitale umano e la mobilità tra settori e regioni.

Dati i tassi di occupazione estremamente bassi dei lavoratori non qualificati, i costi del lavoro per tale categoria non dovrebbero scoraggiare il reclutamento in occupazioni con una modesta retribuzione, mentre i salari netti offerti a questi lavoratori dovrebbero essere sufficienti a spingere i disoccupati o la popolazione inattiva a cercare e ad accettare un'occupazione. In tutti i paesi candidati sono in corso importanti riforme, comprese le revisioni dei salari minimi e dei regimi fiscali e previdenziali, che dovrebbero proseguire con rinnovato vigore.

... e che i regimi fiscali e previdenziali sostengano l'occupazione

Il livello del carico fiscale e dei contributi di sicurezza sociale nei paesi candidati è almeno paragonabile a quello registrato negli Stati membri e risulta quindi molto elevato, dato il livello di sviluppo economico di questi paesi, contribuendo ad un pesante carico fiscale in particolare in Lituania, in Lettonia e in Ungheria, comparabile a quello della Germania, della Svezia o della Francia, tra i più elevati nell'Unione europea (Tabella 2).

I progressi nella riduzione del carico fiscale sul lavoro sono lenti. Non esistono soluzioni semplici, poiché sarebbe necessaria una riforma dell'intero regime fiscale e il gettito derivante dalle tasse e dai contributi previdenziali finanzia le prestazioni di sicurezza sociale e le misure

a favore dei lavoratori colpiti dalla rapida ristrutturazione. Le riforme sono ulteriormente complicate dall'attuale situazione critica in termini di bilancio. Affrontare l'evasione fiscale e trasformare il lavoro illegale in occupazione regolare potrebbe aumentare la base imponibile e creare la possibilità di intervenire a favore delle fasce salariali più basse.

In numerosi paesi candidati i rapporti di sostituzione netta delle prestazioni e della previdenza sociale in particolare, comparati al reddito da lavoro, rappresentano disincentivi ad iniziare un'attività lavorativa, in particolare per i lavoratori scarsamente qualificati. La maggior parte dei paesi si trova in una situazione conflittuale di fronte all'obiettivo di ridurre sia la povertà sia le trappole della disoccupazione, poiché le prestazioni sono utilizzate per garantire un minimo di sussistenza. Nei paesi dell'Europa centrale ed orientale le azioni volte a incentivare e a stimolare i cittadini a cercare un'occupazione spesso non erano considerate un obiettivo chiave quando sono stati elaborati gli attuali regimi previdenziali dopo il crollo dei regimi precedenti. Oltre a definire meglio le categorie di beneficiari e a subordinare le prestazioni di assistenza sociale in denaro all'accertamento delle condizioni economiche dei richiedenti, le politiche devono quindi concentrarsi su un migliore equilibrio tra la garanzia del reddito e le politiche di attivazione, al fine di promuovere un atteggiamento più proattivo e incoraggiare l'attività economica e il lavoro nel settore formale.

2.2 *Investire in risorse umane e colmare le lacune in termini di competenze*

La maggior parte dei paesi ha avviato profonde riforme dei rispettivi sistemi di istruzione e formazione, comprendenti talvolta il decentramento delle responsabilità a livello regionale. Queste riforme mostrano già risultati positivi in termini di una maggiore partecipazione all'istruzione generale, offrendo ai giovani le competenze più ampie richieste dalla moderna società basata sulla conoscenza.

Numerosi paesi, in particolare la Slovacchia, l'Estonia, la Lituania, la Romania e la Bulgaria, registrano quote notevoli di giovani che abbandonano la scuola e che rinunciano agli studi superiori e di insuccessi scolastici. Dei quattro paesi candidati inclusi nell'indagine PISA⁴, solo la Repubblica ceca si attesta attorno alla media OCSE. Occorre concentrare maggiormente gli sforzi sul miglioramento qualitativo dell'istruzione e della formazione iniziali.

Le iscrizioni a corsi di studi superiori sono in aumento nella maggior parte dei paesi candidati, ma rimangono inferiori rispetto all'Unione europea. Tranne che in Estonia e in Lituania, la partecipazione degli studenti all'istruzione nella fascia di età successiva all'obbligo scolastico (15-20 anni) tende ad essere inferiore rispetto all'UE, in particolare in Bulgaria e Romania, ma anche nella Repubblica ceca e in Ungheria.

Gli investimenti nel settore dell'istruzione sono già considerevoli nella maggior parte dei paesi candidati. Tranne che in Bulgaria, Slovacchia e Romania, la spesa pubblica destinata all'istruzione come quota del PIL è pari o superiore alla media comunitaria e superiore nei tre paesi baltici (Tabella 3).

Migliorare e adattare le competenze della forza lavoro è un compito urgente nella maggior parte dei paesi candidati. Le imprese hanno bisogno di norme e incentivi appropriati per investire nella formazione dei dipendenti. La partecipazione alla formazione continua è

⁴ L'indagine PISA riguarda i ragazzi di 15 anni di età valutandone le abilità di lettura, matematiche e scientifiche. I paesi candidati inclusi nell'indagine sono la Repubblica ceca, l'Ungheria, la Lettonia e la Polonia.

scarsa, tranne che nella Repubblica ceca e in Estonia, dove si attesta ai livelli di molti Stati membri e risulta più elevata che in Spagna e in Grecia (Grafico 5). Il concetto di apprendimento lungo l'intero arco della vita è in generale riconosciuto, ma mancano strategie operative, norme, incentivi e risorse.

Sia in termini di spesa che di partecipanti, le misure di formazione occupano ancora un posto modesto nel quadro del sostegno attivo offerto ai disoccupati. La situazione è particolarmente critica nei paesi che stanno tuttora operando o che stanno per realizzare importanti ristrutturazioni dell'economia.

Nel complesso, le riforme in corso dei sistemi d'istruzione e di formazione, lo sviluppo delle capacità di apprendimento lungo l'intero arco della vita e il miglioramento della qualità continueranno a richiedere un considerevole stanziamento di risorse, spesso difficile da attuare nel contesto generale dei vincoli di bilancio.

2.3 *Fare in modo che i servizi pubblici dell'occupazione possano svolgere un ruolo efficace*

Un servizio per l'occupazione efficiente è uno strumento importante della politica occupazionale in un periodo di transizione e ristrutturazione economica. I servizi pubblici dell'occupazione hanno un ruolo essenziale nell'adattamento dei lavoratori ai mutamenti, incoraggiando la mobilità e la flessibilità e aiutando le persone ad acquisire le competenze richieste nei settori economici in crescita. Nella maggior parte dei paesi, si sta procedendo a riformare e ammodernare i servizi pubblici dell'occupazione istituiti all'inizio degli anni '90. Le recenti riforme mirano a conferire a tali servizi un ruolo più forte nell'attuazione delle politiche attive per il mercato del lavoro. Come illustra il numero medio di disoccupati in rapporto al personale dei servizi pubblici dell'occupazione (Tabella 4), la capacità di tali servizi si rivela particolarmente scarsa in Lettonia, Lituania e Bulgaria, dato l'attuale livello di disoccupazione, e potrebbe richiedere un rafforzamento in Romania per affrontare il probabile aumento della disoccupazione in seguito alla ristrutturazione in corso.

Il quadro è stabilito, ma deve seguire l'attuazione. Mentre procede lo sviluppo di un approccio orientato all'utente, il servizio pubblico dell'occupazione deve svolgere un ruolo attivo nei confronti dei datori di lavoro. La capacità del servizio deve essere rafforzata essenzialmente in uffici locali, in contatto diretto con i disoccupati e i datori di lavoro. La capacità del servizio di sviluppare un approccio più attivo e preventivo richiederà un consistente stanziamento di risorse in termini di finanziamenti e di personale, oltre a importanti iniziative di formazione per il personale esistente.

2.4 *Promuovere un approccio più proattivo e preventivo*

L'elaborazione di misure attive è stata sollecitata dall'impennata della disoccupazione negli anni '90. Dato l'elevato tasso di disoccupazione e in particolare della disoccupazione di lungo periodo, i livelli e le quote di spesa per i programmi attivi appaiono piuttosto bassi rispetto all'Unione europea. La maggior parte dei paesi spende per le politiche attive meno della Grecia e del Portogallo, che presentano il livello più modesto di spesa nell'UE (Tabella 5). L'orientamento verso un approccio preventivo sta compiendo progressi in Slovenia e le prime iniziative in questa direzione sono state avviate nella Repubblica ceca e a Malta.

Come in altri settori, i vincoli di bilancio limitano l'espansione dei programmi attivi. Se da un lato probabilmente è necessario per la maggior parte dei paesi candidati aumentare la quota delle risorse destinate alle politiche attive, a breve termine un trasferimento delle risorse tra le

varie misure, in particolare verso le misure di formazione, oltre ad una migliore definizione degli obiettivi e ad una verifica dell'impatto, potrebbe già migliorare l'efficienza delle politiche attive per il mercato del lavoro. Un'attenta progettazione e definizione degli obiettivi è particolarmente importante nel caso delle misure di formazione, al fine di ridurre al minimo l'effetto di dispersione. Ugualmente importante è un intervento precoce e più individualizzato nei confronti dei disoccupati, nonché la promozione di una ricerca attiva dell'occupazione mediante una migliore coerenza tra i regimi previdenziali e le misure di sostegno attivo.

2.5 *Garantire la coesione sociale e integrare le minoranze etniche*

In quasi tutti i paesi candidati sono presenti considerevoli gruppi di minoranze etniche, la maggior parte dei quali si trova in una posizione svantaggiata sul mercato del lavoro. Alcuni di questi gruppi – i rom in particolare – devono affrontare maggiori difficoltà in termini di integrazione nella società e sono ad alto rischio di emarginazione e di povertà. Nel loro caso, la scarsa presenza sul mercato del lavoro è il risultato di un accumulo di svantaggi riguardanti l'accesso all'istruzione, ai servizi sociali, alle abitazioni e all'assistenza sanitaria.

Si stanno compiendo sforzi mirati ad un migliore adattamento dell'offerta di istruzione alle esigenze delle minoranze (possibilità di studiare in lingue minoritarie, assistenti didattici e insegnanti provenienti da gruppi minoritari ecc.) nei paesi con una forte presenza di minoranze etniche, in particolare in Romania, ma occorre intensificare l'impegno in tal senso. Esistono numerosi progetti individuali mirati all'integrazione, in genere gestiti da ONG. Esiste una consapevolezza riguardante questo problema, che si riflette nello sviluppo da parte dei governi di strategie globali a favore dell'integrazione, che generalmente comprendono misure connesse all'istruzione e al mercato del lavoro, ma lo sviluppo è lento, in particolare in Slovacchia, e l'attuazione pratica rimane frammentaria anche in Bulgaria. L'integrazione delle minoranze – in particolare della minoranza rom – è una questione importante per l'integrazione sociale. Occorre accelerare i progressi tesi a stabilire condizioni appropriate e adeguati stanziamenti di risorse per l'attuazione delle strategie di integrazione su una scala consistente.

2.6 *Ammodernare il mercato del lavoro - un ruolo chiave per le parti sociali*

Il processo di trasformazione ha portato con sé un cambiamento radicale del funzionamento e del ruolo "sociale" delle imprese e in particolare del modo in cui è garantita la sicurezza ai lavoratori. Sono stati compiuti notevoli progressi in termini di politiche pubbliche e di riforma delle imprese, che hanno messo in primo piano la necessità di innovare l'organizzazione del lavoro e le condizioni di lavoro. È altresì chiaro che lo sviluppo di un nuovo quadro di flessibilità e di sicurezza, nonché di una cultura di modernizzazione dell'organizzazione e delle condizioni di lavoro, richiede tempo e dipende fortemente dalle azioni degli interlocutori sociali, dei lavoratori e dei datori di lavoro e dei rispettivi rappresentanti. Si presentano quindi sfide fondamentali non solo per i governi, ma anche per le parti sociali.

In questo contesto, le parti sociali e le pubbliche autorità dovrebbero collaborare per garantire che la maggiore flessibilità e adattabilità del mercato del lavoro regolare contribuisca a spostare l'occupazione dal settore informale a quello formale.

In tutti i paesi candidati le parti sociali partecipano alla formulazione delle politiche attraverso strutture di consultazione tripartite. In generale, prendono parte altresì ai principali organi esecutivi e in particolare ai servizi pubblici dell'occupazione, attraverso organi tripartiti di direzione o di consultazione. In vari paesi, il dialogo sociale autonomo bilaterale sembra ancora scarsamente sviluppato o, in alcuni casi, quasi inesistente.

Non esistono ancora le condizioni essenziali per un significativo coinvolgimento delle parti sociali nelle questioni in cui hanno un ruolo cruciale da svolgere, come le relazioni industriali in generale e la definizione delle retribuzioni in particolare, l'adattabilità delle imprese e della forza lavoro e la garanzia di un corretto equilibrio tra flessibilità e sicurezza. Occorre provvedere con urgenza a compiere progressi in questo campo, date le sfide che si trova ad affrontare la maggior parte dei paesi candidati in termini di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, ivi compresi le iniziative di formazione e gli accordi sull'orario di lavoro per i dipendenti.

2.7 *Promuovere la parità di opportunità*

In tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale la partecipazione delle donne era elevata in passato, ma ha subito un netto calo durante i primi anni di transizione. Più di recente, la partecipazione femminile, stagnante o in ulteriore calo in vari paesi, è aumentata in Lettonia, Slovacchia, Bulgaria e Cipro; in alcuni di questi paesi ha inciso per la quasi totalità dell'aumento dell'offerta di manodopera. I tassi di attività delle donne sono attualmente pari o superiori alla media dell'Unione europea, tranne a Malta⁵, in Ungheria e, in minor misura, in Bulgaria (Tabella 1). Il tasso di occupazione femminile è superiore o pari al livello registrato nell'Unione, tranne in Ungheria, Malta, Polonia, Bulgaria e, in minor misura, in Slovacchia. Il divario occupazionale tra uomini e donne tende ad essere inferiore a quello dell'UE nel suo insieme, ma questo riflette anche i tassi particolarmente bassi di occupazione maschile. In contrasto con la situazione esistente nell'UE, in diversi paesi candidati, in particolare nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, la disoccupazione non è significativamente più elevata per le donne rispetto agli uomini, la disoccupazione femminile è caratterizzata da un maggior numero di lavoratrici altamente qualificate senza lavoro e dalla tendenza a periodi più lunghi di disoccupazione. I mercati del lavoro dei paesi candidati presentano una marcata segregazione e notevoli differenze salariali tra uomini e donne.

I responsabili delle politiche sono consapevoli della necessità di promuovere la parità di opportunità per uomini e donne e sono stati introdotti quadri giuridici e strategici mirati all'esecuzione dell'*acquis*, che ora deve essere pienamente attuato. I progressi sono in generale più lenti per quanto riguarda altre iniziative necessarie a sostenere una maggiore partecipazione delle donne. La definizione di orari di lavoro volti a favorire gli impegni familiari rimane poco diffusa, al di là delle disposizioni di base relative ai congedi di maternità e di famiglia. La maggior parte dei paesi candidati deve inoltre sviluppare strutture accessibili per la cura dei bambini, in particolare i paesi dell'Europa centrale ed orientale in cui tali strutture sono scomparse con il crollo del precedente sistema.

2.8 *Rafforzare la capacità di formulare appropriate politiche e combinazioni di politiche (coordinamento tra diversi settori) e garantirne l'attuazione*

Il documento di strategia del 2002 della Commissione "Verso un'Unione ampliata"⁶ sottolinea la necessità di sviluppare le capacità amministrative per la formulazione e l'attuazione delle politiche in tutti i settori, comprese le politiche sociali e occupazionali. Anche i DVC sottolineano che i paesi candidati devono migliorare le capacità di pianificazione e di attuazione per rispondere alle complesse sfide che si trovano ad affrontare nell'ambito della politica occupazionale in questo periodo di rapida ristrutturazione. La combinazione delle

⁵ Secondo l'IFL nazionale, nel 2001 il tasso di attività femminile (età 15-64) era del 34,2% e il tasso di occupazione femminile (età 15-64) era del 31,6%.

⁶ "Verso un'Unione ampliata", documento di strategia e relazione della Commissione europea sui progressi fatti da ciascuno dei paesi candidati verso l'adesione, COM(2002) 700 def.

diverse dimensioni delle politiche per l'occupazione deve essere corretta e queste devono inserirsi nella strategia globale della politica economica.

A tale riguardo la cooperazione tra i vari dipartimenti ministeriali e il sistema di istruzione è decisiva. Nella maggior parte dei paesi candidati è necessario sviluppare il servizio pubblico dell'occupazione come organismo chiave di attuazione delle politiche attive. Le politiche per l'occupazione richiedono un forte contributo delle parti sociali, in particolare in termini di responsabilità nel promuovere la modernizzazione del mercato del lavoro.

In numerosi paesi candidati causano preoccupazione i preparativi di carattere amministrativo per la gestione dell'FSE, specialmente nel settore della gestione e del controllo finanziario. Tali preparativi andrebbero accelerati, con particolare attenzione a destinarvi personale in quantità sufficiente e a fornire formazione che dia al personale stesso le qualifiche pertinenti. È d'importanza vitale che tali preparativi non siano rivolti solo alle amministrazioni centrali, ma anche a tutti gli organismi intermedi e i beneficiari finali, in particolare le strutture regionali di attuazione dell'FSE.

2.9 *Garantire la disponibilità delle risorse per le politiche occupazionali, compresi gli investimenti nel capitale umano e le infrastrutture sociali*

Le politiche per l'occupazione delineate nei DVC richiedono la mobilitazione di risorse da investire in politiche attive per il mercato del lavoro, in capitale umano e nelle adeguate infrastrutture sociali. Si tratta di un triplice compito. Innanzitutto, è necessaria una revisione della struttura delle pubbliche finanze per concretare in livelli adeguati di spesa gli impegni del governo relativi alle politiche. In secondo luogo, il governo e le parti sociali dovrebbero garantire che individui e imprese abbiano i giusti incentivi a investire nel miglioramento dell'occupabilità e delle competenze. In terzo luogo, i governi devono garantire che i fondi comunitari siano utilizzati pienamente in linea con le priorità stabilite e che non si verifichino perdite di tempo quando i Fondi strutturali sono resi disponibili.

3. Prossimi passi da compiere

La presente Comunicazione conferma che i paesi candidati hanno compiuto progressi nel trasformare il funzionamento dei rispettivi mercati del lavoro e nella formulazione di politiche volte a realizzare gli obiettivi della strategia europea per l'occupazione. Tuttavia, i progressi restano variabili.

La cooperazione tra i futuri Stati membri e la Commissione deve proseguire prima dell'adesione, concentrando l'attenzione su quattro settori:

- Il lavoro congiunto sui DVC e il relativo *follow-up* stanno già contribuendo alla formulazione dei piani di sviluppo nazionale, che i futuri Stati membri devono presentare entro l'inizio del 2003. Questi stabiliranno il quadro per lo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane, comprese le opzioni e le priorità delle politiche per i futuri finanziamenti dell'FSE, e dovrebbero essere coerenti con le politiche per l'occupazione, affrontando in particolare la necessità di aumentare le capacità, nonché di formulare e attuare le politiche.
- La revisione della strategia europea per l'occupazione si concluderà a giugno 2003 con l'adozione di nuove Linee direttrici in materia. Ciò consentirà ai futuri Stati membri di iniziare a lavorare sui piani d'azione nazionali che devono presentare nell'ottobre 2004. In questo contesto, la Commissione propone che ciascuno dei futuri Stati membri organizzi

una approfondita revisione delle politiche, delle strutture istituzionali e delle capacità amministrative per la politica occupazionale e le attività attinenti dell'FSE. Tali revisioni dovrebbero svolgersi nella primavera-estate 2003.

- Nel 2003 i futuri Stati membri avranno aderito alle "Misure di incentivazione dell'occupazione". Le attività nel quadro di queste misure potrebbero aiutarli a compiere progressi più rapidi. La Commissione propone di concentrare nel 2004 tali attività sul sostegno al lavoro preparatorio in vista dell'adesione alla strategia europea per l'occupazione.
- La Commissione propone nel suo documento di strategia del 2002 per l'allargamento⁷ che, dopo la firma del Trattato di adesione, i rappresentanti dei futuri Stati membri possano presenziare in veste di osservatori al comitato per l'occupazione e al comitato FSE.

La cooperazione con la Romania e la Bulgaria proseguirà nel quadro del processo di *follow-up* dei DVC. In vista dell'importante ristrutturazione economica e sociale in questi due paesi, nell'ambito del previsto aumento dell'assistenza finanziaria dell'Unione europea a partire dal 2004, i finanziamenti di preadesione collegati al sostegno dell'FSE potrebbero offrire un contributo significativo per la redistribuzione della manodopera e per il sostegno allo sviluppo delle risorse umane in linea con le priorità identificate nei DVC. La preparazione del DVC con la Turchia comincerà non appena questa avrà completato lo studio di base.

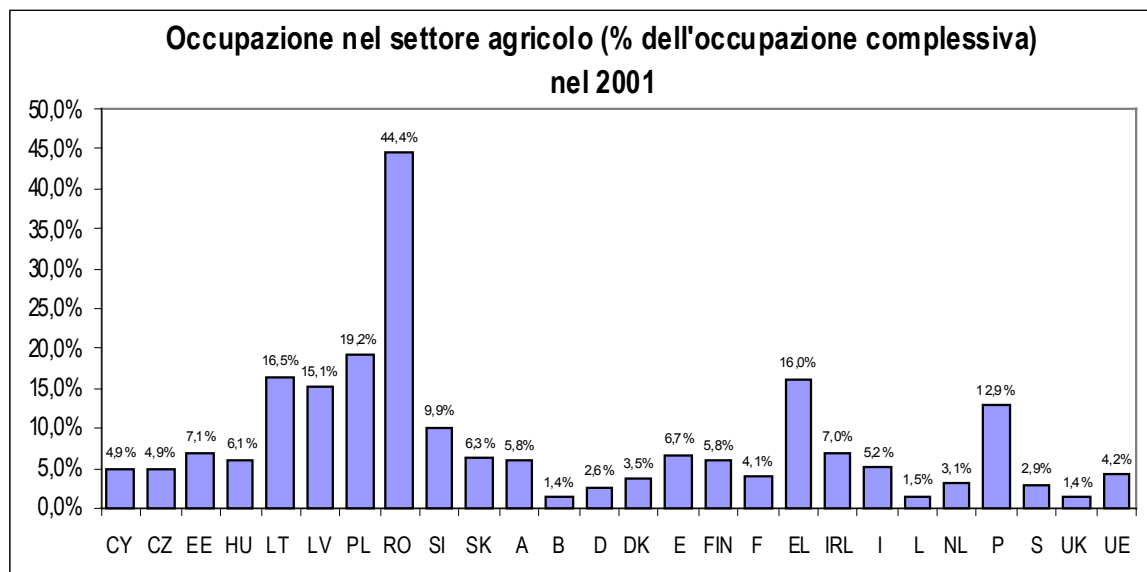
Nell'autunno 2003 la Commissione presenterà una relazione finale sui progressi realizzati nel *follow-up* dei documenti di valutazione congiunta.

⁷

Cfr. nota 6.

ALLEGATO

Grafico 1

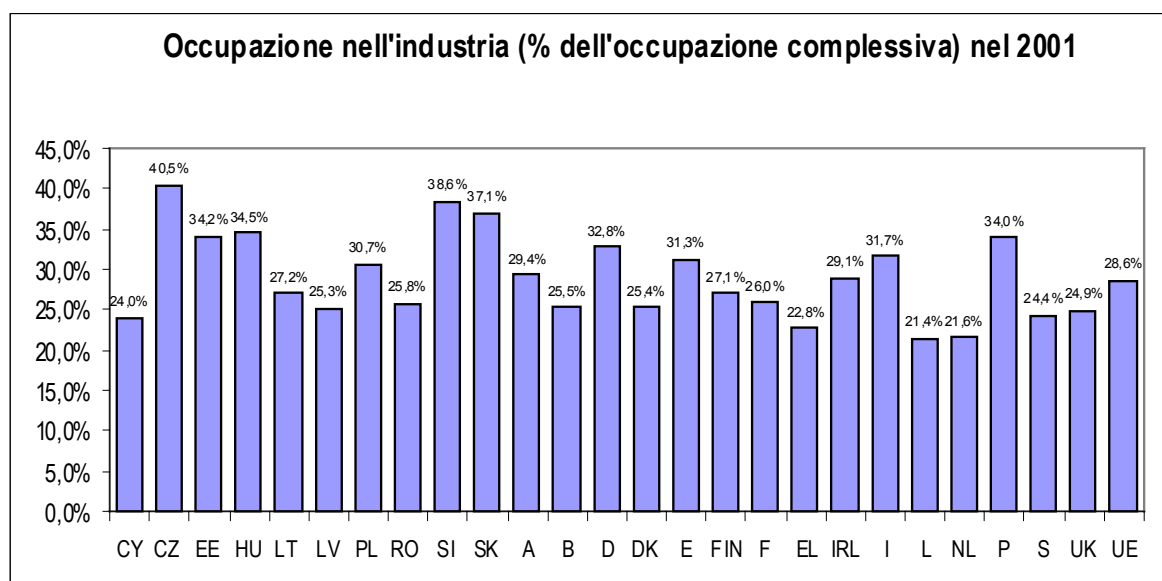


Nota:

- A causa dell'elevata quota di persone aventi un'attività agricola in aggiunta ad un'altra occupazione principale in Bulgaria, l'IFL non fornisce una stima accurata dell'occupazione complessiva per ciascun settore.
- Non sono disponibili dati Eurostat dell'IFL per Malta.

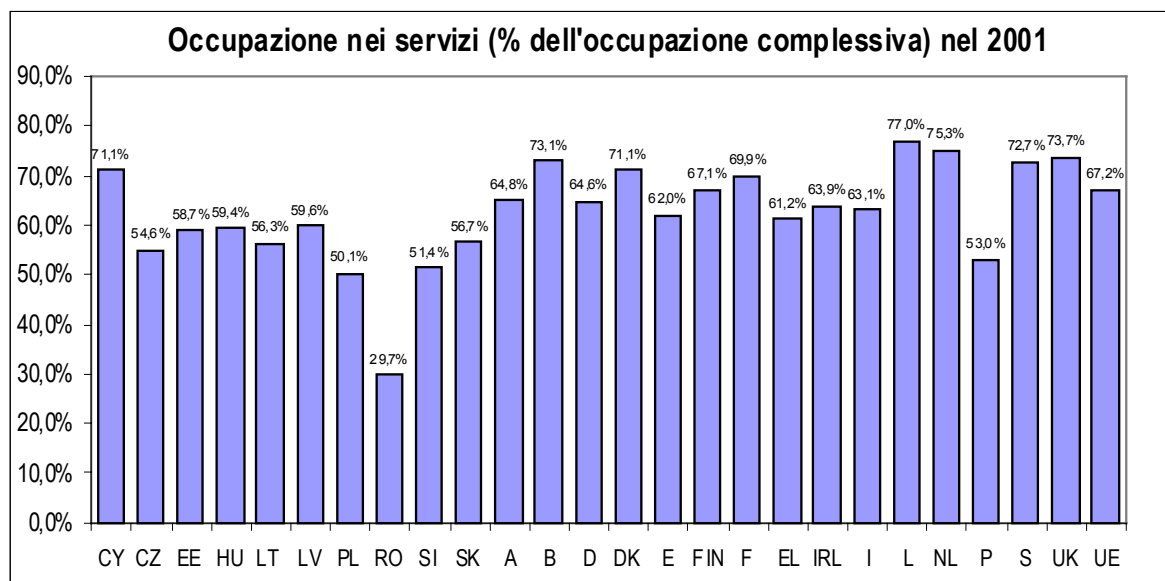
Fonte: Indagine sulle forze di lavoro, Eurostat. 2000 per la Svezia.

Grafico 2



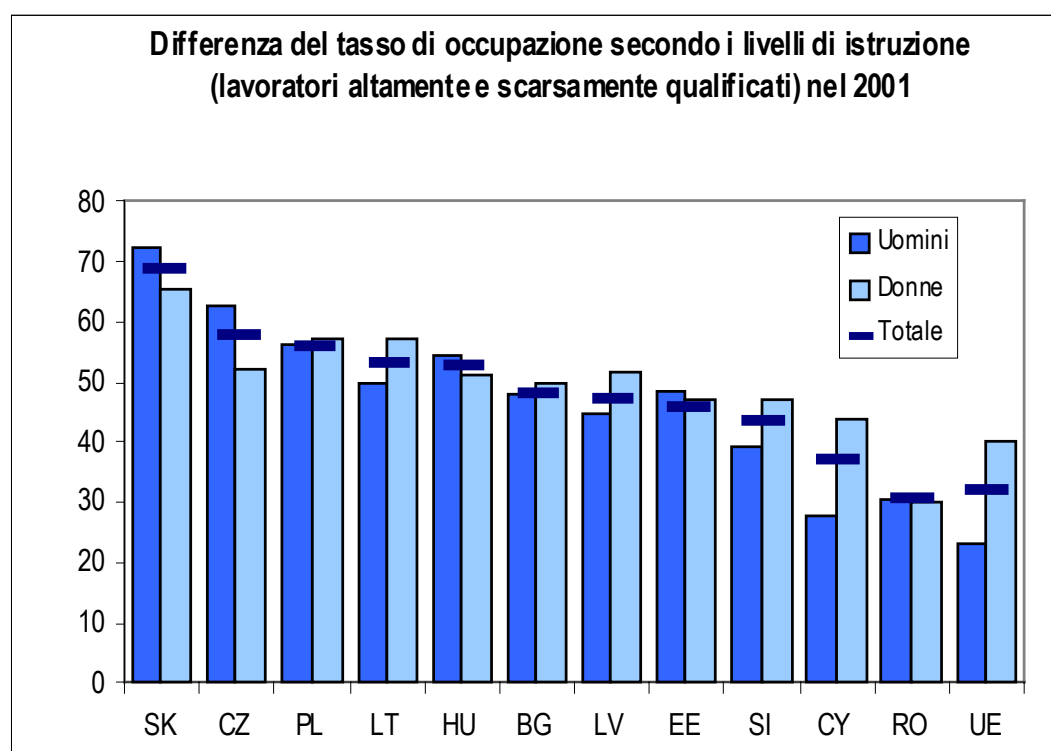
Fonte: Indagine sulle forze di lavoro, Eurostat. 2000 per la Svezia.

Grafico 3



Fonte: Indagine sulle forze di lavoro, Eurostat. 2000 per la Svezia.

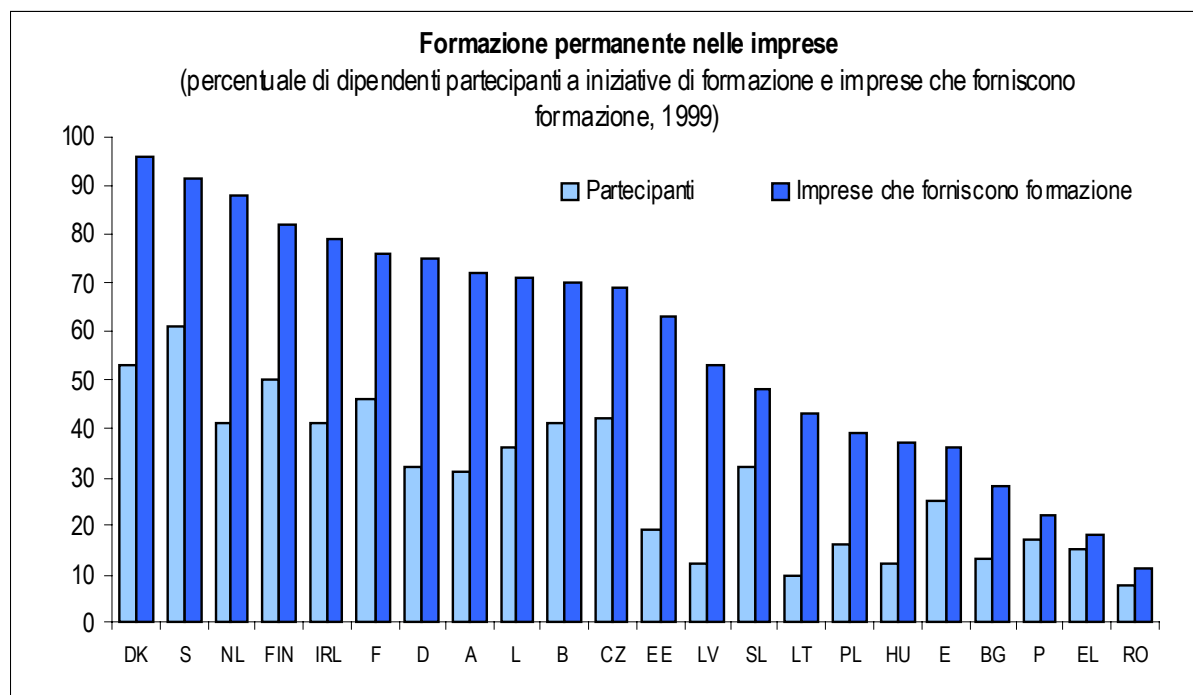
Grafico 4



Nota: Le barre (e la linea) rappresentano la differenza - in punti percentuali - tra i tassi di occupazione riferiti ai lavoratori altamente qualificati (che abbiano completato un corso di studio post-secondario) e quelli riferiti ai lavoratori scarsamente qualificati (che abbiano completato un corso di studio inferiore alla scuola secondaria superiore) suddivisi tra uomini e donne (rispetto al totale).

Fonte: Indagine sulle forze di lavoro, Eurostat. 2000 per l'UE.

Grafico 5

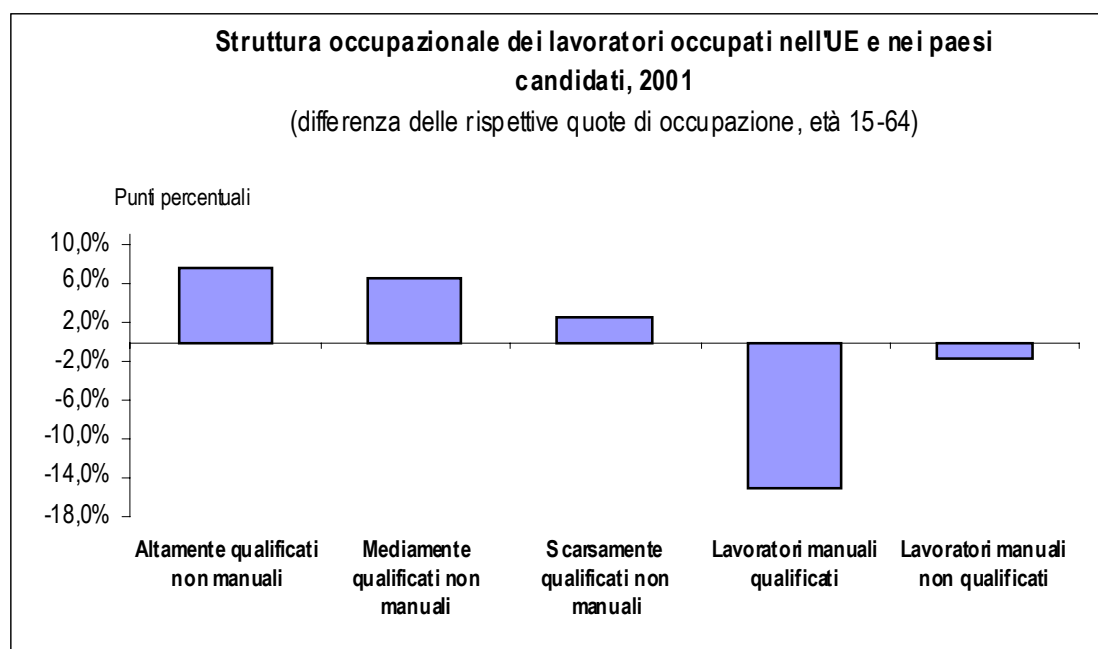


Nota:

- Formazione permanente: misure o attività di formazione finanziate interamente o in parte dalle imprese per i dipendenti con contratto di lavoro. Ai fini dell'indagine, "dipendenti" indica i lavoratori assunti, esclusi apprendisti e persone in formazione.
- Imprese che forniscono formazione: numero di imprese che offrono formazione permanente ai propri dipendenti in percentuale rispetto al numero complessivo delle imprese.
- Partecipanti: numero di lavoratori dipendenti che hanno partecipato a uno o più corsi di formazione nel corso del 1999, in percentuale rispetto al numero complessivo di dipendenti.

Fonte: Seconda indagine sulla formazione continua nelle imprese (CVTS 2), Eurostat.

Grafico 6



Nota: Le cinque categorie presentate nel grafico si basano sulla classificazione internazionale delle professioni (ISCO-88). L'aggregazione è stata fatta al livello cifra 1 (il più alto livello di aggregazione). Le cinque categorie sono le seguenti (tra parentesi la codificazione):

- Lavoratori altamente qualificati non manuali (100 + 200 + 300). Legislatori, dirigenti e imprenditori (100); professionisti (200); tecnici e professionisti associati (300).
- Lavoratori mediamente qualificati non manuali (400). Impiegati (400).
- Lavoratori scarsamente qualificati non manuali (500). Addetti a servizi e alle vendite (500).
- Lavoratori manuali qualificati (600 + 700). Artigiani e lavoratori collegati (700). Comprendono, tra gli altri, artigiani e operai dell'edilizia, artigiani e operai metalmeccanici, vetrai, artigiani del legno, del tessuto e lavoratori della meccanica di precisione. Lavoratori agricoli specializzati e addetti alla pesca (600).
- Lavoratori manuali non qualificati (800 + 900). Conduttori di impianti, operatori di macchinari e operai di montaggio industriale (800); occupazioni elementari (900).

Fonte: Indagine sulle forze di lavoro, Eurostat. Dati 2001 per i paesi candidati e 2000 per l'UE.

Tabella 1

	Occupazione, partecipazione e disoccupazione 2001										
	Tasso di occupazione 15-64			Tasso di attività 15-64			Tasso di disoccupazione 15+			Tasso di disoccupazione giovanile	Tasso di disoccupazione di lunga durata
	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Totale
BG	50,7%	53,6%	47,9%	63,3%	67,8%	59,1%	19,9%	20,8%	18,9%	39,3%	12,5%
CY	67,9%	79,7%	56,5%	70,8%	81,9%	60,0%	4,0%	2,7%	5,8%	8,4%	0,9%
CZ	65,0%	73,2%	57,0%	70,7%	78,5%	63,0%	8,0%	6,7%	9,6%	16,3%	4,1%
EE	61,1%	65,6%	56,9%	69,9%	74,5%	65,6%	12,4%	11,8%	13,1%	24,5%	5,8%
HU	56,3%	63,3%	49,6%	59,7%	67,6%	52,2%	5,7%	6,3%	4,9%	10,5%	2,5%
LT	58,6%	59,8%	57,4%	70,4%	74,5%	66,5%	16,5%	19,4%	13,5%	30,9%	9,3%
LV	58,9%	61,9%	56,1%	68,0%	72,7%	63,6%	13,1%	14,6%	11,5%	22,9%	7,7%
PL	53,8%	59,2%	48,4%	66,1%	71,6%	60,8%	18,4%	17,0%	20,0%	41,5%	9,2%
RO	63,3%	68,6%	58,2%	68,3%	74,3%	62,4%	6,6%	7,0%	6,0%	17,6%	3,2%
SI	63,6%	68,5%	58,6%	67,5%	72,5%	62,5%	5,7%	5,4%	6,0%	15,7%	3,6%
SK	56,7%	61,8%	51,8%	70,4%	77,4%	63,6%	19,4%	20,1%	18,6%	38,9%	11,3%
UE15	64,0%	73,0%	54,9%	69,2%	78,1%	60,2%	7,6%	6,6%	9,0%	15,3%	3,2%

Nota: Attualmente tutti i paesi candidati (tranne la Turchia) forniscono dati per l'Indagine sulle forze di lavoro in conformità con le definizioni Eurostat. Nel 2001 la maggior parte di questi paesi (tranne Cipro, Lettonia e Lituania) hanno redatto un'Indagine sulle forze di lavoro a cadenza trimestrale. Dati in forma di istogrammi relativi al mercato del lavoro sono pubblicati regolarmente in *Employment in Europe*. La disponibilità varia a seconda dei paesi: 1996-2001 (SL, HU), 1997-2001 (PL, CZ, EE, RO), 1998-2001 (LT, LV), 1999-2001 (CY, SK). I dati per Malta a partire dal 2000 non sono ancora stati pubblicati da Eurostat. Per motivi legali, Eurostat non ha ancora ricevuto dati per l'Indagine sulle forze di lavoro relativi alla Turchia, benché tale indagine sia pubblicata in questo paese e le definizioni applicate seguano gli orientamenti esposti nel summenzionato regolamento del Consiglio.

Fonte: Eurostat

Tabella 2 – Carico fiscale (%) per un lavoratore medio nella produzione

Bulgaria	43
Cipro	n.d.
Repubblica ceca	43
Estonia	42
Ungheria	52
Lettonia	50
Lituania	48
Malta	n.d.
Polonia	43
Romania	48,2
Slovacchia	42
Slovenia	n.d.
Germania	47
Francia	48
Svezia	50
Massimo UE	56 (Belgio)
Minimo UE	29 (Irlanda)

Nota: il carico fiscale rappresenta l'imposta sui redditi più i contributi di previdenza sociale a carico del datore di lavoro e del lavoratore, in percentuale del costo complessivo del lavoro (compreso il contributo del datore di lavoro).

Fonti: "Labour market and social policies in the Baltic States", OCSE (prossima pubblicazione 2003), dati 2000. Bulgaria, Romania: DVC.

Tabella 3 – Spesa pubblica per l'istruzione (% del PIL)

Bulgaria	3,6
Cipro	5,6
Repubblica ceca	4,6
Estonia	7,6
Ungheria	5,1
Lettonia	7,2
Lituania	6,0
Malta	5,5
Polonia	5,4
Romania	4,0
Slovacchia	4,0
Slovenia	5,6
Media UE	5,0
Massimo UE	8,3 (Svezia)
Minimo UE	3,5 (Grecia)

Nota: dati 1998 per Malta e Polonia; 1999 per Bulgaria, Estonia, Lettonia, Slovenia; 2000 per Cipro, Repubblica ceca, Slovacchia; 2001 per Ungheria, Romania e UE.

Fonti: monografie nazionali sui servizi di istruzione e formazione professionale (EE, MT, PL, SK, SI), relazioni intermedie (CY, CZ, HU, LT), DVC (BG, LV, RO).

Tabella 4 – Numero medio di disoccupati in rapporto al personale dei servizi pubblici dell'occupazione

Bulgaria	214
Cipro	203
Repubblica ceca	236
Estonia	228
Ungheria	286
Lettonia	300
Lituania	360
Malta	n.d.
Polonia	n.d.
Romania	182
Slovacchia	100
Slovenia	118
UE 15	212

Fonti: DVC e relazioni intermedie, monografie nazionali Fondazione europea per la formazione.

Tabella 5 – Spesa per politiche attive a favore del mercato del lavoro (% del PIL)

Bulgaria	0,35
Cipro	n.d.
Repubblica ceca	0,10
Estonia	0,09
Ungheria	0,48
Lettonia	0,15
Lituania	0,12
Malta	0,18
Polonia	n.d.
Romania	0,15
Slovacchia	0,23
Slovenia	0,36
Media UE	0,92
Massimo UE	1,64 (Danimarca)
Minimo UE	0,25 (Grecia, Portogallo)

Fonti: DVC e relazioni intermedie. Dati 2001, eccetto Lettonia (2000) e Repubblica ceca. UE: RVC 2002, dati 2000.