



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.1.2003
COM (2003) 6 definitivo

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

**Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO)
“Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti”**

Introduzione	3
1. La SEO: una componente fondamentale dell'agenda di Lisbona.....	4
1.1. Rispondere alle sfide di medio e lungo termine	4
1.2. Strumenti incentrati su attuazione e risultati	6
1.3. Garantire la coerenza con altri processi.....	8
1.4. Una migliore <i>governance</i>	8
2. Una nuova generazione di orientamenti per l'occupazione.....	9
2.1. Tre obiettivi generali.....	9
2.1.1. Piena occupazione.....	10
2.1.2. Qualità e produttività sul lavoro	10
2.1.3. Coesione e mercato del lavoro inclusivo	10
2.2. Concentrazione sulle priorità.....	11
2.2.1. Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive	11
2.2.2. Far sì che il lavoro paghi.....	12
2.2.3. Promuovere l'imprenditorialità per creare posti di lavoro migliori e più numerosi	12
2.2.4. Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare.....	13
2.2.5. Promuovere l'invecchiamento attivo	13
2.2.6. Immigrazione	14
2.2.7. Promuovere l'adattabilità sul mercato del lavoro	14
2.2.8. Investimento in capitale umano e strategie per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita	15
2.2.9. Parità fra i sessi	16
2.2.10. Sostenere l'integrazione e combattere la discriminazione sul mercato del lavoro per le persone svantaggiate.....	16
2.2.11. Affrontare le disparità regionali in campo occupazionale	17
2.3. Realizzazione e <i>governance</i>	17
2.3.1. Servizi efficaci ed efficienti di realizzazione.....	18
2.3.2. Un forte coinvolgimento delle parti sociali	18
2.3.3. Mobilitazione di tutti i soggetti pertinenti	19
2.3.4. Stanziamenti finanziari adeguati.....	20
Allegato: Esempi di possibili indicatori e obiettivi per la SEO	21

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

**Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO)
“Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti”**

INTRODUZIONE

Quando il Vertice di Lussemburgo sull'occupazione (novembre 1997) ha lanciato la strategia europea per l'occupazione (SEO) sulla base delle nuove disposizioni di cui al titolo sull'occupazione del trattato, il suo obiettivo era ottenere progressi decisivi entro cinque anni.

La comunicazione del 17 luglio 2002¹ ha passato in rassegna le esperienze accumulate in cinque anni di SEO nel quadro del “processo di Lussemburgo” e ha individuato le questioni fondamentali del dibattito sul futuro della strategia.

La comunicazione ha stimolato un vivo dibattito a livello di tutte le istituzioni, in particolare col risultato di una risoluzione del Parlamento europeo² e di una posizione comune del comitato per l'occupazione e del comitato di politica economica, poi presentata al Consiglio. Anche le parti sociali europee e altri protagonisti del settore hanno apportato il proprio contributo al dibattito, che ha confermato l'importanza del ruolo svolto dalla SEO nel miglioramento dei risultati in campo occupazionale e nella convergenza delle politiche in materia all'interno dell'UE negli ultimi cinque anni. Dal dibattito è anche emersa la necessità di rinnovare la SEO al fine di allinearla maggiormente alla strategia di Lisbona e di affrontare le nuove sfide emergenti.

In seguito alla comunicazione sulla valutazione, e a integrazione di questa, la comunicazione della Commissione del 3 settembre 2002 sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione³ ha ottenuto un ampio sostegno dalle istituzioni dell'UE alla fine del 2002. Successivamente, in novembre, si è presentato il progetto di relazione comune sull'occupazione⁴, in cui la Commissione formula degli orientamenti generali sul percorso da seguire.

Nell'ottica dell'adozione degli orientamenti per l'occupazione alla luce degli orientamenti politici del Consiglio europeo di primavera e in conformità della nuova procedura razionalizzata, obiettivo della presente comunicazione è delineare i contorni della strategia rinnovata, integrandola con esempi degli obiettivi concreti esistenti e di finalità, considerazioni e suggerimenti per possibili obiettivi nuovi. In tal modo si getteranno le basi di una discussione aperta con tutte le parti interessate, in particolare gli Stati membri, il Parlamento europeo, le organizzazioni rappresentative

¹ COM(2002) 416 del 17 luglio 2002 “Bilancio di cinque anni della strategia europea per l'occupazione”.

² PE 316.370 del 25.09.2002.

³ COM(2002) 487.

⁴ COM(2002) 621 del 13.11.2002.

delle parti sociali e la società civile. In linea col nuovo approccio razionalizzato per dare un seguito globale all'agenda di Lisbona, la Commissione avanzerà una proposta formale di orientamenti e raccomandazioni per l'occupazione, alla luce di tale dibattito e delle linee politiche generali emerse dal Consiglio europeo di primavera. In tal modo si arriverà all'adozione, da parte del Consiglio, alla fine del primo semestre del 2003.

Il presente testo è un documento di discussione. La Commissione presenterà, nell'aprile 2003, alla luce delle conclusioni del Consiglio europeo di primavera, le proprie proposte dettagliate per gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione in un modo che garantirà la coerenza negli approcci riservati ai due documenti.

Nel quadro della transizione verso la razionalizzazione dei processi di coordinamento delle politiche, questa comunicazione è presentata insieme alla relazione di sintesi della Commissione e alla relazione sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e sul mercato interno, come apporto al Consiglio europeo di primavera. Mentre la relazione di sintesi contiene i messaggi fondamentali che la Commissione rivolge al Consiglio di primavera, questa comunicazione presenta con maggiori dettagli le implicazioni di tali messaggi per quanto riguarda la politica dell'occupazione.

1. LA SEO: UNA COMPONENTE FONDAMENTALE DELL'AGENDA DI LISBONA

Al Consiglio europeo di Lisbona, l'Unione europea ha definito una strategia esaustiva finalizzata a una crescita economica di lunga durata, al pieno impiego, alla coesione sociale e allo sviluppo sostenibile in una società basata sulla conoscenza. Vi è ora un ampio consenso sul fatto che la SEO dovrebbe essere eretta a strumento fondamentale di appoggio alla strategia di Lisbona nel quadro di un'Unione allargata. In tal modo, la SEO contribuirà anche alla coesione economica e sociale.

1.1. Rispondere alle sfide di medio e lungo termine

Le riforme del passato hanno aiutato ad aumentare la capacità di recupero dell'occupazione rispetto al rallentamento economico, ad aumentare l'occupazione di più di 10 milioni di posti di lavoro e a ridurre la disoccupazione dal 10,1% al 7,4 (pari a circa 4 milioni di persone) e la disoccupazione di lunga durata dal 5,2% al 3,3% nel corso del processo di Lussemburgo. Ciò significa che le riforme devono essere sostenute ed estese per creare altri 15 milioni di posti di lavoro, in modo da raggiungere l'obiettivo occupazionale fissato a Lisbona. Se da un lato vi sono stati miglioramenti strutturali notevoli sui mercati del lavoro dell'UE, dall'altro restano consistenti debolezze strutturali, che dovranno essere affrontate con determinazione. I *livelli UE di occupazione e partecipazione* rimangono insufficienti, e la *disoccupazione* resta alta in diversi Stati membri, colpendo in particolare determinate categorie, come i giovani (3 milioni di disoccupati nel 2001), gli anziani, le donne o le persone con svantaggi specifici. Parallelamente, si stanno manifestando delle *strozzature* in determinati settori e regioni dell'Unione. La *disparità fra i sessi* continua a essere sensibile, sia in termini di occupazione che di disoccupazione, retribuzione e segregazione settoriale e occupazionale: è ancora piuttosto lontana l'attuazione di un efficace *mainstreaming* (integrazione orizzontale) delle questioni di genere in tutti gli Stati membri. Permangono poi gravi *disparità all'interno delle*

regioni e fra le stesse. Infine, è essenziale invertire il declino che caratterizza la crescita della *produttività del lavoro*.

Queste debolezze strutturali si riscontrano sia negli attuali sia nei *futuri Stati membri*, anche se vi possono essere differenze nella loro entità. La situazione occupazionale dei diversi paesi candidati varia sensibilmente, ma in tutti vi sono da vincere le seguenti scommesse fondamentali: aumentare l'offerta di manodopera per contribuire a una crescita economica duratura; ottenere una ripresa dei tassi occupazionali, soprattutto per gli uomini e con particolare attenzione per i lavoratori anziani; garantire un flusso ordinato dall'agricoltura e dall'industria verso i servizi senza generare eccessive disparità regionali nel medio termine; migliorare e aggiornare le qualifiche e mettere i paesi candidati in grado di competere effettivamente nell'Unione allargata e nell'economia globale. Negli ultimi dieci anni, in tutti i paesi candidati si sono intraprese profonde riforme del mercato del lavoro, e la SEO dovrà sostenere tali riforme aiutandoli a gestire la trasformazione economica e sociale.

Oltre a cercare di risolvere le carenze strutturali che continuano a caratterizzare il mercato del lavoro europeo, la SEO dovrà anche tener conto delle nuove sfide che aspettano il settore dell'occupazione.

Le *tendenze demografiche* costituiscono un problema specifico a medio e lungo termine: è in atto un invecchiamento della forza lavoro, con un declino a lungo termine della popolazione in età da lavoro. Tali problemi tenderanno a far contrarre l'offerta di manodopera, a restringere il potenziale della crescita economica e a compromettere la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. Pertanto, l'aumento della *partecipazione della forza lavoro*⁵ è diventato una priorità, e il ruolo potenziale dei lavoratori provenienti da paesi terzi riceve una maggiore attenzione.

La *globalizzazione e la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza* stanno a loro volta accelerando il passo della ristrutturazione economica, col rischio di un'erosione delle qualifiche e dell'emarginazione sociale. Una positiva gestione del cambiamento economico e sociale sta diventando una priorità assoluta per la politica dell'occupazione. L'*investimento nel capitale umano* è centrale per raggiungere l'obiettivo di Lisbona di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo. La quota crescente che nell'economia spetta ai servizi, il ritmo delle innovazioni tecnologiche, l'aumento di peso del sapere e dell'informazione nel valore della produzione e l'entità della ristrutturazione economica e sociale sono tutti argomenti a favore di tale investimento. L'UE soffre di un insufficiente livello d'investimenti nel capitale umano e in quelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) tanto necessarie per aumentare la produttività e la qualità sul lavoro.

La *vita lavorativa sta diventando più complessa* in ragione di una maggiore irregolarità delle modalità di lavoro. Occorre ormai tenere conto di un certo numero di *transizioni*, compreso il passaggio dalla scuola alla vita lavorativa, da un posto all'altro, fra livelli professionali diversi, tra la vita lavorativa e la pensione e fra lavoro e formazione, includendo anche periodi di interruzione della carriera e di assistenza ai familiari e custodia dei bambini. Quest'ultimo punto solleva il problema di un'equa

⁵ Cfr. la relazione comune "Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva" presentata al Consiglio europeo di Barcellona, adottata in base al COM(2002) 9 def. del 24.01.2002.

ripartizione del lavoro retribuito e non retribuito fra uomini e donne. L'*equilibrio tra flessibilità e sicurezza* sta diventando una preoccupazione concreta per una parte sempre maggiore della forza lavoro.

La SEO deve fornire una risposta politica a tali sfide, strutturata attorno all'ambizioso obiettivo fissato a Lisbona di ottenere il pieno impiego, la qualità sul lavoro ("posti di lavoro migliori") e l'integrazione sociale.

La coerenza generale fra SEO e agenda di Lisbona sarà promossa dall'allineamento delle scadenze previste dalla SEO all'orizzonte di medio termine rappresentato dal 2010, con una revisione intermedia nel 2006⁶. Tale revisione coinciderà col riesame dei fondi strutturali, garantendo la necessaria coerenza e il sostegno reciproco fra strumenti politici e finanziari, in particolare per quanto riguarda il Fondo sociale europeo.

1.2. Strumenti incentrati su attuazione e risultati

Il metodo di coordinamento aperto della SEO, basato sull'articolo 128 del trattato, ha dato prova della propria validità. In seguito alla richiesta del Consiglio di Barcellona relativa a un rafforzamento della SEO e alla conclusione del dibattito in sede di Consiglio sulla "razionalizzazione", bisogna fare attenzione a un uso ottimale degli strumenti forniti dal trattato e sviluppati dalle prassi invalse.

Orientamenti sull'occupazione stabili e improntati ai risultati

Vi è ormai un ampio consenso sul fatto che, dopo le successive revisioni introdotte a partire dal 1997, gli orientamenti sono diventati uno strumento complesso, che dovrebbe essere *semplificato*. In un'Unione allargata, e in considerazione del più ampio spettro di soggetti cui faranno riferimento, gli orientamenti dovrebbero fornire un indirizzo e approcci di validità più generale per la riforma della politica occupazionale, con l'individuazione delle azioni prioritarie e responsabilità chiaramente definite.

L'accordo in sede di Consiglio in materia di razionalizzazione sostiene la proposta della Commissione volta a introdurre una maggiore *stabilità* negli orientamenti. L'esperienza insegna che misure importanti riguardanti il mercato del lavoro richiedono spesso del tempo per la loro concezione, adozione e attuazione, e ancor più ne richiedono per provare la propria efficacia sul mercato del lavoro. Il trattato prevede orientamenti annuali con la possibilità di eccezioni giustificate, per cui si dovrebbero evitare cambiamenti fino alla revisione intermedia prevista per il 2006.

Anche il principio di efficacia richiede orientamenti più *improntati ai risultati*, con meno enfasi sui metodi usati e una migliore definizione dei risultati da raggiungere. Ciò dovrebbe essere ottenuto, nella misura del possibile, in base a obiettivi quantitativi adeguati.

Indirizzo politico specifico mediante raccomandazioni

Dalla loro introduzione nel 2000, le raccomandazioni in materia di occupazione si sono dimostrate efficaci nel mantenere lo slancio delle riforme. Col crescere della

⁶ Cfr. conclusioni di Barcellona, paragrafo 30.

diversità in seno all'UE, e con orientamenti più all'insegna dei risultati, la formulazione di raccomandazioni diventerà ancor più importante. Esse consentono una differenziazione giustificata nell'indirizzo politico fra Stati membri a seconda delle rispettive situazioni, e sono un modo di concentrarsi sull'attuazione in linea con l'approccio di razionalizzazione. Le raccomandazioni saranno riviste annualmente e potranno essere aggiornate, se necessario, alla luce dei mutamenti nella situazione economica o sociale, nonché nelle politiche del paese interessato.

Concentrazione sull'attuazione mediante i PAN

I PAN sono previsti dal trattato e dovranno rimanere la base per un efficace sistema di relazioni sull'attuazione degli orientamenti per l'occupazione come parte autonoma del "Pacchetto d'attuazione" nazionale. Essi hanno dimostrato di essere uno strumento chiave per la sorveglianza multilaterale nel quadro della SEO. I PAN devono fornire informazioni essenziali riguardanti: i principali elementi di una risposta politica agli orientamenti, l'effetto delle misure adottate precedentemente, il seguito dato alle raccomandazioni, i progressi in direzione degli obiettivi fissati, le nuove linee direttrici e iniziative politiche, i relativi bilanci, in particolare per quanto riguarda l'FSE.

La stabilità degli orientamenti faciliterà la presentazione delle relazioni (rendicontazione) e ridurrà il fardello corrispondente che grava sugli Stati membri.

La relazione comune sull'occupazione

Il trattato fa della *relazione comune sull'occupazione* la base delle conclusioni del Consiglio europeo sulla situazione occupazionale. Nell'approccio razionalizzato, tale relazione costituirà il contributo specifico del Consiglio Occupazione, affari sociali, salute e politiche dei consumatori (ESHC) al Consiglio europeo di primavera, e conterrà messaggi politici fondamentali in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Costruire sulla valutazione e l'apprendimento dagli altri

Il valore aggiunto della SEO è strettamente legato alla sua capacità di promuovere l'apprendimento dagli altri e di sviluppare una cultura della valutazione al fine di migliorare la qualità delle politiche e dei provvedimenti. Il *programma di esame d'esperti ("peer review")*⁷ ha dimostrato di essere uno strumento prezioso al riguardo, e in futuro faciliterà il trasferimento di competenze fra gli Stati membri attuali e quelli nuovi. Esso va considerato una componente essenziale della SEO, e occorre procedere a una maggiore divulgazione dei suoi risultati.

In base all'esperienza del grande programma di valutazione della SEO organizzato dalla Commissione e dagli Stati membri nel 2001/2002, occorre sviluppare un *programma di valutazione permanente* a livello UE e nazionale. Il nuovo Programma di misure di incentivo per l'occupazione⁸ dovrebbe essere utilizzato per sostenere i progetti pertinenti.

Gli *indicatori* svolgono un ruolo molto importante nella valutazione delle politiche nazionali in materia di occupazione e dei risultati del mercato del lavoro europeo, e devono essere sostenuti da dati statistici e armonizzati affidabili. Gli Stati membri

⁷ <http://peerreview.almp.org>

⁸ Decisione n. 1145/2002/CE del 10.06.2002.

devono operare gli investimenti necessari per raccogliere i dati pertinenti. La recente base di dati sulle politiche del mercato del lavoro⁹ sarà uno strumento prezioso per monitorare gli orientamenti futuri.

1.3. Garantire la coerenza con altri processi

Una migliore articolazione con processi di coordinamento correlati - sia già consolidati e previsti dal trattato per quanto riguarda gli indirizzi di massima per le politiche economiche sia più recenti, come nel settore dell'istruzione e della formazione, dell'imprenditorialità, dell'integrazione sociale, delle pensioni e dell'immigrazione - sarà una priorità per il futuro della SEO.

Il recente accordo sulla razionalizzazione¹⁰ rappresenta una buona base per una maggiore complementarità e coerenza fra SEO e indirizzi di massima. Esso conferma il ruolo degli indirizzi di massima come strumento generale di coordinamento delle politiche economiche e il ruolo guida della SEO nel dare una direzione alle priorità in materia di politica occupazionale cui gli Stati membri dovrebbero aderire, e nel garantirne il coordinamento.

Il 3 dicembre 2002 il Consiglio ha confermato che facilitare la partecipazione all'occupazione per coloro che vogliono lavorare e sono abili al lavoro è un obiettivo fondamentale per la strategia di integrazione sociale, da perseguirsi nel contesto della SEO. Se l'ambito del metodo di coordinamento aperto nel settore dell'integrazione eccede con ampio margine la sfera dell'occupazione e del mercato del lavoro, è però vero che entrambe le strategie si prefiggono un comune obiettivo in materia, e dovrebbero pertanto essere strettamente coordinate.

Analogamente, vi sono importanti interazioni fra la SEO e il metodo aperto di coordinamento per le pensioni, in base al quale gli Stati membri hanno concordato una serie di obiettivi comuni e un quadro per lo scambio delle politiche riguardanti l'erogazione di pensioni adeguate e sostenibili tenuto conto dell'invecchiamento della popolazione. Certi aspetti importanti delle strategie degli Stati membri per il futuro delle pensioni devono essere trattati nel quadro della SEO.

Nel giugno 2002, il Consiglio europeo ha espresso la propria determinazione ad accelerare lo sviluppo di una politica europea comune in materia di immigrazione. Alla luce dell'importanza crescente dell'immigrazione nell'aiutare l'UE a sostenere l'impatto dell'invecchiamento demografico sull'occupazione e la crescita economica, occorrerà garantire un maggiore coordinamento con la SEO.

1.4. Una migliore governance

La SEO è stata un processo aperto fin dal suo inizio. Il Vertice di Lussemburgo sull'occupazione, del novembre 1997, ha lanciato un appello *“alla mobilitazione di tutte le parti: Stati membri, regioni, parti sociali, istituzioni comunitarie, per cogliere la possibilità straordinaria oggi offerta di cambiare il corso degli eventi associandosi alla nuova iniziativa coerente e determinata definita dal Consiglio europeo...”*. Da allora il messaggio è stato confermato da diversi altri Consigli europei. Il Libro bianco

⁹ Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2001.
Cat. n. KS-36-01-920-EN-N.

¹⁰ Relazione adottata dai Consigli EPSCO ed ECOFIN il 03.12.2002 su “Razionalizzazione dei processi di coordinamento delle politiche”.

sulla governance ha riconosciuto l'innovazione positiva introdotta dal “metodo di coordinamento aperto”, indicando che può contribuire a un nuovo sistema di governo dell'UE più efficace, efficiente e democratico.

Un'attuazione vigorosa e duratura della SEO richiede un aumento della consapevolezza della popolazione e una maggiore visibilità. Occorre promuovere la partecipazione di tutte le parti interessate in linea coi principi della Commissione sui requisiti minimi della consultazione, al fine non soltanto di aumentare l'efficacia della concezione e attuazione delle politiche, ma anche di potenziare una migliore *governance* del processo, contribuendo così a un migliore inserimento degli obiettivi della SEO nel quadro generale delle politiche nazionali. È pertanto necessario un ulteriore sviluppo della dimensione territoriale della SEO sia a livello regionale che locale, mediante una combinazione di politiche strategica basata sulla cooperazione, l'attivazione delle organizzazioni della società civile per arricchire lo sviluppo delle politiche e un maggiore coinvolgimento degli organismi parlamentari nei processi. Inoltre, la Commissione intende intensificare il dialogo sociale tripartito sull'occupazione.

2. UNA NUOVA GENERAZIONE DI ORIENTAMENTI PER L'OCCUPAZIONE

La nuova generazione di orientamenti per l'occupazione rifletterà i principi sopra menzionati. Una ristrutturazione - che si allontani dagli attuali “obiettivi orizzontali” e orientamenti specifici raggruppati in quattro “pilastri” - appare necessaria vista la necessità di tener conto delle nuove sfide per l'UE e dell'esigenza di una semplificazione. Senza pregiudicare in questa fase l'architettura esatta dei futuri orientamenti, appare necessario che essi tengano conto degli elementi che seguono:

- tre obiettivi generali rispecchianti l'equilibrio di Lisbona;
- una maggiore sottolineatura di realizzazione e *governance* della SEO;
- l'individuazione di un numero limitato di priorità;
- messaggi specifici indirizzati alle parti sociali;
- definizione di obiettivi appropriati.

La fissazione di obiettivi è fra le principali conquiste e successi della strategia europea per l'occupazione. La revisione della strategia in direzione di orientamenti più improntati ai risultati richiede un adeguamento degli obiettivi, i quali dovranno sostenere i tre principi generali e le priorità specifiche d'azione sotto individuate. Esempi di settori e indicatori per possibili obiettivi, molti dei quali già concordati a livello UE, sono inseriti nell'allegato, affinché possano essere considerati prima della proposta formale di orientamenti che la Commissione presenterà dopo il Consiglio europeo di primavera.

2.1. Tre obiettivi generali

Gli orientamenti futuri dovranno cercare di mantenere lo slancio delle riforme strutturali del mercato del lavoro nel quadro di una strategia volta a promuovere e gestire il cambiamento negli Stati membri attuali e futuri. In conformità dell'equilibrio politico dell'agenda di Lisbona, gli orientamenti proposti dovranno promuovere tre obiettivi complementari che si sosterranno a vicenda.

2.1.1. *Piena occupazione*

Realizzare l'obiettivo della *piena occupazione* aumentando i *tassi occupazionali* in direzione degli obiettivi di Lisbona e Stoccolma è fondamentale per la crescita economica dell'UE e per la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. La relazione comune per l'occupazione 2002 ha dimostrato che, malgrado gli Stati membri stiano adottando un approccio più strategico nei confronti di tali obiettivi (individuando meglio le potenziali riserve di manodopera e orientandosi verso risposte politiche di ampio respiro), un progresso in direzione della piena occupazione richiede sforzi continui, soprattutto in ragione delle condizioni economiche precarie.

Gli obiettivi di Lisbona e Stoccolma per il *tasso di occupazione generale* (media per l'UE pari al 67% nel 2005 e al 70% nel 2010), per le *donne* (rispettivamente 57 e 60%) e per i *lavoratori anziani* (50% nel 2010) sono pertanto elementi centrali degli orientamenti. Gli Stati membri sono stati incoraggiati a fissare i propri obiettivi nazionali in questa prospettiva. Inoltre, un'occupazione e una crescita economica più elevate devono essere sostenute da una crescita nell'*offerta di manodopera*.

Per aumentare l'occupazione e i tassi di partecipazione è necessaria un'ampia combinazione di politiche con misure riguardanti sia la domanda che l'offerta. Vi sono altre politiche europee e nazionali pertinenti, in particolare quelle che influenzano l'ambiente macroeconomico e in generale il clima per la creazione di posti di lavoro.

2.1.2. *Qualità e produttività sul lavoro*

L'agenda di Lisbona auspica posti di lavoro più numerosi *e migliori*, e la SEO dovrebbe rispecchiare l'equilibrio di questo approccio. La qualità si trova al centro del modello sociale europeo e abbraccia diverse dimensioni, come stabilito dal Consiglio europeo di Laeken alla fine del 2001. In particolare, comprende la soddisfazione per il salario percepito e le condizioni di lavoro, la salute e sicurezza sul posto di lavoro, la possibilità di un'organizzazione del lavoro flessibile, gli orari e l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

Come sottolineato dalla relazione comune Consiglio/Commissione "Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva" presentata al Consiglio europeo di Barcellona, la qualità dei posti di lavoro offerti ha un'influenza sulla decisione di entrare nel mercato del lavoro, ma anche di rimanere in un certo posto o sul mercato stesso. Lo spostamento verso posti di migliore qualità è poi strettamente correlato con la transizione verso un'*economia basata sulla conoscenza*; si è visto che il grosso dei posti di lavoro recentemente creati è concentrato nei settori di maggiore qualificazione e che fanno un elevato uso della conoscenza. Infine, la qualità è strettamente legata alla *produttività* e può pertanto apportare un contributo decisivo all'aumento della concorrenzialità dell'UE.

È essenziale rivolgere tutta l'attenzione all'aumento della produttività, in particolare mediante investimenti continui nel capitale umano, nella tecnologia e nell'organizzazione del lavoro.

2.1.3. *Coesione e mercato del lavoro inclusivo*

La riduzione della disoccupazione e delle rimanenti *disparità* nell'accesso al mercato del lavoro, sia dal punto di vista socioeconomico che regionale, è questione ad un tempo di equità e di efficienza della SEO.

L'accesso a un posto di lavoro, la garanzia che vi sia la possibilità di acquisire le competenze necessarie per entrare nel mercato del lavoro e rimanervi (nell'ottica in particolare dell'ampio uso delle TIC e del passaggio a una società basata sulla conoscenza) e la possibilità di progredire in termini retributivi e di qualifiche sono importantissimi fattori di promozione dell'integrazione sociale. Un approccio esaustivo nei confronti delle persone svantaggiate deve risolvere i problemi incontrati non soltanto dai disoccupati, ma anche da tutte le persone inattive che vorrebbero lavorare. I disoccupati di lunga durata (circa 5,5 milioni nel 2001) rappresentano una categoria ad alto rischio di emarginazione sociale. Tenendo conto di tutte le persone disoccupate e inattive desiderose di lavorare, nel 2001 l'UE aveva una potenziale offerta di manodopera ben superiore ai 23 milioni di unità. I disabili da soli rappresentano una popolazione di 38 milioni di europei; di questi, solo il 46% di persone con una disabilità moderata e il 24% di persone con una disabilità grave lavora. Mentre l'UE nel 2003 apre l'Anno europeo delle persone con disabilità, è fondamentale riconoscere le difficoltà incontrate da queste persone nell'accedere al mercato del lavoro e nel restarvi, e adottare misure risolutive per sfruttare meglio il potenziale occupazionale dei disabili.

Vi è spesso una forte dimensione regionale o locale dell'esclusione dal mercato del lavoro. Molti Stati membri attuali e futuri mostrano ampie disparità regionali in termini di occupazione e disoccupazione. Alcune aree rurali o urbane soffrono di problemi particolarmente gravi di disoccupazione e inattività. La SEO deve affrontare tali disparità e sostenere la coesione economica e sociale.

2.2. Concentrazione sulle priorità

In considerazione della valutazione dei primi cinque anni della SEO e delle discussioni tenutesi negli ultimi mesi sul futuro della stessa, la Commissione ritiene che le seguenti priorità, che rafforzano i tre obiettivi generali sopra indicati, saranno le più opportune per i futuri orientamenti. Alcuni suggerimenti specifici, basati sull'esperienza fatta con la SEO, sono analizzati per ciascuna delle priorità, affinché siano dibattuti e considerati prima che la Commissione presenti una proposta formale di orientamenti per l'occupazione.

2.2.1. Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive

Uno degli effetti più incisivi della SEO finora è stato l'introduzione o il rafforzamento in tutti gli Stati membri di un approccio preventivo e più attivo nei confronti dei disoccupati. Tale approccio è di particolare importanza in una situazione di rallentamento economico e ristrutturazione su vasta scala.

Esso dev'essere consolidato, al fine di minimizzare l'afflusso verso la disoccupazione di lunga durata. *Fare l'offerta giusta alla persona giusta al momento giusto* potrebbe essere un principio guida al riguardo. A tal fine è necessaria un'*individuazione precoce* delle necessità di ciascuna persona in cerca di lavoro e la tempestiva stesura di un *piano d'azione personalizzato*, nell'ottica di un'integrazione duratura nel mercato del lavoro.

Si può ricercare una maggiore ambizione quanto all'offerta di misure attive alle persone in cerca di lavoro. Dal momento che l'obiettivo di attivazione fissato al 20% è stato superato dalla maggior parte degli Stati membri, e in considerazione della necessità di migliorare ulteriormente i risultati in termini di effettiva integrazione dei

disoccupati sul mercato del lavoro, sembra appropriato alzare sensibilmente questo obiettivo. Tale provvedimento va accompagnato da una più forte sottolineatura della qualità dei programmi, dell'*effettiva integrazione* dei beneficiari nel mercato del lavoro e del *rapporto costi-benefici* in base a quanto risulta dalle valutazioni finora effettuate. Indirizzare misure attive a tutte le persone non occupate che desiderino rientrare nel mercato del lavoro - che siano o meno registrate ufficialmente come disoccupate - deve diventare una priorità assoluta in considerazione della necessità di aumentare la partecipazione della forza lavoro. Si può inoltre prestare più attenzione alle persone attualmente occupate ma a rischio di disoccupazione.

Fra i principali risultati dell'approccio preventivo e attivo si conta su una riduzione della *disoccupazione giovanile* e della *disoccupazione di lunga durata*.

2.2.2. *Far sì che il lavoro paghi*

Il sistema di incentivi finanziari è uno dei fattori determinanti della partecipazione al mercato del lavoro ed è stato un elemento importante sia degli orientamenti per l'occupazione sia degli indirizzi di massima per le politiche economiche. L'equilibrio fra redditi da lavoro - risultanti dal livello della retribuzione e da quello della tassazione - e redditi percepiti in stato di disoccupazione o inattività determina la decisione di entrare e rimanere o meno sul mercato del lavoro. L'obiettivo di "Far sì che il lavoro paghi" deve essere perseguito sia dal punto di vista della persona in cerca di lavoro che da quello del datore di lavoro. In linea con le raccomandazioni della relazione comune sull'accrescimento del tasso di attività, è necessario un riesame sistematico dei sistemi fiscali e previdenziali con una particolare enfasi sull'eliminazione della disoccupazione e delle trappole della povertà, incoraggiando le donne a entrare, rimanere o ritornare sul mercato del lavoro dopo un'interruzione, e mantenendo più a lungo in attività i lavoratori anziani. Inoltre, la tassazione sul lavoro, in particolare per quanto riguarda i lavoratori meno qualificati, dev'essere tale da ridurre il richiamo del lavoro nero e da incoraggiare la creazione di nuovi posti.

2.2.3. *Promuovere l'imprenditorialità per creare posti di lavoro migliori e più numerosi*

L'innovazione e l'attività imprenditoriale sono motori di primaria importanza per aumentare la concorrenzialità, la crescita e la creazione di posti di lavoro duraturi, di maggiore produttività e di più elevata qualità. La promozione dell'imprenditorialità richiede un'ampia combinazione di politiche comprensiva in particolare di: un migliore quadro normativo e amministrativo, accesso alla forza lavoro qualificata, promozione di un atteggiamento più positivo nei confronti dell'imprenditorialità e delle capacità manageriali, un ambiente finanziario favorevole, un mercato del lavoro e dei prodotti funzionante e condizioni favorevoli per la ricerca e l'innovazione.

La concordanza della strategia per l'occupazione con altri processi pertinenti e il passaggio a orientamenti più semplici e improntati ai risultati suggeriscono un approccio più concentrato sugli aspetti che presentano una relazione più diretta col capitale umano e il potenziale di creazione di posti di lavoro delle nuove imprese. Occorre impegnarsi in particolare per sensibilizzare la popolazione sul fatto che l'attività imprenditoriale è una possibilità di carriera e per conferire *capacità manageriali* agli imprenditori attuali e potenziali mediante l'intero sistema educativo, al fine di sostenere la creazione e lo sviluppo delle imprese, sono poi da incoraggiare l'*imprenditorialità femminile* e la creazione di imprese da parte dei disoccupati, e

vanno ridotti gli ostacoli amministrativi, fiscali o finanziari all'*assunzione di personale*, specialmente per quanto riguarda le aziende innovative e di piccole dimensioni, va promossa la sensibilizzazione in merito alla *responsabilità sociale* delle aziende e va fornita assistenza alle imprese per aiutarle a *migliorare l'organizzazione e le condizioni di lavoro*, anche per quanto riguarda l'introduzione di nuove tecnologie, ad esempio mediante appropriati servizi d'informazione e consulenza.

2.2.4. *Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare*

Il lavoro nero è un problema, a vari livelli, di tutti gli Stati membri e in generale implica posti di lavoro di bassa qualità senza o con poca sicurezza per il lavoratore, e a volte coinvolge l'immigrazione clandestina. Il *lavoro nero* compromette il finanziamento e l'erogazione della protezione sociale e dei servizi pubblici.

La lotta al lavoro nero richiede una *combinazione di politiche che preveda allo stesso tempo azioni preventive e l'applicazione di sanzioni*. Le iniziative politiche da promuovere in questo senso comprendono la semplificazione delle procedure e delle normative, una maggiore sensibilizzazione del pubblico quanto ai possibili effetti negativi del lavoro nero e dell'economia sommersa, lo scambio d'informazioni e una maggiore comunicazione, la cooperazione fra autorità, la riduzione degli oneri fiscali sul lavoro, sorveglianza e sanzioni efficaci, la piena attuazione del piano d'azione per la lotta all'immigrazione clandestina¹¹.

È essenziale che gli Stati membri migliorino la raccolta dei dati e procedano al monitoraggio dei progressi nel settore, compresa la valutazione d'impatto delle iniziative adottate.

2.2.5. *Promuovere l'invecchiamento attivo*

Una delle sfide maggiori per l'UE e gli Stati membri è rappresentata dall'obiettivo fissato a Stoccolma di un tasso di occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) pari al 50% entro il 2010 e dall'obiettivo fissato a Barcellona di aumentare di cinque anni l'età media di pensionamento nell'UE entro il 2010. Come stabilito dalla relazione comune "Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva"¹², è dunque necessario un approccio preventivo dinamico e strutturato attorno agli obiettivi principali: creare più posti di lavoro e aumentarne la qualità, far sì che il lavoro paghi, promuovere qualifiche più elevate e adattabili e rendere il lavoro un'opzione reale per tutti. In questo quadro, la relazione invita a dare la priorità alla formulazione di strategie di ampio respiro e a iniziative congiunte governo/parti sociali per mantenere i lavoratori più a lungo in attività, nonché a un riesame mirato dei sistemi fiscali e previdenziali e ad approcci più esaustivi per risolvere la disparità fra i sessi quanto a retribuzione e accesso al mercato del lavoro, fornendo un appoggio maggiore alle persone con responsabilità di assistenza e riesaminando gli sforzi volti a un'effettiva riduzione degli abbandoni scolastici.

¹¹ Adottato dal Consiglio il 28 febbraio 2002 (GU C 142 del 14.6.2002)

¹² Cfr. la relazione comune "Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva" presentata al Consiglio europeo di Barcellona, adottata in base al COM(2002) 9 def. del 24.01.2002.

2.2.6. *Immigrazione*

A causa dell'invecchiamento e del connesso deficit di competenze, per realizzare gli obiettivi di Lisbona entro il 2010 e oltre risulteranno molto importanti la configurazione e le dinamiche dell'immigrazione nell'UE. L'immigrazione economica potrebbe aiutare a superare le carenze di manodopera sul breve periodo in molti settori. Sul lungo periodo, l'immigrazione potrebbe avere un effetto sul modo in cui l'UE sosterrà invecchiamento e squilibri demografici e il loro impatto sull'occupazione e la crescita economica. L'UE deve anzitutto mobilitare le proprie risorse umane presenti, compresi i lavoratori immigrati che già risiedono legalmente sul suo territorio, ma anche le politiche dell'immigrazione possono apportare un contributo per affrontare gli squilibri del mercato del lavoro. Tali politiche dovranno essere concepite in modo da sostenere gli obiettivi di sviluppo a lungo termine dei paesi d'origine.

Il contributo degli immigrati all'occupazione e alla crescita economica dipenderà dalla loro integrazione nel mercato del lavoro e dalla riuscita della loro integrazione nella società. Il divario occupazionale fra cittadini UE e non UE dev'essere ridotto. Le misure occupazionali devono essere collegate a strategie esaustive di integrazione, che diano l'opportuna considerazione all'effetto dell'emigrazione sui paesi d'origine. Nel quadro di tali strategie, occorre affrontare una serie di questioni di fondamentale importanza, come la promozione di partecipazione e impiego pieni per gli immigrati di seconda generazione (che spesso incontrano gravi problemi sociali e occupazionali), la soddisfazione delle particolari esigenze delle donne immigrate, la lotta all'immigrazione clandestina e al lavoro nero (tenendo conto che i due fenomeni si alimentano a vicenda). Devono essere sviluppate anche altre politiche con l'obiettivo di riconoscere agli immigrati diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini europei, al fine di garantirne la piena partecipazione alla vita sociale, culturale e civile.

L'ulteriore sviluppo della politica d'immigrazione dell'UE, compresa la creazione di un quadro comune trasparente per l'ammissione, le condizioni di residenza e la mobilità dei lavoratori immigrati, rappresenta una priorità.

2.2.7. *Promuovere l'adattabilità sul mercato del lavoro*

La capacità delle imprese e dei loro dipendenti di gestire il cambiamento in modo positivo sarà un punto centrale nel successo delle future politiche per l'occupazione e dipenderà da un buon equilibrio tra flessibilità e sicurezza sul mercato del lavoro. Oltre al quadro normativo di competenza dei governi, un ruolo d'importanza particolare spetta anche alla negoziazione fra le parti sociali.

Occorre incoraggiare ulteriormente la flessibilità, in particolare in termini di possibilità di accordi contrattuali o di orari di lavoro differenti. Allo stesso tempo, occorre agire per impedire un frazionamento del mercato fra diversi tipi di lavoratori e facilitare il passaggio da una modalità di lavoro all'altra. È poi necessario incoraggiare una migliore divulgazione delle iniziative adottate per modernizzare l'organizzazione del lavoro e migliorare la flessibilità all'interno delle imprese.

Dev'essere anche promosso un approccio dinamico alla sicurezza, che rifletta il fondamentale contributo dell'*accesso alla formazione*. Se gli *investimenti da parte delle imprese* per la formazione dei lavoratori adulti rappresentano il 2,3% del costo

totale del lavoro, secondo i dati più recenti, è assolutamente necessario un loro aumento per promuovere l'adattabilità della forza lavoro, aumentare la produttività e incoraggiare l'invecchiamento attivo. Anche migliori condizioni lavorative - comprese *salute e sicurezza sul posto di lavoro* - fanno parte dell'indispensabile equilibrio tra flessibilità e sicurezza, e sono particolarmente necessarie per ottenere un aumento nella partecipazione della forza lavoro, soprattutto per quanto riguarda gli anziani e i disabili. La riduzione altamente prioritaria del numero di *infortuni sul lavoro e malattie professionali* potrebbe così essere considerata sia a livello UE che a livello nazionale.

2.2.8. Investimento in capitale umano e strategie per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita

Negli ultimi anni si sono registrati progressi significativi relativamente all'elaborazione di strategie per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Rimane però molto da fare: si tratta di un requisito fondamentale per migliorare la qualità del lavoro e la sua produttività, nonché di un fattore di promozione della partecipazione della forza lavoro e dell'integrazione sociale.

Una risposta politica efficace presuppone che agiscano tutte le parti interessate: autorità pubbliche, individui, imprese, parti sociali, ONG e fornitori di servizi educativi. I governi devono mettersi in testa e stabilire gli elementi fondamentali delle strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita¹³. Essi devono riplasmare la spesa pubblica al fine di reindirizzarla verso l'accumulazione di capitale umano e aumentare l'efficienza degli investimenti nell'istruzione e nella formazione. Ridurre la dispersione e l'abbandono scolastico e aumentare il livello d'istruzione, preparando il terreno per il futuro accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, rimangono sfide importanti per molti Stati membri presenti e futuri. Inoltre, le autorità pubbliche devono provvedere affinché vi siano standard qualitativi e incentivi per i datori di lavoro e per gli individui, al fine di aumentare volume e qualità degli investimenti privati nel capitale umano.

Le imprese devono investire di più nella formazione degli adulti per aumentarne la produttività, aggiornare le qualifiche di quanti lavorano e mantenerli più a lungo in attività. La crescente disparità nell'accesso alla formazione, a tutto svantaggio dei lavoratori più anziani e meno qualificati, è un elemento di seria preoccupazione. Occorre infine rovesciare la tendenza attuale, secondo cui gli investimenti delle imprese per la formazione calano con l'aumento dell'età dei lavoratori.

La recente comunicazione della Commissione "Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione"¹⁴ fornisce parametri da utilizzare nel contesto della SEO.

¹³ Tali componenti fondamentali sono definite dalla comunicazione della Comunicazione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente", COM(2001) 678 e sono costituite da: lavoro in partenariato, conoscenza della domanda di apprendimento, risorse adeguate, agevolazione dell'accesso, creazione di una cultura dell'apprendimento e aspirazione all'eccellenza.

¹⁴ COM(2002) 629, datato 20.11.2002.

2.2.9. *Parità fra i sessi*

Un continuo aumento nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro è di fondamentale importanza per raggiungere gli obiettivi di Lisbona in materia occupazionale, in particolare incoraggiando le donne anziane a rimanere più a lungo sul mercato del lavoro e facilitando la partecipazione delle madri con figli piccoli.

Il rafforzamento dell'*integrazione orizzontale delle questioni di genere* negli altri settori di intervento occupazionale appare necessario ad esempio con l'adozione di un approccio esaustivo, mediante una valutazione d'impatto sistematica dal punto di vista del sesso per le nuove proposte di politiche, sviluppando meccanismi istituzionali e sistemi di monitoraggio e potenziando la formazione e la sensibilizzazione.

Per aumentare la crescita occupazionale e migliorare la qualità del lavoro, le politiche a favore dell'occupazione dovranno *occuparsi delle disparità strutturali* del mercato del lavoro. Tali disparità comprendono il divario fra i sessi per quanto riguarda occupazione, disoccupazione e forme non tradizionali d'impiego, la segregazione tra i sessi per settori e professioni, la disparità retributiva e la promozione delle donne ai posti decisionali. La sottorappresentazione delle donne in settori fondamentali che concorrono alla formazione della futura società basata sulla conoscenza, ad es. l'istruzione superiore e la ricerca, dev'essere ridotta in modo significativo.

Inoltre, è importante *promuovere condizioni più favorevoli* per entrare, rientrare, e rimanere sul mercato del lavoro per donne e uomini. Fra gli esempi di questi interventi di conciliazione: fornitura, accesso e qualità adeguati per i servizi di custodia dei bambini e di assistenza alle altre persone a carico, equa condivisione delle responsabilità di assistenza e cura della casa, incoraggiamento all'uso del congedo parentale e di sistemi analoghi per gli uomini, con possibili modalità di lavoro flessibili per i lavoratori di entrambi i sessi.

Al riguardo, l'obiettivo di Barcellona relativo alla fornitura di *servizi di custodia dei bambini* appare essenziale¹⁵.

2.2.10. *Sostenere l'integrazione e combattere la discriminazione sul mercato del lavoro per le persone svantaggiate*

L'integrazione delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro è importante al fine di prevenire l'emarginazione sociale, elevare i tassi di occupazione e intervenire a favore della sostenibilità dei sistemi di protezione sociale.

Si giudica necessario che tutti gli Stati membri individuino le persone o categorie con un livello particolarmente basso di partecipazione al mercato del lavoro (ad es. per disabilità, origine etnica, situazione familiare, età, luogo di residenza ecc.) ed elaborino risposte politiche adeguate, se possibile sulla base di obiettivi quantitativi. A tal fine sarà necessario uno sforzo maggiore per migliorare i dati e il monitoraggio relativi alla posizione delle persone considerate come appartenenti a categorie svantaggiate, fatto salvo il rispetto del diritto alla protezione dei dati personali. Regolandosi in base alle valutazioni esistenti, le risposte politiche devono fare uso di

¹⁵ Le conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona fissano l'obiettivo di "fornire, entro il 2010, [...] un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni".

una combinazione di misure ben mirate, attive e preventive, riguardanti il mercato del lavoro, di misure atte a promuovere la creazione di opportunità di impiego adeguate, di misure di sensibilizzazione e di incentivi all'assunzione per i datori di lavoro, dovrebbero inoltre essere sfruttate maggiormente le possibilità di creazione di posti di lavoro nell'economia sociale o in settori corrispondenti a nuove esigenze. Un ulteriore sostegno verrà da un'ampia gamma di misure di accompagnamento e di politiche che rendano il lavoro un'opzione reale per le persone interessate, nonché da misure volte a eliminare la discriminazione sul mercato del lavoro, in particolare sulla base delle direttive UE in materia¹⁶.

2.2.11. Affrontare le disparità regionali in campo occupazionale

Le disparità regionali in materia di occupazione e disoccupazione continuano a rappresentare un problema. Affrontare queste disparità è particolarmente importante per una politica dell'occupazione, dal momento che le regioni dai risultati insufficienti rendono più difficile raggiungere gli obiettivi di Lisbona. Colmare i fossati fra regioni è anche essenziale per rafforzare la coesione all'interno dell'Unione europea.

In tale ottica, è fondamentale aumentare la qualità del capitale umano, mediante investimenti significativi a favore della qualificazione e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. La configurazione delle qualifiche della forza lavoro varia considerevolmente da una regione all'altra, con una concentrazione dei lavoratori meno qualificati nelle regioni che registrano risultati insufficienti. Tali regioni mostrano anche bassi livelli di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne.

La cooperazione a livello locale e regionale è essenziale per sfruttare appieno il potenziale di creazione di posti di lavoro e per elaborare strategie utili ad affrontare con più efficacia i deficit di competenze. Anche il ruolo dei servizi pubblici dell'occupazione è importante per individuare le opportunità a livello regionale e locale e per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro risolvendo deficit di competenze e strozzature. Infine, si potrebbe fare di più per aumentare la capacità dell'economia sociale di creare un maggior numero di posti di lavoro, e per aumentare la qualità degli stessi.

In molti Stati membri, gli accordi salariali devono tenere maggiormente conto delle differenze regionali nella produttività e nelle condizioni del mercato del lavoro.

2.3. Realizzazione e governance

La valutazione dei primi cinque anni di SEO mostra il valore aggiunto del metodo di coordinamento delle politiche applicato al settore occupazionale, ma sottolinea anche come una migliore *governance* sia un punto fondamentale per il futuro. Nella sua risoluzione del settembre 2002, il Parlamento europeo ha posto l'accento sulla necessità di integrare meglio la SEO con le politiche del mercato del lavoro perseguite a livello nazionale, regionale e locale negli Stati membri, nonché con le attività dell'FSE. In particolare, il Parlamento ha auspicato un più stretto coinvolgimento dei

¹⁶ Direttive del Consiglio 2000/43/CE, del 29 giugno 2000, e 2000/78/CE, del 27 novembre 2000.

parlamenti nazionali, dei soggetti locali, delle ONG e della società civile al processo europeo in materia di occupazione, nonché un più forte impegno delle parti sociali.

Migliorare la realizzazione della SEO dovrebbe pertanto essere una priorità assoluta per la prossima generazione di orientamenti.

2.3.1. Servizi efficaci ed efficienti di realizzazione

Il successo nell'attuazione delle politiche per l'occupazione dipende anche da una serie di servizi operativi, come chiaramente emerso dai recenti negoziati di adesione, in cui lo sviluppo istituzionale (*institution building*) ha ricevuto una notevole attenzione in quanto parte dell'"*acquis* comunitario".

Meritano attenzione i servizi di realizzazione con un ruolo particolarmente importante nel contesto della SEO, in particolare:

- servizi dell'occupazione: moderni servizi dell'occupazione sono necessari per l'attuazione efficace ed efficiente di strategie attive e preventive, che comprendano una gestione delle situazioni individuali; essi sono anche responsabili di un'adeguata corrispondenza di domanda e offerta sul mercato del lavoro, il che presuppone in particolare che si promuova la trasparenza dei mercati del lavoro a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per facilitare la mobilità dei lavoratori; i servizi dell'occupazione spesso hanno anche un ruolo di responsabilità nella gestione dei flussi dell'immigrazione;
- servizi di reintegrazione sociale, nel quadro del loro ruolo di integrazione sul mercato del lavoro. L'esperienza indica la necessità di una stretta cooperazione fra i servizi sociali e quelli dell'occupazione, per evitare che si sviluppi un sistema a due livelli a seconda della situazione delle persone in cerca di lavoro, e per promuovere percorsi verso l'integrazione;
- servizi di formazione che - basandosi su un mercato misto pubblico/privato - devono fornire una formazione di qualità e adeguata alle esigenze personali e all'altezza della richiesta di qualifiche da parte del mercato del lavoro;
- ispettorati del lavoro che aiutino le imprese a migliorare le condizioni di lavoro e sanzionino i reati gravi, compreso il lavoro nero.

2.3.2. Un forte coinvolgimento delle parti sociali

Il Consiglio europeo di Barcellona ha invitato "le parti sociali a mettere le loro strategie nei diversi ambiti territoriali (europeo, nazionale, regionale e locale) e settoriali al servizio della strategia e degli obiettivi di Lisbona e a presentare a tale scopo una relazione annuale sui loro contributi sia a livello nazionale, nei piani per l'occupazione, sia a livello europeo, presentandola direttamente al vertice sociale". A Barcellona si è anche sottolineato che la SEO riformata dovrà "rafforzare il ruolo e la responsabilità delle parti sociali nell'attuazione e nel controllo degli orientamenti"¹⁷.

¹⁷ Conclusioni di Barcellona, paragrafi 29 e 30.

Come annunciato nella loro dichiarazione comune per il Consiglio europeo di Laeken, le parti sociali hanno adottato un piano di lavoro pluriennale il 28 novembre 2002, per affrontare una serie di questioni importanti a sostegno della strategia di Lisbona per gli anni 2003-2005. Tale piano prevede la presentazione di relazioni sulle azioni intraprese dalle parti sociali negli Stati membri per attuare gli orientamenti per l'occupazione e altre iniziative pertinenti in settori quali parità uomo-donna, stress e molestie, invecchiamento attivo e mobilità, telelavoro, lavoro nero e gestione delle conseguenze sociali dei mutamenti economici. A Laeken le parti sociali hanno anche espresso il proprio desiderio di sostituire il comitato permanente per l'occupazione istituendo un ente tripartito di concertazione per la crescita e l'occupazione. Tale suggerimento è stato accolto dalla Commissione, che ha proposto un Vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione, da tenersi ogni anno alla vigilia del Consiglio europeo di primavera.

Nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, sarebbe opportuno:

- invitare gli Stati membri a edificare le proprie politiche dell'occupazione sulla base di una forte cooperazione con le parti sociali a tutti i livelli, dalla fase della concezione delle politiche a quelle di attuazione, rendicontazione e valutazione;
- invitare le parti sociali a livello nazionale a contribuire alla felice attuazione degli orientamenti in tutti i settori in cui risultano responsabili; in tale contesto, alcune priorità degli orientamenti potrebbero essere presentate all'attenzione delle parti sociali, come la ristrutturazione economica, l'invecchiamento attivo, il capitale umano e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita¹⁸, l'organizzazione del lavoro e l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza, la riduzione della disparità retributiva e la lotta alla discriminazione;
- invitare le parti sociali a livello europeo a contribuire al successo della strategia, in particolare mediante il loro programma di lavoro comune e il loro contributo al Vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione.

2.3.3. *Mobilitazione di tutti i soggetti pertinenti*

La prima generazione di orientamenti per l'occupazione ha cercato di sostenere il coinvolgimento dei protagonisti del settore nella SEO, in particolare le parti sociali e le autorità territoriali. Si sono compiuti notevoli progressi per quanto riguarda lo sviluppo di una vera dimensione territoriale, ma la società civile è ancora assente dal processo. Inoltre, i PAN sono troppo spesso percepiti come "proprietà" dei servizi ministeriali e non sono inseriti pienamente e coerentemente nel quadro politico nazionale generale, in parte a causa di uno scarso coinvolgimento parlamentare.

Gli Stati membri potrebbero essere incoraggiati a divulgare maggiori informazioni mirate sugli obiettivi e le procedure della SEO, accrescendone così il profilo, nonché la volontà e capacità di coinvolgersi da parte dei soggetti potenzialmente interessati.

¹⁸ Invitare le parti sociali a dare attuazione al "Quadro d'azione per lo sviluppo delle competenze e delle qualifiche lungo tutto l'arco della vita" comunemente concordato.

Gli Stati dovrebbero far partecipare attivamente tutti i soggetti (compresa la società civile), e gli appropriati livelli politici e amministrativi dovrebbero essere incoraggiati e sostenuti nell'elaborazione e attuazione di strategie nazionali. Vanno altresì incoraggiate strategie per l'occupazione basate sulla cooperazione a livello locale e regionale. I PAN devono essere pienamente integrati nel quadro decisionale nazionale, garantendone così una maggiore coerenza e conseguenza. Vanno infine divulgate le buone prassi di alcuni paesi, in particolare in termini di coinvolgimento parlamentare.

2.3.4. Stanziamenti finanziari adeguati

La SEO sarà efficace se la sua dotazione finanziaria sarà adeguata all'attuazione degli orientamenti per l'occupazione. Un più stretto coinvolgimento degli organismi parlamentari nel processo dei PAN dovrebbe di per sé facilitare un migliore inserimento delle strategie per l'occupazione nel quadro politico nazionale, e le modifiche proposte allo scadenziario nel contesto dell'accordo sulla razionalizzazione dovrebbero consentire una migliore integrazione nel ciclo finanziario nazionale, dato che i NAP saranno ultimati in autunno.

Il Consiglio europeo di Berlino del 1999 ha fatto del Fondo sociale europeo (FSE) lo strumento finanziario fondamentale per sostenere la strategia europea per l'occupazione. L'FSE e gli altri fondi strutturali però necessitano di essere meglio calibrati sulla realizzazione della SEO. La sfida sta nel garantire che i programmi dei fondi strutturali rispondano meglio al mutare delle esigenze dei mercati del lavoro regionali e nazionali, e che continuino a ricevere fondi sufficienti per poter incidere sui problemi specifici. La revisione intermedia dei programmi, prevista per il 2003, fornirà una prima opportunità di riesaminare e, se del caso, reindirizzare, i programmi, affinché servano meglio le priorità dei Piani d'azione nazionali per l'occupazione e affrontino meglio le debolezze del mercato del lavoro specifiche di ciascun paese.

*

La presente comunicazione serve a sostenere e integrare la relazione di primavera della Commissione, che rappresenta il contributo di quest'ultima al Consiglio europeo di primavera. Essa intende fornire una base per ampie consultazioni delle istituzioni dell'UE e di tutte le parti interessate nel periodo che precede il Consiglio. In seguito a tali consultazioni e alle conclusioni del Consiglio di primavera, la Commissione presenterà una proposta formale di orientamenti e raccomandazioni per l'occupazione nell'aprile 2003.

ALLEGATO: ESEMPI DI POSSIBILI INDICATORI E OBIETTIVI PER LA SEO

INDICATORE	Obiettivi esistenti a livello UE (2010)	Situazione attuale nell'UE	Obiettivi per la nuova SEO (2010) ¹⁹
Piena occupazione			
➤ Obiettivi di Stoccolma e Lisbona relativi al tasso d'occupazione -Generale -Donne -Lavoratori anziani	Obiettivi di Lisbona e Stoccolma 67% (2005), 70% 57% (2005), 60% 50%	64,5% (2001) 55% (2001) 38,8% (2001)	
➤ Aumento annuo dell'offerta di manodopera nell'UE		0,7% (media annuale 1995 - 2001)	
Misure attive e preventive per i disoccupati e le persone inattive			
➤ Prevenzione della disoccupazione di lunga durata	A ogni disoccupato giovane e adulto deve essere offerto un nuovo inizio prima dei 6 o 12 mesi rispettivamente (Orientamenti per l'occupazione)	5 Stati membri sono pienamente conformi (progetto JER2002, COM(2002) 621)	
➤ Proporzioni dei disoccupati che partecipano a misure attive	20% (Orientamenti per l'occupazione)	Media 33% (2001) Tre paesi coi migliori risultati 51% (2001)	
➤ Riduzione della proporzione di disoccupazione giovanile		7,1% media UE 2001 Media dei 3 paesi coi migliori risultati 3% (1997 - 2001)	
➤ Riduzione della disoccupazione di lunga durata		3,1% media UE 2001 Media dei 3 paesi coi migliori risultati 1%	

¹⁹ Obiettivi appropriati potranno essere definiti dopo il Consiglio europeo di primavera sulle questioni pertinenti individuate fra i settori indicati in questa tabella.

		(1997 - 2001)	
--	--	---------------	--

Far sì che il lavoro paghi			
➤ Riduzione degli oneri fiscali sui salari bassi	Obiettivi nazionali da fissare a cura degli Stati membri (Orientamenti per l'occupazione)	37,8%	
➤ Riduzione del numero di lavoratori poveri (<i>working poor</i>) ²⁰ in % della popolazione che lavora (dipendenti e autonomi)		Dipendenti: 6% Autonomi: 17% (1997)	
Promuovere l'imprenditorialità per creare posti di lavoro migliori e più numerosi			
➤ Tasso di nascita delle nuove imprese			
➤ Tasso di sopravvivenza delle nuove imprese			
Trasformare il lavoro nero in regolare			
➤ Ridurre il lavoro nero		Ampie variazioni fra Stati membri	
Promuovere l'invecchiamento attivo			
➤ Aumento dell'età pensionabile effettiva media	Aumento di 5 anni, cioè a 65 anni d'età	59,9 anni	
Immigrazione			
➤ Riduzione del divario occupazionale fra cittadini UE e non UE		8,3 p.p.	
Promuovere l'adattabilità sul mercato del lavoro			
➤ Ridurre il divario nell'accesso alla formazione da parte dei lavoratori con contratti a tempo parziale / determinato rispetto ai contratti a tempo pieno /			

²⁰ Sono lavoratori poveri le persone che lavorano e hanno un reddito disponibile equivalente sotto il 60% del reddito disponibile mediano equivalente nazionale. Il reddito disponibile equivalente è definito come il reddito disponibile totale della famiglia diviso per le sue "dimensioni equivalenti".

indeterminato			
➤ Investimento delle imprese nella formazione dei lavoratori adulti		2,3% (1999) del costo del lavoro totale	
➤ Numero di infortuni sul lavoro e malattie professionali su 100 000 dipendenti		Valori dell'indice (1994 = 100, 1999 = 90)	
Investimenti nel capitale umano e nelle strategie per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita²¹			
➤ Riduzione degli abbandoni scolastici	10% a livello UE metà della percentuale del 2000 in ciascuno Stato membro	19,4%	
➤ Aumentare i risultati educativi della popolazione fra i 25 e i 64 anni (secondaria superiore)	80%	63,8%	
➤ Partecipazione degli adulti a istruzione e formazione	15% a livello UE, nessuno Stato membro sotto il 10%	8,4%	
➤ Investimenti pro capite nelle risorse umane	Aumenti annui sostanziali; obiettivi da fissare a livello nazionale		
Parità uomo-donna			
➤ Divario fra i sessi -Occupazione -Disoccupazione		18 p.p. 2,3 p.p.	
➤ Divario retributivo		16% (1998)	
➤ Divario nell'occupazione di posti direttivi		7 p.p. (1998)	
➤ Copertura dei servizi di custodia dei bambini fra 0 e 3 anni	33%	7-70%	
➤ Copertura dei servizi di custodia dei bambini fra 3 anni e l'età dell'istruzione obbligatoria	90%	50-90%	

²¹ La Commissione ha proposto questi obiettivi nel quadro della sua comunicazione "Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione", COM(2002) 629.

Sostegno all'integrazione e lotta alla discriminazione sul mercato del lavoro verso le persone svantaggiate			
➤ Riduzione del divario nella disoccupazione delle persone svantaggiate (ad es. minoranze etniche, persone con disabilità)	Obiettivi nazionali da fissare a cura degli Stati membri (Orientamenti per l'occupazione)		

Affrontare le disparità regionali in campo occupazionale			
➤ Dispersione dei tassi d'occupazione regionali		Per i dati relativi cfr. relazione di primavera 2003	