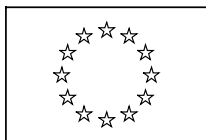


IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.11.2003
COM(2003) 663 definitivo

-

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

**Progressi realizzati nell'attuazione dei documenti di valutazione congiunta sulle politiche
per l'occupazione nei paesi in via d'adesione**

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

**Progressi realizzati nell'attuazione dei documenti di valutazione congiunta sulle politiche
per l'occupazione nei paesi in via d'adesione**

Sommario

La presente comunicazione aggiorna la valutazione presentata nella comunicazione della Commissione sui *"Progressi realizzati nell'attuazione dei documenti di valutazione congiunta sulle politiche per l'occupazione nei paesi candidati"* (COM (2003) 37 def.) per i dieci paesi in via d'adesione. L'analisi riassume le conclusioni delle approfondite revisioni effettuate dalla Commissione e dai paesi in via d'adesione nella primavera e nell'estate di quest'anno. Le revisioni hanno concluso il processo di cooperazione DVC ed erano destinate ad assistere i futuri Stati membri nella preparazione della partecipazione alla strategia europea per l'occupazione e dei loro piani di azione nazionali per l'occupazione nel 2004.

La comunicazione sottolinea le sfide strategiche per i mercati del lavoro dei paesi in via d'adesione: aumentare il tasso di occupazione e l'offerta di manodopera, garantire che il funzionamento del mercato del lavoro sostenga l'attuale ristrutturazione dell'economia ed adattare le competenze della manodopera. Essa valuta i progressi compiuti nella riforma del mercato del lavoro e conclude che sono necessari notevoli sforzi e riforme per la formulazione di politiche volte a realizzare gli obiettivi dell'UE e della nuova strategia europea per l'occupazione.

La comunicazione rivede anche certi aspetti della governance e del partenariato. Sono necessari sforzi considerevoli per giungere a un maggiore coordinamento della programmazione e dell'attuazione delle politiche occupazionali, migliorare le capacità amministrative per pianificare e realizzare le politiche nonché promuovere la partecipazione delle parti sociali. Sono preoccupanti inoltre le risorse finanziarie ed amministrative necessarie per garantire la piena utilizzazione dei fondi strutturali, in particolare del FSE.

I Introduzione

Una volta membri, i nuovi Stati parteciperanno al processo di coordinamento delle politiche dell'occupazione e presenteranno i loro primi piani d'azione nazionali (PAN) nell'ottobre 2004. I nuovi orientamenti per l'occupazione, ora parte di un pacchetto di orientamenti insieme agli indirizzi di massima per le politiche economiche, forniscono ai futuri Stati membri chiare indicazioni circa le riforme del mercato del lavoro necessarie (cfr. allegato 1).

Dall'aprile 2003 i paesi in via d'adesione partecipano come osservatori al Comitato occupazione (EMCO) e ai suoi gruppi di lavoro. Ciò ha permesso loro di conoscere aspetti importanti della strategia europea per l'occupazione e di contribuire all'elaborazione della politica dell'UE.

La comunicazione della Commissione intitolata *"Progressi nell'applicazione dei documenti congiunti di valutazione concernenti le politiche dell'occupazione nei paesi candidati"*¹ (qui di seguito "relazione DVC") presenta una sintesi sulla cooperazione nel campo dell'occupazione in base ai documenti congiunti di valutazione concernenti le priorità delle politiche dell'occupazione (DVC). Le evoluzioni proprie di ciascun paese sono descritte in un documento di sostegno².

Nel contesto della cooperazione relativa ai DVC, nella sua relazione la Commissione ha proposto a ciascun paese in via d'adesione di organizzare un seminario per esaminare in modo approfondito gli aspetti delle politiche dell'occupazione, il quadro istituzionale e le capacità amministrative per la politica dell'occupazione e le attività del FSE. Questi seminari hanno avuto luogo fra maggio e luglio 2003 ed hanno esaminato il modo in cui i futuri Stati membri potrebbero allineare le loro politiche dell'occupazione ai nuovi orientamenti per l'occupazione e come dovrebbero preparare i loro primi PAN.

Il presente documento aggiorna le conclusioni della relazione DVC sulle questioni politiche comuni e sul quadro istituzionale e le capacità amministrative, basandosi su esami approfonditi. Il documento di sostegno descrive le evoluzioni specifiche di ciascun paese.

II Tendenze e sfide del mercato del lavoro

Nel contesto della profonda e rapida ristrutturazione economica che caratterizza la maggior parte dei paesi candidati, la relazione DVC aveva individuato quattro grandi sfide strategiche per il mercato del lavoro, che sono state largamente confermate:

- **Aumentare l'offerta di manodopera come presupposto per lo sviluppo economico e sociale**

A metà 2002, al momento dell'elaborazione della relazione DVC, i tassi d'attività di alcuni paesi hanno dimostrato segni di ripresa, ma attualmente non ci sono elementi che confermino la persistenza di questa tendenza. Nel 2002 la partecipazione al mercato del lavoro si è mantenuta stabile o in calo come negli anni precedenti, in particolare nella principale fascia di età lavorativa, in tutti i paesi fuorché in Lettonia.

¹ COM (2003) 37 def.

² SEC (2003) 200.

- **Aumentare l'occupazione per sostenere la crescita economica e colmare il divario di reddito nell'UE allargata**

Nonostante una crescita economica reale piuttosto forte del 2,4% nel 2002 nei 10 paesi in via d'adesione (PA-10) rispetto all'1,3% nell'UE-15, non vi sono stati mutamenti di rilievo quanto al modello di crescita dell'occupazione, che continua ad essere caratterizzato da forti incrementi della produttività, con un'occupazione in crescita modesta o stagnante.

I tre paesi baltici sono i soli in cui si sono registrati nel 2002 aumenti notevoli del tasso d'occupazione. Fuorché a Cipro e nella Repubblica ceca, i tassi d'occupazione rimangono al di sotto della media comunitaria (grafico 1).

L'aumento del tasso d'occupazione dei lavoratori anziani resta una sfida importante nella maggior parte dei paesi, in particolare in Ungheria, a Malta, in Polonia, in Slovenia ed in Slovacchia (grafico 3); anche il tasso d'occupazione delle donne anziane è molto basso in questi paesi, in particolare a Malta, in Slovacchia e in Slovenia. Dovranno essere compiuti sforzi considerevoli per raggiungere gli obiettivi dell'UE fissati a Stoccolma ed a Barcellona, cioè un tasso d'occupazione del 50% per i lavoratori anziani e un aumento graduale di circa 5 anni dell'età di pensionamento entro il 2010. Gli sforzi per promuovere il prolungamento della vita attiva implicano una limitazione del ricorso ai regimi di pensione anticipata.

- **Garantire che il funzionamento del mercato del lavoro sostenga l'attuale ristrutturazione dell'economia**

Nella maggior parte dei nuovi Stati membri continueranno ad esserci rapide ristrutturazioni industriali e uno spostamento dell'occupazione dall'agricoltura e dalle industrie tradizionali verso i servizi. Questi cambiamenti avvengono in società e culture del lavoro che, sotto vari aspetti, non si sono ancora adattate completamente all'economia di mercato ed al mercato unico. Le persone qualificate e in grado di adattarsi trarranno vantaggio da quest'evoluzione, mentre quelle poco qualificate, con difficoltà a far fronte al cambiamento e ai suoi inconvenienti, potranno soffrirne. Tenderanno ad emergere e persistere sacche potenzialmente ampie di disoccupazione, di scarsa attività e di povertà.

La relazione DVC ha già rilevato che i mercati del lavoro tendono a essere molto segmentati, con un divario tra le capitali e le regioni, in cui si concentrano l'economia moderna e dinamica e la manodopera qualificata, da un lato, ed il resto delle regioni dall'altro. Il problema della segmentazione è oggi maggiormente riconosciuto. La carenza di manodopera nelle regioni più sviluppate coesiste infatti con una forte disoccupazione nelle altre regioni. Resta notevole la disparità dei risultati ottenuti sul mercato dell'occupazione tra i lavoratori molto qualificati e quelli poco qualificati. A meno che non riescano ad invertire questa tendenza, la maggior parte dei paesi in via d'adesione rischia fortemente di emarginare parti importanti della popolazione e di escluderle da un'occupazione regolare. L'incoraggiamento della mobilità regionale e occupazionale resta una sfida essenziale.

Sono segni di un aggravarsi della segmentazione anche la scarsa attività (vedi sopra) e l'elevata disoccupazione di lunga durata: la disoccupazione di lunga durata è passata nei paesi in via d'adesione dal 6,5% nel 1997 all'8,1% nel 2002 ed ha persino superato il 10% in Polonia ed in Slovacchia.

Un altro segno di gravi distorsioni del mercato del lavoro è la persistenza di un vasto settore informale e di lavoro non dichiarato che riflette una scarsa produttività, in particolare

nell'agricoltura, ma anche l'incapacità politica di creare un ambiente istituzionale e giuridico stabile e di risolvere i problemi socioeconomici derivanti dalla transizione.

- **Aumentare ed adattare le qualifiche della manodopera nell'ambito della ristrutturazione e delle pressioni future legate al mercato unico**

La carenza e l'inadeguatezza delle qualifiche indicano che l'adattamento ed il miglioramento delle qualifiche restano una sfida importante. A dover sopportare l'adeguamento sarà soprattutto la manodopera anziana priva delle qualifiche e delle capacità d'adattamento necessarie a far fronte a una rapida evoluzione dell'ambiente. Per questo motivo l'apprendimento permanente è chiaramente all'ordine del giorno in tutti i paesi.

L'adattamento ed il miglioramento delle qualifiche riguardano anche le giovani generazioni, poiché la disoccupazione giovanile resta elevata nonostante un livello d'istruzione relativamente alto (come dimostra il numero di giovani fra 20 e 24 anni in possesso almeno di un titolo di studio d'istruzione secondaria superiore). Ciò riflette tra l'altro il grado di adeguamento ancora limitato dell'istruzione e della formazione professionale alle esigenze del mercato del lavoro.

III Progressi realizzati in questioni di grande rilievo politico

Sono necessari maggiori sforzi per garantire che l'evoluzione dei salari ed i sistemi di formazione dei salari favoriscano l'occupazione...

La relazione DVC ha richiamato l'attenzione sul fatto che è necessario che le parti sociali ed i governi incoraggino un'evoluzione dei salari favorevole all'occupazione e controllino l'impatto degli aumenti salariali e dei salari minimi sull'occupazione.

Le recenti evoluzioni salariali in Repubblica ceca, in Estonia ed in Ungheria confermano questa necessità, dato che l'aumento dei salari è stato superiore a quello della produttività. Mentre le differenze legate alle qualifiche continuano ad incoraggiare la formazione professionale, destano maggiore preoccupazione i divari salariali tra regioni. Combinati con spese d'alloggio e di trasporto elevate, gli attuali livelli dei salari non sembrano contribuire ad attirare i lavoratori verso le regioni con carenze di qualifiche e di manodopera.

L'aumento regolare del salario minimo mira ad incoraggiare l'accettazione di un'occupazione, accrescendo il divario tra il salario minimo ed il livello delle prestazioni sociali. Quest'aumento dovrebbe anche contribuire a prevenire le attività informali e la sotto-dichiarazione dei salari. Occorre prevenire l'esclusione dal mercato del lavoro dei lavoratori poco qualificati. La Polonia ha introdotto un salario minimo inferiore per i giovani e la Slovacchia prevede l'introduzione di un salario minimo differenziato a livello regionale.

... e che le agevolazioni fiscali favoriscano l'occupazione

Pur riconoscendo la complessità del compito, la relazione DVC ha sottolineato la necessità di ridurre l'onere fiscale che grava sul lavoro ed in particolare sui salari bassi allo scopo d'incoraggiare la creazione e l'accettazione di posti di lavoro nel settore formale. Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali, la relazione ha insistito sull'importanza di garantire la

coerenza tra le politiche d'attivazione e di protezione dei redditi per incoraggiare l'accettazione delle occupazioni.

I recenti tentativi di ridurre l'onere fiscale sul lavoro si concentrano sull'aumento del reddito non imponibile, ma hanno un impatto limitato sul cuneo fiscale, che per i lavoratori a basso reddito è spesso costituito quasi esclusivamente da contributi previdenziali. Solo l'Ungheria e la Lettonia hanno ridotto i contributi sociali e nella maggior parte dei paesi questi contributi incidono fortemente sull'onere fiscale generale che grava sul lavoro. Vista la necessità di mantenere il consolidamento fiscale, gli sforzi dovrebbero concentrarsi principalmente su una considerevole riduzione dell'onere fiscale sui lavoratori a basso reddito, conformemente all'orientamento per l'occupazione 8.

Le riforme dei sistemi di indennità di disoccupazione progrediscono. Nei regimi attuali, i livelli delle prestazioni sono bassi, ma possono ancora costituire un disincentivo all'occupazione, in particolare per i disoccupati con figli a carico. L'Ungheria ha aggiunto all'indennità di disoccupazione ordinaria un premio per la ricerca di un posto di lavoro. Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, la Polonia e la Slovacchia hanno iniziato o prevedono la realizzazione di una riforma dei loro sistemi d'assistenza sociale, allo scopo di ridurre la dipendenza ed incoraggiare l'accettazione dei posti di lavoro.

Recenti studi sui sistemi di prestazioni, effettuate in particolare in Polonia ed in Ungheria, hanno mostrato che altre forme di prestazioni sociali, come le pensioni d'invalidità e altre prestazioni legate alla salute, destinati alle persone in età lavorativa, sono spesso più importanti delle indennità di disoccupazione o dell'assistenza sociale e devono essere esaminati e riformati. È certamente preferibile garantire la protezione sociale della popolazione tramite un'assicurazione contro la disoccupazione legata alla ricerca di un posto di lavoro ed all'attivazione piuttosto che tramite prestazioni che incoraggiano l'uscita dal mercato del lavoro.

Gli aumenti progressivi dell'età della pensione e le riforme dei regimi di pensione anticipata hanno avuto finora un impatto limitato sulla partecipazione e l'occupazione dei lavoratori anziani. Saranno necessarie strategie più proattive e più globali per favorire il prolungamento della vita attiva conformemente all'orientamento per l'occupazione 5.

Garantire il giusto equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza resta una sfida importante

Analisi approfondite hanno confermato che l'elaborazione di contratti e di condizioni di lavoro più flessibili può essere un mezzo importante per contribuire alla creazione di posti di lavoro ed all'aumento della partecipazione, in particolare delle donne e dei lavoratori anziani. Ad esempio, la percentuale del lavoro a tempo parziale (8%) e a durata determinata (11%) rispetto all'occupazione totale nei dieci paesi in via d'adesione resta nettamente inferiore a quella dei 15 paesi dell'UE, in cui la disponibilità di condizioni di lavoro più diversificate ha contribuito a stimolare maggiormente la crescita³. È essenziale che le altre riforme del diritto del lavoro, che fanno parte della traduzione dell'acquis comunitario, mirino, tra l'altro, a facilitare la flessibilità degli orari e dei contratti di lavoro senza compromettere la sicurezza dei lavoratori.

³ Cfr. "L'occupazione in Europa nel 2002", capitolo 2.

La messa in atto di un quadro legale è una tappa importante, ma le nuove disposizioni dovranno essere utilizzate ed accettate dalle imprese e dai lavoratori, che considerano spesso le nuove disposizioni contrattuali o condizioni di lavoro un onere burocratico supplementare o una minaccia per la loro sicurezza. Permettere alle parti sociali ed alle imprese di svolgere il loro ruolo garantendo il giusto equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza costituisce ormai una sfida importante, che risponde all'obiettivo di promozione dell'adattabilità e della mobilità dell'orientamento per l'occupazione 3.

Lottare contro il lavoro non dichiarato ed informale: una nuova priorità politica

La relazione DVC ha richiamato l'attenzione sul fatto che il livello delle imposte e delle prestazioni può incoraggiare il lavoro informale e non dichiarato. Gli esami approfonditi hanno rivelato che il lavoro non dichiarato è fonte di preoccupazione anche nei paesi in via d'adesione (cfr. orientamento per l'occupazione 9). Si compiono sforzi per migliorare il controllo delle registrazioni e delle dichiarazioni delle imprese, ma è necessario comprendere meglio la natura e le dimensioni del settore informale. La trasformazione del lavoro non dichiarato in un'occupazione regolare richiede la sorveglianza dell'impatto del sistema di garanzia dei redditi dei disoccupati o delle persone (ufficialmente) inattive, compresi i pensionati, e della fiscalità del lavoro, e che si introducono un controllo adeguato dei sistemi di prestazioni e forme di sostegno alla ricerca e all'accettazione di un'occupazione.

I progressi realizzati nello sviluppo delle risorse umane devono essere consolidati

La relazione DVC ha sostenuto le riforme dei sistemi d'istruzione e di formazione realizzate per adattarli alle esigenze delle economie e società moderne. Come le monografie nazionali della Fondazione europea per la formazione⁴, la relazione ha sottolineato l'importanza di migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione ed ha invitato ad applicare il concetto dell'apprendimento permanente.

L'attuazione delle riforme ha fatto notevoli progressi nell'istruzione generale e mira ora ad adattare meglio l'istruzione e la formazione professionali alle necessità del mercato del lavoro. Il miglioramento della qualità dell'istruzione generale resta una sfida importante. L'Estonia, la Lettonia e la Lituania hanno adottato misure per affrontare il problema dell'abbandono degli studi, che ha recentemente portato a una modifica della legge sull'istruzione in Ungheria. Sarà necessario proseguire gli sforzi intrapresi e verificare attentamente i risultati ottenuti per progredire verso l'obiettivo europeo di limitare la percentuale dei giovani che abbandonano la scuola al 10% entro il 2010, come stabilito nell'orientamento per l'occupazione 7.

Le analisi approfondite hanno messo in evidenza alcuni progressi realizzati nell'elaborazione di strategie credibili e di quadri operativi per l'apprendimento permanente, in particolare nella Repubblica ceca, in Polonia ed in Lituania. Stanno per essere realizzati sistemi di definizione e di riconoscimento delle qualifiche e di certificazione degli organismi di formazione degli adulti.

⁴ Fondazione europea per la formazione, "Monografie nazionali sull'istruzione e la formazione professionale e sui servizi dell'impiego", "Sommario per ciascun paese delle necessità nei campi dell'occupazione/sviluppo delle risorse umane" (relazione di sintesi delle monografie, aprile 2003); "Tredici anni di riforme dei sistemi di formazione professionale nei paesi candidati - Insegnamenti connessi agli obiettivi di Lisbona" (progetto del giugno 2003).

Ovunque, l'introduzione di incentivi alla formazione per le imprese e gli individui resta una questione di importanza cruciale. L'Ungheria ha introdotto un sistema abbastanza completo di incentivi finanziari alla formazione (prestazioni e crediti fiscali) a favore dei lavoratori, dei disoccupati e degli inattivi.

I sistemi vengono realizzati gradualmente, ma l'effettiva partecipazione alla formazione resta scarsa (cfr. grafico 4) e saranno necessari sforzi considerevoli per raggiungere il livello medio europeo del 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa impegnata nell'apprendimento permanente, come stabilito nell'orientamento per l'occupazione 4.

È inoltre preoccupante il tasso molto basso di partecipazione all'istruzione ed alla formazione degli adulti poco qualificati⁵, inferiore all'1% nella Repubblica ceca, in Ungheria e in Polonia. Garantire l'accesso dell'apprendimento permanente a tutti, in particolare alle persone con un livello d'istruzione e di qualifica molto basso, sarà probabilmente una sfida difficile da affrontare per tutti i paesi.

Sforzi rilevanti sono necessari in materia d'attivazione e di prevenzione

Le politiche attive del mercato del lavoro (PAML) e gli approcci preventivi sono elementi determinanti della strategia che mira a favorire l'adattamento delle persone ai cambiamenti strutturali. La relazione DVC ha richiesto il passaggio a misure che favoriscono la capacità d'inserimento professionale e d'adattamento delle persone e una maggiore concentrazione sulla prevenzione e su misure più determinate.

C'è una presa di coscienza più ampia della necessità di applicare misure d'attivazione ed approcci più preventivi, il che si è tradotto in misure che incoraggiano i piani d'azione individuali ed i programmi destinati ai disoccupati a lungo termine ed ai giovani. Il quadro è più vario per quanto riguarda il passaggio a misure che favoriscono la capacità d'inserimento professionale, in particolare in materia di formazione, ed i programmi di molti paesi continuano ad essere imperniati sull'occupazione temporanea. L'orientamento delle politiche e la valutazione restano aspetti cruciali per garantire un'alta efficacia della spesa per le PAML.

I progressi realizzati recentemente offriranno ai paesi una buona base per passare dai programmi pilota ad un approccio generale. Anche nei paesi che registrano tassi di disoccupazione relativamente bassi, la durata di quest'ultima aumenta. Tutti i paesi dovranno compiere sforzi considerevoli per raggiungere gli obiettivi stabiliti nell'orientamento per l'occupazione 1 riguardo alla prevenzione e all'attivazione.

L'integrazione delle persone svantaggiate e la creazione di mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento restano questioni essenziali per aumentare l'offerta di manodopera e promuovere la coesione sociale

I mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento sostengono la coesione sociale e contribuiscono anche ad aumentare la partecipazione e l'occupazione. Pur riconoscendo gli sforzi realizzati nel settore dell'istruzione, la relazione DVC ha richiesto maggior rigore

⁵ La popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni non che ha conseguito diplomi d'istruzione secondaria superiore. Dati IFL disponibili solo per CZ, HU, POL e SK.

nell'applicazione delle strategie d'integrazione per le minoranze etniche svantaggiate, in particolare i Rom.

Recentemente, nei paesi in via d'adesione è andato crescendo l'attenzione per l'integrazione nel mercato del lavoro dei disabili, che rappresentano una percentuale non trascurabile delle persone inattive in età lavorativa, in particolare in Ungheria, Polonia, Estonia e nella Repubblica ceca. Per promuovere un'integrazione effettiva nel mercato del lavoro, è necessario collegare i programmi specifici con le politiche sanitarie e con una riforma dei relativi sistemi di prestazioni.

Il miglioramento dell'accesso all'istruzione generale iniziale rimane un obiettivo centrale per l'integrazione dei Rom. Esistono poche informazioni riguardo all'attuazione delle strategie d'integrazione nella Repubblica ceca ed in Ungheria. L'integrazione dei Rom è diventata di recente una priorità per la Slovacchia, ma è necessario che essa si traduca rapidamente in misure concrete. Nella maggior parte dei paesi in via d'adesione dell'Europa centrale ed orientale, resta indispensabile offrire le condizioni appropriate e i mezzi adeguati per accedere ai servizi d'assistenza attiva e di collocamento e, in modo più generale, permettere alla comunità Rom di inserirsi nella società a tutti i livelli.

La relazione DVC ha messo in evidenza il rischio di un aumento della disoccupazione tra la popolazione non indigena dei paesi baltici, in particolare in Lettonia ed in Estonia. Pochi progressi sono stati realizzati in Lettonia e è quindi urgente elaborare una politica che incoraggi l'integrazione dei non lettoni nel mercato del lavoro ed eliminare gli eventuali ostacoli alla loro iscrizione presso i servizi pubblici per l'impiego. L'Estonia deve verificare l'efficacia dei programmi a favore dell'occupazione destinati alle regioni svantaggiate in cui si concentra la popolazione non estone.

Sforzi considerevoli dovranno essere compiuti per ridurre in modo significativo il tasso di disoccupazione delle persone svantaggiate, conformemente all'orientamento 7.

Gli stranieri che lavorano con contratti temporanei costituiscono una parte importante della manodopera di Cipro e il loro contributo all'economia deve essere pienamente riconosciuto e preso in considerazione nella politica globale dell'occupazione e nella politica sociale.

Pochi cambiamenti per quanto riguarda la promozione della parità tra donne e uomini

La relazione DVC ha riconosciuto che esiste la consapevolezza della necessità di adottare politiche che favoriscano la parità tra donne e uomini ed ha raccomandato l'attuazione integrale dei principi giuridici e strategici in relazione all'acquis. Come già detto nella presente relazione, i tassi d'occupazione delle donne sono superiori alla media UE, fuorché a Malta, in Ungheria, in Polonia ed in Slovacchia (cfr. tabella 1 e grafico 2), ma nella maggior parte dei paesi la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'occupazione delle donne tendono mantenersi stabili o in calo. Le donne restano fortemente soggette alla disoccupazione di lunga durata anche nei paesi con un tasso di disoccupazione relativamente basso.

Le analisi approfondite hanno messo in evidenza che la carenza di contratti di lavoro favorevoli alla vita familiare e di orari di lavoro flessibili ostacola la partecipazione femminile, ma in questo campo i progressi rimangono lenti. Esiste ora anche una maggiore

consapevolezza della necessità di promuovere i servizi di assistenza per i bambini, ma dovranno essere compiuti sforzi notevoli per raggiungere gli obiettivi fissati nell'orientamento 6.

IV Garantire la buona governance nell'ambito dell'attuazione della SEO

La relazione DVC considera il rafforzamento delle capacità in generale un presupposto per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche dell'occupazione. Essa raccomanda di migliorare la pianificazione ed il coordinamento delle politiche, nonché le capacità d'attuazione, anche nell'ambito del sostegno del FSE. Essa sottolinea la responsabilità delle parti sociali nella modernizzazione dei mercati del lavoro. Si tratta di elementi della buona governance e dell'approccio in partenariato che i nuovi orientamenti per l'occupazione definiscono questioni determinanti per l'attuazione della strategia europea per l'occupazione.

Pianificazione, orientamento e controllo delle politiche

Da vari anni tutti i paesi elaborano strategie per l'occupazione. I documenti di valutazione congiunta (DVC) hanno contribuito ad individuare le priorità per sostenere un approccio globale alle politiche dell'occupazione. In numerosi paesi, in particolare in Lettonia, sono però ancora necessari sforzi per elaborare un approccio strategico, oltre ad una serie di misure e di programmi.

Le strategie adottate sono state messe a punto con la partecipazione dei ministeri competenti ed hanno portato alla creazione di strutture di coordinamento ad hoc. Gli elementi di valutazione disponibili variano per quanto riguarda la misura in cui la pianificazione e l'orientamento delle politiche riflettono le situazioni regionali e locali. È ora necessario garantire un coordinamento politico permanente, che si traduca effettivamente in orientamenti politici a tutti i livelli e si rifletta nel primo PAN.

Le strategie per l'occupazione dei paesi spesso non hanno obiettivi precisi e realistici, che nella valutazione della SEO sono stati considerati un elemento essenziale per stimolare le riforme. Allo stesso tempo, le insufficienze dei sistemi di controllo e di valutazione e la mancanza di un seguito organizzato per ogni livello e partner si ripercuotono sulla capacità di misurare efficacemente i progressi. La cultura di valutazione politica è ancora ai suoi inizi e devono essere migliorate le capacità in questo settore, sia nei servizi pubblici per l'impiego sia nei ministeri.

Tutti i paesi in via d'adesione stanno gradualmente adottando un approccio più coordinato e più integrato nel settore dell'occupazione e delle relative politiche. È però necessario che il modo in cui l'occupazione può essere promossa dalle diverse politiche, in particolare quelle economiche, regionali, fiscali, dell'istruzione e della formazione, sia ulteriormente elaborato nei PAN, che devono riflettere anche le sinergie tra le politiche dell'occupazione e quelle sociali. Il miglioramento della situazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro richiede ad esempio un'applicazione corretta dell'acquis di antidiscriminazione e delle politiche dell'occupazione. L'attuazione dell'acquis in settori come il diritto del lavoro, la parità di trattamento tra donne e uomini, il dialogo sociale, la salute e la sicurezza, contribuirà alla promozione dell'occupazione. Se le politiche sono realizzate indipendentemente le une dalle altre, avranno uno scarso impatto e gli obiettivi non saranno raggiunti, mentre se esse sono coordinate, possono portare a un reale cambiamento.

Gli sforzi per migliorare la pianificazione delle politiche sono anche legati direttamente alla pianificazione nell'ambito degli interventi finanziari dei fondi strutturali, compreso il FSE. I DVC contengono elementi essenziali dei documenti di programmazione del FSE. Questi programmi devono affrontare chiaramente le principali sfide descritte nei DVC, elaborando strategie corrispondenti ed azioni concrete per un sostegno del FSE. Questo è essenziale per preparare gradualmente le politiche e le istituzioni dei paesi in via d'adesione all'applicazione della SEO.

Parti sociali

Le parti sociali hanno un ruolo cruciale nella buona governance e sono espressamente invitate a contribuire all'attuazione effettiva dei nuovi orientamenti per l'occupazione. Come ha sottolineato la relazione DVC della Commissione, strutture tripartite nazionali esistono in tutti i paesi in via d'adesione, ma c'è la possibilità, fuorché a Cipro e in Slovenia dove il partenariato sociale è ben sviluppato, di rendere più forte e attivo il ruolo delle parti sociali a questo livello e d'istituire il tripartitismo a livello regionale e locale.

Il dialogo sociale autonomo bipartito non è ancora sviluppato sufficientemente per permettere alle parti sociali di avere un ruolo significativo in settori come la formazione dei salari, lo sviluppo delle risorse umane, l'adattamento delle imprese e dei lavoratori, la sinergia tra la flessibilità e la sicurezza nonché la tutela della salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.

Mentre i governi sono generalmente favorevoli alla maggiore partecipazione delle parti sociali, non è evidente che queste riconoscano sempre pienamente il loro ruolo e le loro responsabilità nel settore delle politiche dell'occupazione. Nonostante i progressi fatti per rafforzare le capacità delle parti sociali, resta molto da fare perché il dialogo sociale diventi una realtà a tutti gli effetti.

Le parti sociali devono partecipare anche al processo d'attuazione del FSE. La maggior parte dei paesi in via d'adesione menziona le parti sociali in varie disposizioni, ma non garantisce ancora sufficientemente la loro piena partecipazione al processo.

Sistemi d'attuazione

La relazione DVC ha sottolineato la necessità di fornire sufficienti risorse umane e finanziarie alle politiche dell'occupazione. Ciò comporta la possibilità di sfruttare completamente il potenziale dei fondi strutturali europei, in particolare del FSE, a partire dal momento dell'adesione. La relazione ha sottolineato in modo specifico il ruolo cruciale dei servizi pubblici per l'impiego come istituzioni incaricate di applicare le politiche e, spesso, di attuare anche il sostegno del FSE.

Per quanto riguarda la modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, recentemente sono stati realizzati progressi in Lituania e gli impegni assunti a tale riguardo sono stati confermati nella Repubblica ceca ed in Ungheria. In Polonia, l'intenzione delle autorità di ristabilire un coordinamento nazionale dei servizi pubblici per l'impiego costituirà un passo avanti importante per il sistema di prestazioni di questo paese. Le strutture dei servizi pubblici per l'impiego sono modernizzate gradualmente per fare fronte all'aumento dei compiti e delle responsabilità loro conferite, ma resta ancora molto da fare, in particolare in Slovacchia, in Lettonia e in Slovenia.

La maggior parte dei paesi effettua sforzi considerevoli per migliorare le qualifiche del personale dei servizi pubblici per l'impiego, ma esistono ancora problemi quantitativi. L'assegnazione del personale ai servizi è lungi dall'essere ottimale e rimane molto da fare perché i servizi diventino partner validi a livello regionale e locale.

La creazione di strutture necessarie all'attuazione ed alla gestione del FSE esige ulteriori sforzi. I ritardi nella designazione e nella realizzazione delle strutture per l'attuazione del FSE destano particolare preoccupazione in Slovacchia. Le capacità amministrative sono state o sono migliorate nella maggior parte degli altri paesi, ma sono necessari maggiori sforzi in questo settore, in particolare nei tre paesi baltici, nella Repubblica ceca ed in Ungheria. È essenziale che in tutti i paesi siano adottate o migliorate le disposizioni che permettono di garantire un coordinamento adeguato. Senza notevoli progressi nel rendimento e nell'assegnazione delle risorse non può essere garantita un'attuazione efficace del FSE. Poiché la risorsa principale dei paesi in via d'adesione è la loro manodopera, un uso ottimale dell'assistenza del FSE è essenziale per il loro sviluppo economico e sociale.

Risorse finanziarie

Come è stato sottolineato nei nuovi orientamenti per l'occupazione, la garanzia di risorse finanziarie adeguate è un fattore essenziale per l'attuazione efficace delle politiche dell'occupazione. Attualmente, nonostante la priorità politica conferita all'occupazione nella maggior parte dei paesi, l'incertezza esistente nell'ambito del bilancio generale e nella pianificazione e nel controllo delle politiche non permette di effettuare un'assegnazione durevole e credibile delle risorse finanziarie. Data la difficile situazione economica, la qualità delle spese e l'efficacia delle misure rivestono particolare importanza.

Le spese attive sono diminuite o stabili in vari paesi ed il livello globale delle spese attive (in % del PIL) resta basso a causa del livello della disoccupazione, in particolare nei tre paesi baltici, in Polonia ed in Slovacchia.

La spesa pubblica per l'istruzione resta relativamente elevata nella maggior parte dei paesi, ma tende a diminuire o a rimanere stabile. L'assegnazione delle risorse non è equilibrata essendo a favore dell'istruzione generale ed è necessario un riordinamento delle spese per rispondere all'esigenza di una maggiore qualità. In mancanza di meccanismi di finanziamento, è impossibile garantire un contributo finanziario coerente alle strategie per l'apprendimento permanente.

L'elaborazione di politiche attive del mercato del lavoro e l'ammodernamento dei servizi pubblici per l'impiego, la realizzazione di sistemi d'istruzione e di formazione professionali e la promozione di misure destinate a garantire un accesso paritario ed equo al mercato del lavoro, indipendentemente dal sesso, dall'età o dall'origine etnica sono compiti che rientrano nell'ambito degli interventi sostenuti dal FSE ed il fondo deve essere il principale strumento di finanziamento strutturale di questi compiti. Come è stato ricordato negli orientamenti, i fondi strutturali, in particolare il FSE, possono svolgere un ruolo importante anche nel rafforzamento delle capacità istituzionali per le politiche dell'occupazione.

V Fasi seguenti

Nell'autunno 2003 gli Stati membri hanno presentato i loro PAN 2003 basati sui nuovi orientamenti per l'occupazione. A metà gennaio 2004 la Commissione adotterà il progetto di relazione comune sull'occupazione, insieme al progetto di relazione sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche. Il Comitato per l'occupazione (EMCO) effettuerà un'analisi multilaterale dei PAN e nel primo e secondo trimestre del 2004 esaminerà il progetto di relazione comune sull'occupazione presentato dalla Commissione e le singole raccomandazioni agli Stati membri attuali. I futuri Stati membri parteciperanno ai lavori nelle riunioni del Comitato per l'occupazione. Queste discussioni li familiarizzeranno con gli orientamenti per l'occupazione, le principali questioni politiche ed il processo di coordinamento dell'occupazione, in vista della presentazione del loro primo PAN entro l'ottobre 2004.

- Nel 2003 i paesi in via d'adesione hanno partecipato al programma "Misure d'incentivazione dell'occupazione" (MIO) e tutti hanno firmato il memorandum d'intesa sulle MIO. Essi presenteranno al comitato delle MIO le loro esigenze per quanto riguarda il programma di lavoro 2004 che sostiene la loro partecipazione alla SEO. Grazie al programma MIO i paesi in via d'adesione otterranno anche un sostegno operativo nella preparazione per l'attuazione della SEO. Essi parteciperanno in particolare allo scambio di esperienze e all'individuazione di buone prassi nelle politiche dell'occupazione grazie all'azione di valutazione tra pari effettuata nel quadro della SEO. Essi parteciperanno anche alle due reti specializzate (MISEP e SYSDEM) dell'Osservatorio europeo per l'occupazione. La cooperazione tra i servizi pubblici per l'impiego continuerà e comprenderà una serie di moduli di formazione per i paesi in via d'adesione finanziati dal programma MIO.
- I documenti di programmazione del FSE attualmente esaminati con la Commissione indicheranno le priorità per lo sviluppo delle risorse umane per i futuri finanziamenti del FSE. La Commissione ha dedicato particolare attenzione alla determinazione di legami appropriati tra le questioni politiche dei DVC ed i finanziamenti del FSE. I documenti devono perciò dimostrare chiaramente che le strategie di sviluppo delle risorse umane sono in linea con le questioni e le priorità indicate nei DVC. Allo scopo di permettere che il sostegno del FSE abbia inizio nel 2004, come previsto, le discussioni sui documenti dovranno concludersi entro la fine del 2003.

ALLEGATO

La nuova strategia europea per l'occupazione

Nel luglio 2003, il Consiglio ha adottato una nuova serie di orientamenti per l'occupazione⁶. I nuovi orientamenti indicano tre obiettivi principali:

- la piena occupazione, in particolare realizzando gli obiettivi per l'occupazione fissati a Lisbona ed a Stoccolma;
- la promozione della qualità e della produttività del lavoro, tenendo conto, in particolare, della necessità di disporre di migliori posti di lavoro in un'economia basata sulla conoscenza e di promuovere la competitività dell'UE; e
- il rafforzamento della coesione sociale e dell'inserimento nel mercato del lavoro, compresa la riduzione delle disparità sociali e regionali nel campo dell'occupazione.

Essi comprendono anche dieci orientamenti specifici:

- misure attive e preventive a favore dei disoccupati e degli inattivi;
- creazione di posti di lavoro e spirito imprenditoriale;
- affrontare i cambiamenti e promuovere la capacità d'adattamento e la mobilità sul mercato del lavoro;
- promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento permanente;
- aumentare l'offerta di manodopera e promuovere l'attività dei lavoratori anziani;
- parità tra donne e uomini;
- promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e lottare contro la loro discriminazione;
- rendere l'occupazione finanziariamente più attraente grazie ad incentivi;
- trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare;
- affrontare le disparità regionali nell'occupazione.

⁶ Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 (2003/578/CE), GU L 197, 5.8.2003.

Particolare importanza è conferita al miglioramento della realizzazione e della governance. Questo richiede sforzi per rafforzare i meccanismi di attuazione, la partecipazione delle parti sociali e il sostegno con risorse finanziarie adeguate.

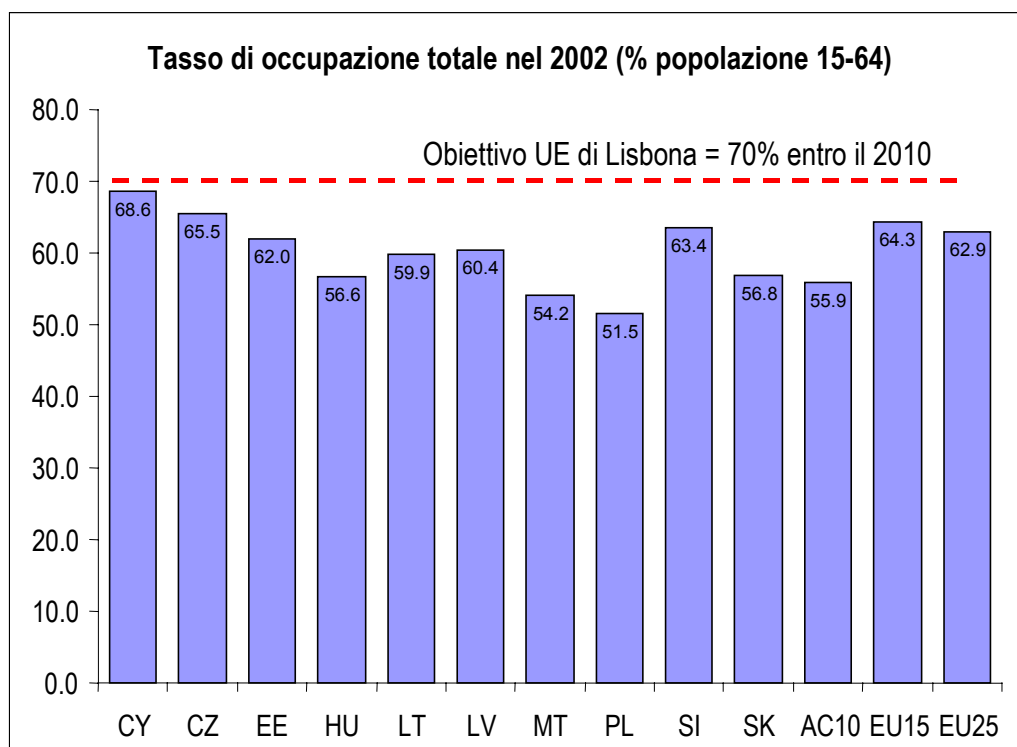
ALLEGATO 2

Tabella 1

Employment, participation and unemployment rates in 2002												
Country performance towards 2010 EU employment rate targets							Activity and unemployment rates					
Employment rate 15-64 in 2002 (% population 15-64)			Employment rate older workers aged 55-64 in 2002 (% population 55-64)			Activity rate 15-64 in 2002 (% population 15-64)			Total harmonised unemployment rate in 2002 (% labour force)			
Total	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Men	Women	
CY	68.6	78.8	59.2	49.2	67.0	32.1	71.0	81.0	61.7	3.8	2.9	5.0
CZ	65.5	74.0	57.1	40.8	57.3	26.0	70.7	78.7	62.8	7.3	5.9	9.0
EE	62.0	66.5	57.9	51.6	58.4	46.5	69.3	74.6	64.4	9.1	9.8	8.4
HU	56.6	63.5	50.0	26.6	36.7	18.5	60.1	67.7	52.9	5.6	6.0	5.1
LT	59.9	62.7	57.2	41.6	51.5	34.1	69.6	73.6	65.8	13.1	13.3	13.0
LV	60.4	64.3	56.8	41.7	50.5	35.2	68.8	74.1	63.9	12.8	13.7	11.8
MT	54.2	76.4	31.6	31.0	52.5	11.3	-	-	-	7.4	6.4	9.8
PL	51.5	56.9	46.2	26.1	34.5	18.9	64.6	70.6	58.7	19.9	19.1	20.9
SI	63.4	68.2	58.6	24.5	35.4	14.2	67.8	72.5	63.0	6.0	5.7	6.4
SK	56.8	62.4	51.4	22.8	39.1	9.5	69.9	76.7	63.2	18.6	18.4	18.8
AC10	55.9	61.8	50.2	30.5	41.2	21.4	65.8	72.3	59.5	14.8	14.2	15.6
EU15	64.3	72.8	55.6	40.1	50.1	30.5	69.7	78.4	60.9	7.7	6.9	8.7
EU25	62.9	71.0	54.7	38.7	48.9	29.1	69.0	77.4	60.7	8.9	8.0	9.9

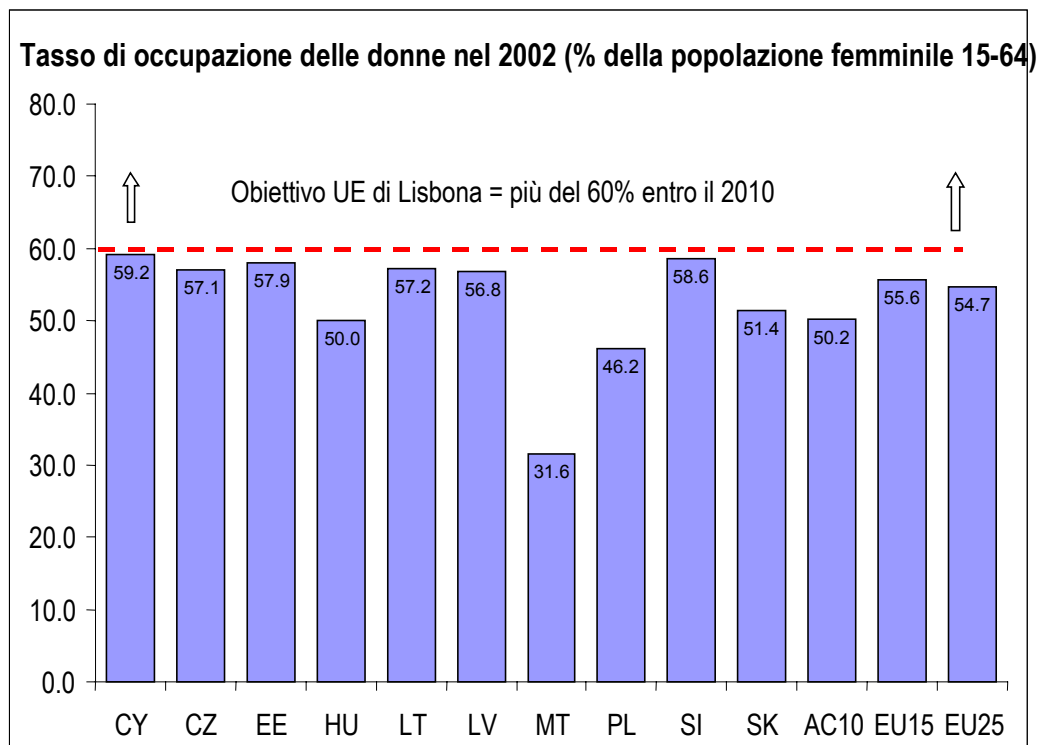
Source: Employment rates for Malta refer to 2001. Employment and activity rates, comparable annual estimates based on LFS, Eurostat. Unemployment rates, harmonised unemployment series, Eurostat.

Grafico 1



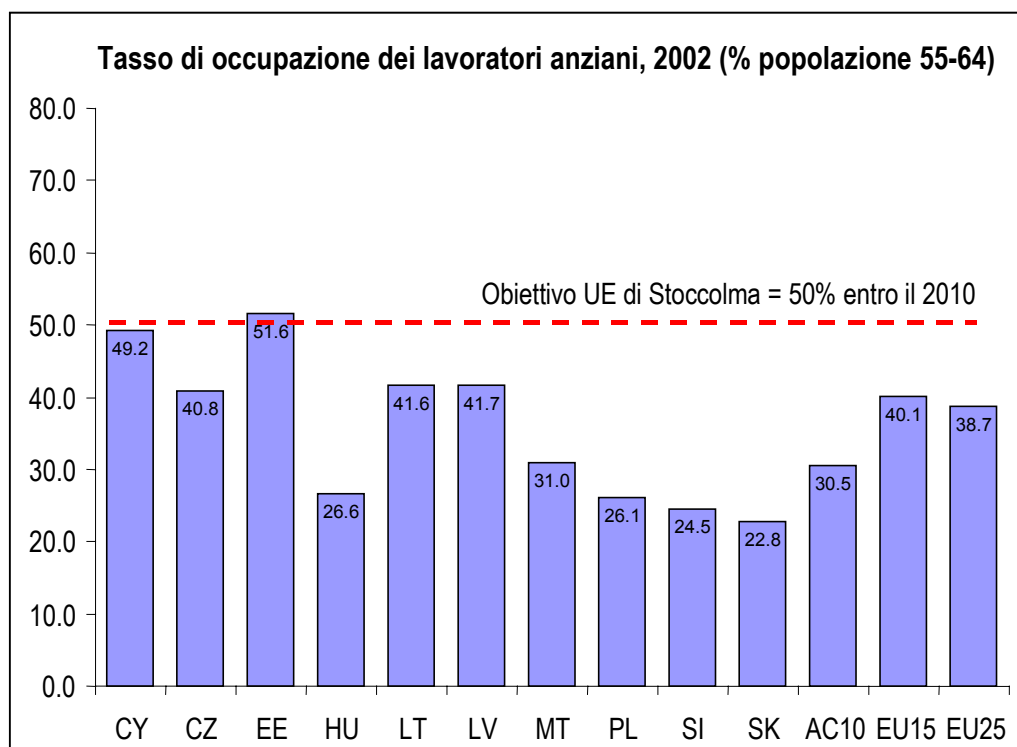
Fonte: medie annuali calcolate sulla base dell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro, Eurostat. MT Q4 2001.

Grafico 2



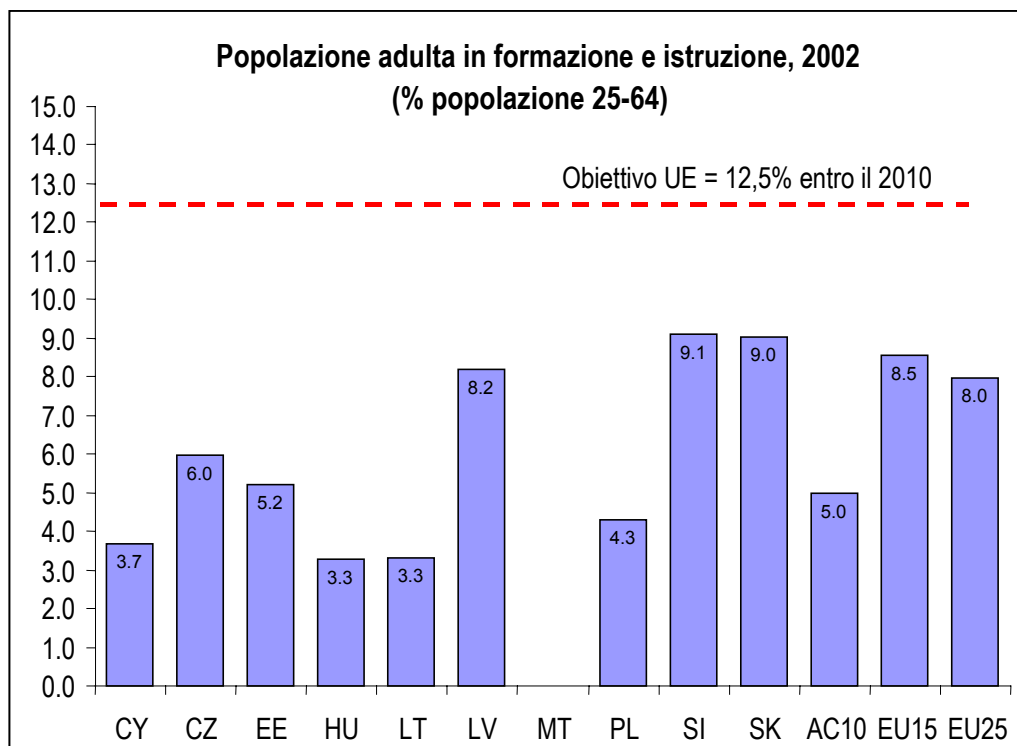
Fonte: medie annuali calcolate sulla base dell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro, Eurostat. MT Q4 2001.

Grafico 3



Fonte: medie annuali calcolate sulla base dell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro, Eurostat. MT Q4 2001.

Grafico 4



Indagine sulle forze di lavoro (definizioni UE), risultati della primavera, Eurostat.

Fonte: