

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che definisce gli orientamenti per la seconda fase dell'iniziativa comunitaria EQUAL relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuovi mezzi di lotta contro tutte le forme di discriminazione e di disparità connesse al mercato del lavoro «Libera circolazione delle buone idee»

(COM(2003) 840 def.)

(2004/C 241/09)

La Commissione, in data 5 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che definisce gli orientamenti per la seconda fase dell'iniziativa comunitaria EQUAL relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuovi mezzi di lotta contro tutte le forme di discriminazione e di disparità connesse al mercato del lavoro «Libera circolazione delle buone idee».

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 maggio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore SHARMA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 2 giugno 2004, nel corso della 409^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 185 voti favorevoli, 1 contrario e 9 astensioni.

1. Contenuto della comunicazione

1.1 La comunicazione della Commissione ha una duplice finalità. Da un lato, presenta alcuni dei primi risultati dell'iniziativa comunitaria EQUAL, mettendo in evidenza le prassi più promettenti che possono già contribuire a definire nuove metodologie di lotta contro discriminazioni e disparità sul mercato del lavoro – la cosiddetta «libera circolazione delle buone idee». Dall'altro, definisce lo scenario per la seconda fase dell'iniziativa, confermandone i principi e la struttura e introducendovi dei dettagli tecnici.

1.2 In questa fase iniziale, il successo più evidente di EQUAL è costituito dai partenariati, volti a riunire i soggetti che cooperano, nell'ambito di un partenariato di sviluppo, alla definizione di una strategia integrata per le problematiche pluridimensionali.

1.3 La configurazione di EQUAL riprende le caratteristiche essenziali della buona governance; l'iniziativa si occupa infatti di questioni politiche trasversali e va ben oltre le frontiere istituzionali.

1.4 Gli Stati membri hanno convenuto, al termine di un'apposita consultazione, di mantenere invariata nella seconda fase l'impostazione tematica su cui si articola EQUAL.

1.5 In questa seconda fase, EQUAL prende in considerazione per la prima volta l'aspetto dell'ampliamento, includendo il sostegno al popolo rom e alle vittime della tratta di esseri umani, vista la sempre maggior importanza di tali questioni.

1.6 EQUAL offre ai nuovi paesi aderenti un'ottima opportunità di collaborare con gli Stati membri attuali al fine di identi-

ficare le buone pratiche in materia di integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo.

1.7 Sebbene i lavori siano tuttora in corso e non siano ancora disponibili risultati comprovati, la prima fase di EQUAL, iniziata nel 2001, consente di evidenziare le metodologie più promettenti in termini di nuovi mezzi di lotta contro la discriminazione e le disparità, soprattutto per quanto riguarda i seguenti aspetti: disabilità e orientamento sessuale, prolungamento della vita attiva, creazione di imprese da parte di disoccupati o persone non attive, contributo degli immigrati all'occupazione e alla crescita economica, promozione dell'adattabilità al mercato del lavoro, principi di base delle strategie di apprendimento permanente, eliminazione della segregazione settoriale e professionale tra i generi, condivisione degli impegni familiari e domestici, responsabilità sociale delle imprese, reintegrazione come mezzo per combattere l'esclusione e, infine, economia sociale per incrementare la quantità e la qualità dei posti di lavoro.

1.8 Benché l'impostazione tematica rimanga invariata, nella seconda fase EQUAL dovrà affrontare sfide di nuovo tipo, soprattutto a seguito dell'ampliamento, quali la questione delle discriminazioni ai danni del popolo rom e la tratta di esseri umani.

1.9 La cooperazione tra Stati membri è un aspetto fondamentale dell'iniziativa EQUAL che ha già sortito risultati positivi sotto diversi aspetti, quali i partenariati di sviluppo e le reti tematiche.

1.10 Il mainstreaming, vale a dire l'integrazione e l'inserimento di nuove idee e impostazioni nelle politiche e nelle pratiche, rappresenta una sfida ambiziosa; al fine di massimizzare l'impatto di EQUAL, i risultati devono però essere analizzati, comparati e diffusi non solo a livello nazionale, ma anche comunitario.

1.11 L'iniziativa è sottoposta a due tipi di valutazione: una intermedia e l'altra continua. La prima si fonda sulle relazioni intermedie presentate dagli Stati membri alla Commissione nel dicembre 2003, che sono servite da punto di partenza per la valutazione a livello comunitario. In questo caso, i valutatori non hanno suggerito alcuna modifica della configurazione generale di EQUAL; tuttavia, sulla base delle relazioni nazionali, nonché dei lavori e delle analisi in loco da essi effettuate, tali valutatori hanno evidenziato numerosi elementi suscettibili di limitare l'efficacia dell'iniziativa ed hanno elaborato una serie di raccomandazioni volte a potenziarla. Sulla scia di questa valutazione intermedia, gli attuali Stati membri continueranno ad elaborare relazioni con cadenza annuale.

2. Osservazioni generali

2.1 Il Comitato accoglie con favore l'entusiasmo manifestato per il partenariato (sezione 3) e si compiace che venga riconosciuta l'importanza di promuovere partenariati tra gruppi che in precedenza non avevano collaborato. Essendo questo uno dei fattori più significativi del successo di EQUAL, bisognerebbe mettere a punto procedure amministrative e di supporto volte a corroborare l'assoluta priorità del lavoro in partenariato.

2.2 Le intenzioni dell'azione 1, descritta nel quarto paragrafo della sezione 3, sono più che fondate: la semplificazione delle procedure di passaggio alle attività di sviluppo contribuirà alla continuità e a fare in modo che il successo del programma non dipenda eccessivamente da coloro che lo avviano.

2.3 L'ampia gamma di partner coinvolti attivamente in EQUAL dovrebbe favorire lo sviluppo della buona governance. Promuovere la responsabilizzazione nell'ambito dei principi e della configurazione di EQUAL dovrebbe essere un aspetto fondamentale per la buona governance – anche se l'opportunità di sottolinearlo, offerta dalla sezione 3.1, non è stata colta. Il mantenimento delle reti create attraverso EQUAL (sezione 3.1, quarto paragrafo) dipenderà dal potere conferito a tutte le parti di influire sulle politiche e sulle pratiche degli altri attori in gioco. Il Comitato si compiace del fatto che sia previsto il coinvolgimento di chi è stato oggetto di discriminazioni; bisogna tuttavia riconoscere che l'attuazione di EQUAL ai livelli europeo, nazionale, regionale e locale spesso segue criteri gerarchici e rischia di aumentare la burocrazia e di far perdere il controllo della situazione se i problemi non vengono previsti in tempo ed evitati. Va in particolare sottolineato che spesso il controllo del finanziamento crea responsabilizzazione.

2.4 Il Comitato si compiace che sia stato dedicato ampio spazio alla strategia europea per l'occupazione, al processo di inclusione sociale, al Trattato, al Fondo europeo per i rifugiati e agli altri strumenti politici, in quanto ciò permette di collocare EQUAL in un contesto specifico e consente a categorie che di solito non partecipano al processo decisionale europeo di

comprenderne il funzionamento e di sentirsi coinvolte. Ulteriori riferimenti bibliografici o indicazioni di fonti di informazione potrebbero incoraggiare tali categorie ad approfondire la ricerca. Le discriminazioni e le disparità sono fattori di esclusione determinanti, ma il fatto di familiarizzarsi con gli aspetti amministrativi del cambiamento è importante per il mainstreaming di EQUAL da parte di gruppi e di persone che abitualmente non esercitano un influsso sulle politiche. Per taluni gruppi, questi orientamenti possono costituire un primo punto di contatto.

2.5 L'importanza che EQUAL annette all'innovazione (sezione 5) viene esaminata in relazione a nuovi approcci in materia di attuazione delle politiche. L'orientamento adottato da EQUAL nei confronti dell'innovazione (sezione 11.4, punto 17) prende in considerazione anche i nuovi processi di sviluppo delle politiche; non va inoltre trascurato il potenziale dei partenariati di sviluppo ai fini di una responsabilizzazione e di una buona governance nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche.

2.6 Il rafforzamento delle attività di mainstreaming costituisce di per sé un riconoscimento dell'importanza di tale aspetto. Consentire la messa a punto di nuovi progetti ricorrendo a «moltiplicatori» può favorire l'innovazione. Bisogna ammettere che il processo di innovazione intrapreso nell'ambito dei partenariati di sviluppo non coinvolge necessariamente le persone più adatte ad effettuare un mainstreaming dei risultati.

2.7 Il processo di valutazione raccomanda di prestare maggior attenzione al mantenimento del posto di lavoro, nonché alla qualità e alla creazione diretta di occupazione. Per convincere la manodopera impiegata nelle PMI, soprattutto i lavoratori di età compresa tra i 30 e i 50 anni, a partecipare ad attività quali la formazione permanente e la pianificazione professionale, potrebbero rendersi necessari strumenti innovativi di assunzione. È importante collaborare con organizzazioni che svolgono opera di collegamento in rete, quali i sindacati, e gestire le procedure amministrative in modo da accentrare quanto più possibile le formalità.

2.9 La Commissione mostra inoltre di riconoscere che EQUAL pone a PMI e ONG sfide di tipo burocratico, cui devono far fronte anche gli enti locali: sotto questo profilo, infatti, i nuovi Stati membri stanno già sperimentando alcune difficoltà in merito alla gestione dei fondi strutturali. I problemi amministrativi incontrati dagli enti locali rischiano di ripercuotersi sulle PMI e sulle ONG, compromettendone la gestione degli interventi. Trovare delle soluzioni per le PMI e le ONG potrebbe risultare vantaggioso per le organizzazioni che fanno parte del sistema.

2.9 I tempi prescelti per l'iniziativa sono tali da consentirle di contribuire allo sviluppo della politica e della strategia europea. Il processo di Lisbona prevede una valutazione intermedia nel luglio 2005, e in tale contesto la strategia europea per l'occupazione costituisce un elemento chiave. Nel luglio 2004 saranno inoltre proposti nuovi fondi strutturali; il rapporto sulla coesione in Europa offre anch'esso l'occasione per un mainstreaming dei risultati ottenuti con EQUAL.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Il Comitato condivide i principi su cui si fonda EQUAL; le sue osservazioni si concentrano pertanto più specificamente sui meccanismi dell'iniziativa.

3.2 Visto che nella prima fase di EQUAL il passaggio dall'azione 1 (creazione di partenariati) all'azione 2 (sviluppo) ha comportato, in alcuni programmi, un rallentamento, si propone una nuova «fase di conferma», che ridurrà le procedure amministrative per l'approvazione dell'azione 2 e assicurerà l'ammissibilità della spesa durante la fase di transizione.

3.3 Punto focale di questo passaggio dall'azione 1 all'azione 2 è l'approntamento dell'accordo di partenariato di sviluppo, corredato di obiettivi e di un piano d'azione. Dal momento che la continuità è un fattore importante, i promotori dei partenariati dovrebbero capire come le loro attività di responsabilizzazione e di costituzione dell'organico, nonché le procedure amministrative nell'ambito dell'azione 1 potrebbero contribuire a tale fattore. Si registrano forti disparità nel sostegno fornito dalle autorità di gestione ai partenariati di sviluppo, che non sempre funzionano adeguatamente. Gli Stati membri dovrebbero imparare gli uni dagli altri quale tipo di sostegno è necessario per un partenariato efficace. Offrire al personale una garanzia di continuità potrebbe rivelarsi problematico nei nuovi Stati membri, dove le nuove opportunità via via emergenti potrebbero essere un incentivo ad una maggiore mobilità professionale.

3.4 Lo sviluppo di partenariati transnazionali costituisce un aspetto decisamente positivo di EQUAL. Nei partenariati bisognerebbe altresì incoraggiare l'elasticità, nonché la capacità di reagire con profitto ai cambiamenti che inevitabilmente si producono nei piani di programmazione. A tal fine è essenziale una certa flessibilità di bilancio.

3.5 Se le norme finanziarie sono uguali per tutti i fondi strutturali, le procedure necessarie per contabilizzare i finanziamenti e giustificare le attività andrebbero gestite in modo tale che le formalità amministrative non scoraggino coloro che si trovano nella posizione migliore per offrire opportunità di responsabilizzazione.

3.6 Dalle esperienze maturate dalla Commissione emerge che, di norma, viene speso solo l'85 % degli stanziamenti assegnati. Il Comitato suggerisce pertanto di recuperare le risorse non utilizzate e di destinarle a un ulteriore mainstreaming. Tale

manovra non dovrebbe però indebolire i programmi che hanno subito un ritardo o un cambiamento, imponendo eccessive formalità amministrative a scapito della loro attuazione o riducendone prematuramente le risorse.

3.7 L'elenco delle attività di integrazione di cui alla sezione 9, lettera a), non è completo; il Comitato ritiene comunque particolarmente significativo riconoscere, accanto al tutoraggio, il ruolo del sostegno alle imprese. Grande importanza rivestono attori come le parti sociali, ivi compresi i sindacati. L'elaborazione delle proposte per la seconda fase di EQUAL può costituire un elemento sostanziale dello sfruttamento, ove appropriato, dei risultati della prima fase.

3.8 Il mainstreaming non va considerato come un obiettivo a se stante, ma come un approccio o una strategia. È infatti portatore di valore aggiunto, ma va supportato da strumenti di parità, come la nuova normativa sulla parità di trattamento e le politiche che promuovono azioni positive. È inaccettabile che alcuni Stati membri debbano ancora trasporre le direttive contro le discriminazioni in norme di diritto interno che definiscono uno standard comune di parità a livello nazionale.

3.9 Stando agli orientamenti, le «pari opportunità» suscitano poco interesse (cfr. sezione 10.1, terzo paragrafo) e vengono intese in modo limitato o tradizionale (sezione 10.1, sesto paragrafo). Una panoramica sui diversi modi di percepire e di affrontare tale aspetto negli Stati membri costituirebbe un prezioso contributo allo sviluppo di nuovi programmi. A titolo esemplificativo, solo un numero limitato di gruppi affronta le disparità tra i generi come tema specifico, mentre nell'insieme del programma la maggior parte dei gruppi se ne occupa.

3.10 L'impatto negativo dei diversi calendari/processi degli Stati membri (cfr. sezione 10.1, quinto paragrafo) va al di là della costituzione dei partenariati transnazionali, questione già affrontata per la seconda fase. La messa a punto delle procedure amministrative e di monitoraggio, il calendario dell'azione 3 e la durata globale dei progetti possono differire da un paese all'altro ed essere pertanto controproducenti per un rapporto di lavoro transnazionale.

3.11 La consulenza dei due paesi capofila per ciascun tema sarebbe di grande utilità nelle procedure di selezione dei programmi della seconda fase, in quanto le autorità di gestione potrebbero così beneficiare di un certo coordinamento tra gli Stati membri.

Bruxelles, 2 giugno 2004.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Roger BRIESCH