

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del Trattato CE)**

(COM(2005) 141 def. — 2005/0057 (CNS))

(2005/C 286/08)

Il Consiglio, in data 22 aprile 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 128 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 maggio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore MALOSSE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 31 maggio 2005, ha adottato con procedura scritta (articolo 58 del Regolamento interno) il seguente parere.

## 1. Introduzione

Il Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005 ha affermato la necessità di rilanciare la strategia di Lisbona mettendo in primo piano la crescita e l'occupazione.

La Commissione è stata esortata dal Consiglio europeo a tradurre la priorità attribuita alla crescita e all'occupazione in nuovi indirizzi di massima per le politiche economiche e in nuovi orientamenti per l'occupazione.

I due testi sono contenuti in un unico documento che presenta i primi orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2008.

Il presente parere verte sulla parte relativa alla proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del trattato CE).

Il Comitato deplora che le scadenze per l'adozione degli orientamenti, molto ravvicinate nel tempo, non permettano, su un tema così importante per i cittadini europei, un autentico dibattito con la società civile. Questa prassi contrasta con il principio di democrazia partecipativa enunciato nel Trattato costituzionale. Il Comitato chiede pertanto al Consiglio di riesaminare in futuro il calendario in modo da consentire l'organizzazione del dibattito democratico e del dialogo civile in condizioni appropriate, sia a livello europeo sia a livello nazionale. Solo così si potrà garantire il pieno coinvolgimento di tutti gli attori sociali interessati in ogni fase del processo, come richiesto a gran voce da tutte le parti in occasione della valutazione intermedia della strategia di Lisbona effettuata con l'obiettivo di garantire una concreta applicazione della strategia dell'occupazione.

Al tempo stesso, il Comitato deplora che la procedura di consultazione gli consenta di pronunciarsi solo in parte su quella che, fondamentalmente, è una proposta integrata sulla crescita e l'occupazione. Sarebbe stato opportuno raggruppare gli orientamenti per l'occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri in un'unica consultazione, consentendo così di adottare una vera e propria politica globale, un «policy mix» più equilibrato fra gli aspetti congiunturali e quelli strutturali.

Il Comitato reputa infine che la Commissione debba elaborare una strategia più coerente, che sia in grado di garantire un sostegno e di affiancare la politica dell'occupazione, che risponda meglio alle aspettative dei cittadini e che consenta effettivamente di realizzare gli obiettivi di una piena occupazione previsti dalla strategia di Lisbona.

## 2. Osservazioni generali

### 2.1 Coerenza complessiva

Con l'obiettivo di dare sostanza alla rinnovata concentrazione sulla crescita e l'occupazione, il Consiglio europeo ha deciso di rafforzare la coerenza e la complementarità dei meccanismi esistenti, lanciando un nuovo ciclo di *governance*.

Il Comitato accoglie favorevolmente questa nuova impostazione, purché sia un'innovazione effettiva e non puramente formale, come invece purtroppo è tuttora. Sarebbe altresì importante che la coerenza si applicasse anche al livello della valutazione.

Per ragioni di continuità, gli orientamenti per l'occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche dovrebbero essere soggetti ad una revisione totale ogni tre anni, consentendo un vero dibattito democratico.

## Priorità

Le priorità fissate per conseguire gli obiettivi di piena occupazione, di qualità dei posti di lavoro, di produttività del lavoro e di coesione sociale sono le seguenti:

- attrarre in modo permanente un maggior numero di persone verso il mondo del lavoro e modernizzare i sistemi previdenziali,
- accrescere la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità del mercato del lavoro,
- effettuare maggiori investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche.

2.2 Tuttavia, il Comitato si rammarica per il fatto che non siano state esplorate altre linee d'azione o che ci si limiti a citarle senza farne delle vere priorità. Tra queste si possono menzionare le seguenti.

2.2.1 Una politica diretta a favorire un migliore inserimento dei giovani sul mercato del lavoro, soprattutto per assicurare loro una prima occupazione con prospettive future. La persistenza (l'aggravamento in certi paesi) della disoccupazione giovanile, che riguarda anche coloro che sono in possesso di un diploma, rappresenta una sfida fondamentale per l'Europa perché è lecito dubitare del futuro di una società che non offre prospettive ai suoi giovani.

2.2.2 Misure legate al passaggio ad un'economia della conoscenza, specie per migliorare la qualità dei posti di lavoro e la produttività del lavoro. Il Comitato è infatti convinto che non si sia realmente compresa la portata del passaggio a una nuova era economica (sviluppo dei servizi, evoluzione dell'industria) e ritiene che l'inefficienza di talune politiche del lavoro sia determinata dal fatto che esse non tengono sufficientemente conto dei cambiamenti che si verificano sotto i nostri occhi. Questo passaggio a un'economia della conoscenza richiede un impegno più rigoroso e focalizzato in materia di formazione professionale e continua, nonché un rapido adattamento alla conoscenza delle nuove tecnologie. In tale contesto è necessario rimettere in causa le distinzioni tradizionali tra settori e categorie di impieghi qualificati e sottoqualificati, che risalgono all'epoca industriale e non sono più attuali in una società della conoscenza.

2.2.3 Il Comitato deplora che gli orientamenti in materia di innovazione e ricerca riguardino unicamente gli indirizzi di massima per le politiche economiche e non siano stati applicati all'occupazione malgrado il fatto che l'UE, investendo di più in questi settori, contribuirebbe a creare posti di lavoro, soprattutto per i giovani. Questa lacuna sottolinea la mancanza di coerenza tra gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione.

2.2.4 Mentre il problema della parità tra i sessi nel settore dell'occupazione è uno dei temi centrali della strategia di Lisbona e proprio quando è necessario proseguire gli sforzi avviati nel senso della conciliazione della vita lavorativa e della vita familiare, è sorprendente non trovare alcun orientamento integrato specifico sul tema della parità uomo/donna. Al tempo stesso, il Comitato si meraviglia che gli orientamenti per l'occupazione non abbiano evidenziato maggiormente la sfida dell'invecchiamento delle persone attive e la necessità di combattere in modo più efficace la discriminazione fondata sull'età, gli handicap o l'origine etnica nel mercato del lavoro.

2.2.5 La gestione comune della politica dell'immigrazione e del problema del declino demografico dell'Europa. La comunicazione della Commissione europea sul programma quadro di solidarietà e di gestione dei flussi migratori <sup>(1)</sup> ha sottolineato il fatto che nell'Unione europea le persone attive potrebbero diminuire di oltre 20 milioni entro il 2030 a causa del calo della natalità. Sebbene l'immigrazione da sola non rappresenti la soluzione alla situazione demografica dei paesi dell'Unione europea, sarà necessario che l'Europa disponga di politiche attive per l'ammissione dei migranti per motivi economici <sup>(2)</sup>, affinché il loro arrivo contribuisca a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro e favorisca la prosperità dell'Unione europea. Le politiche restrittive e discriminatorie, seguite da alcuni Stati membri nei confronti dei lavoratori migranti hanno un effetto dissuasivo, a danno delle esigenze del mercato del lavoro. Una stretta collaborazione a livello nazionale e comunitario risulta indispensabile. La sfida demografica deve però condurre a una riflessione a livello europeo sulle politiche della famiglia e su quelle relative alla natalità.

2.2.6 Azioni in favore delle iniziative locali e dello sviluppo di tutti i tipi d'impresa. L'aumento del numero delle imprese nell'Unione europea è modesto (salvo in alcuni nuovi Stati membri) e rispecchia un clima che non incoraggia lo spirito d'iniziativa. Si constata anche un tasso molto alto di mortalità tra le piccole imprese che non riescono a completare il passaggio alla maturità e allo sviluppo. I rimedi sono noti (eliminazione degli ostacoli amministrativi alla creazione di imprese, riforma del regime fiscale della successione delle imprese, lotta contro i monopoli e le distorsioni della concorrenza, ritardi e termini di pagamento troppo lunghi, assenza di strumenti europei per facilitare l'approccio al mercato unico...), ma sono applicati di rado. Il Comitato sottolinea l'importanza di questo tema e auspicherebbe che i programmi attuali della politica dell'impresa dell'UE fossero coerenti con gli orientamenti per la crescita e l'occupazione.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 123 def. (N.d.T: documento non disponibile in italiano).

<sup>(2)</sup> Citazione del progetto di parere, che è stato esaminato in sezione il 24 maggio, in merito al Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica (SOC/199).

### 2.3 La valutazione dei risultati ottenuti

2.3.1 Il Comitato prende nota del fatto che i nuovi orientamenti sono basati su una valutazione quantitativa dei risultati fino ad oggi ottenuti nel quadro della strategia di Lisbona: risultati che fanno intravedere un leggero miglioramento (il tasso di occupazione è passato dal 61,9 % nel 1999 al 62,9 % nel 2003). Non ci si può però nascondere che il bilancio della politica dell'occupazione nell'UE è globalmente deludente e ben lontano dagli obiettivi che si era stabilito di raggiungere entro il 2010. Il Comitato avrebbe perciò auspicato una valutazione più fine dei risultati che tenesse conto sia di altri parametri (occupazione giovanile, tasso di occupazione delle donne, dei lavoratori anziani...), sia delle differenze nei risultati ottenuti tra gli Stati membri e, eventualmente, a livello delle regioni e dei settori nei casi più significativi. In futuro il Comitato, in collaborazione con i CES nazionali e le organizzazioni analoghe, potrebbe eseguire, spontaneamente o su richiesta, una valutazione comparativa dei risultati ottenuti appoggiandosi sulle osservazioni della società civile. Questo compito è del tutto in linea con le raccomandazioni del Consiglio europeo del marzo 2005, che ha invitato il CESE, assieme ai CES nazionali e ad altre organizzazioni analoghe, ad essere attori a pieno titolo nell'attuazione della strategia di Lisbona.

### 2.4 Metodi di attuazione

2.4.1 Il Comitato prende atto che, nel complesso, gli orientamenti integrati lasciano un sufficiente margine di flessibilità agli Stati membri per mettere a punto soluzioni locali che soddisfino al meglio le loro esigenze di riforma. Al di là delle politiche nazionali, tuttavia, è sempre più a livello regionale o locale che i responsabili politici, le parti sociali, le organizzazioni economiche e gli altri soggetti della società civile si trovano ad affrontare il problema dell'occupazione ed è a questo livello che essi prendono iniziative concrete. L'ultima relazione dell'Unione europea sulla coesione ha d'altronde messo in evidenza la diversità delle strategie locali e regionali per l'occupazione.

2.4.2 Il Comitato esprime il suo profondo rammarico per il fatto che i nuovi orientamenti non facciano più esplicito riferimento a obiettivi specifici in materia di occupazione e di mercati del lavoro: essi si allontanano dall'impostazione precedente che proponeva un quadro e degli impegni chiari per tutti gli Stati membri in una prospettiva di politiche dell'occupazione proattive. Ne deriva quindi che questi nuovi orientamenti non sono più un pilastro sul quale gli Stati membri possono appoggiarsi. D'altro canto i provvedimenti di politica dell'occupazione degli Stati membri non possono più essere valutati come avveniva prima rispetto a obiettivi europei concreti e, in molti settori, anche quantificati.

2.4.3 Il Comitato si complimenta, invece, con la Commissione per la sua proposta secondo cui ogni Stato membro si prefigge, previa consultazione dei parlamenti nazionali e delle parti sociali, propri obiettivi quantitativi specifici. È infatti

proprio a livello nazionale che vanno attuati gli orientamenti. A tale proposito, sarebbe necessario che gli obiettivi nazionali tenessero conto delle prospettive realistiche di progresso in ciascun paese in modo da rafforzare la dinamica complessiva. È pertanto auspicabile che i paesi che hanno già raggiunto determinati obiettivi della strategia di Lisbona in materia di tasso d'occupazione continuino a fare progressi.

### 3. Osservazioni specifiche

ATTRARRE IN MODO PERMANENTE UN MAGGIOR NUMERO DI PERSONE VERSO IL MONDO DEL LAVORO E MODERNIZZARE I SISTEMI PREVIDENZIALI

**3.1 Orientamento. Attuare strategie di piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale.** Le politiche dovranno contribuire a raggiungere una media occupazionale generale nell'Unione europea (UE) pari al 70 %, ad almeno il 60 % per le donne e al 50 % per i lavoratori in età avanzata (55-64 anni) e a ridurre la disoccupazione e l'inattività. È opportuno che gli Stati membri definiscano il tasso di occupazione nazionale che intendono raggiungere per il 2008 e il 2010. (Orientamento integrato n. 16).

3.1.1 Nel suo parere sul tema «La politica occupazionale: il ruolo del CESE dopo l'allargamento e nella prospettiva del processo di Lisbona»<sup>(3)</sup>, il Comitato ha ricordato che:

«In questa situazione è chiaro che gli obiettivi occupazionali potranno essere conseguiti solo se si riuscirà a innescare una ripresa economica durevole. Sarà necessario creare condizioni adeguate che favoriscano sia la domanda esterna che quella interna per aumentare il potenziale di crescita e raggiungere una piena occupazione. Di recente, in proposito il Comitato ha più volte ribadito che a tal fine è indispensabile un contesto macroeconomico sano a livello europeo. Questo comporta anzitutto una politica macroeconomica che, in un clima di ristagno dell'economia, lasci agli Stati membri un margine di manovra per interventi congiunturali sui fronti economico e finanziario e, nei periodi di crescita economica, garantisca loro un analogo spazio di manovra».

3.1.2 Attualmente la necessità di innalzare i livelli occupazionali è al centro del dibattito sull'occupazione a livello europeo. L'obiettivo strategico di Lisbona sta nel promuovere l'occupazione come migliore prevenzione della povertà e dell'emarginazione: questo tuttavia richiede una strategia diretta a «migliorare la qualità del lavoro» e non limitata unicamente al piano quantitativo. Ne consegue che la via europea alla piena occupazione deve contemplare retribuzioni adeguate, l'innalzamento delle qualificazioni (in particolare attraverso la formazione permanente), sicurezza sociale e elevati livelli di tutela dei diritti del lavoro. Il Comitato chiede che sia data maggiore importanza alla qualità dei posti di lavoro, in tutti i settori d'attività, nel quadro della realizzazione della società della conoscenza.

<sup>(3)</sup> Parere CESE 135/2005 sul tema *La politica occupazionale: il ruolo del CESE dopo l'allargamento e nella prospettiva del processo di Lisbona* – Relatore: GREIF

3.1.3 La capacità innovativa delle imprese di tutti i tipi è decisiva per il dinamismo dell'economia europea. Per evitare un deterioramento sotto il profilo economico ed occupazionale l'Europa dovrà assolutamente fornire prodotti e servizi nuovi e migliori e accrescere la sua competitività. Quest'ultima comporta anche cambiamenti nel mondo del lavoro che non producono sempre e subito risultati «netti» positivi. È proprio elevando la qualità di tutte le categorie di posti di lavoro che l'impresa potrà sviluppare la sua capacità di innovazione e di produttività.

3.1.4 Inoltre, occorre tener presente in maniera adeguata l'esigenza di lottare contro la discriminazione e promuovere le pari opportunità tra uomini e donne. In proposito gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati con forza a tradurre in pratica, nei rispettivi piani d'azione nazionali, le misure necessarie a combattere le discriminazioni, in particolare a livello salariale, e ad aumentare in misura significativa il tasso d'occupazione femminile.

**3.2 Orientamento. Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita** tramite: un rinnovato impegno a creare percorsi occupazionali rivolti ai giovani e a combattere la disoccupazione giovanile; interventi risoluti volti a sopprimere le differenze occupazionali e salariali tra uomini e donne; una migliore armonizzazione lavoro-vita privata, tramite la fornitura e la disponibilità di strutture abbordabili di assistenza all'infanzia e ad altre persone a carico; regimi pensionistici e sistemi sanitari moderni, che si rivelino adeguati, finanziariamente sostenibili e rispondenti alle mutevoli necessità, in modo tale da stimolare l'attività professionale e la prolungazione della vita lavorativa ricorrendo, tra le altre cose, ad appropriati incentivi al lavoro e disincentivi al prepensionamento; sostegno a condizioni di lavoro che favoriscano l'invecchiamento attivo. (Orientamento integrato n. 17). Si veda anche l'orientamento integrato «Assicurare la sostenibilità economica» (n. 2).

3.2.1 Il Comitato condivide le proposte avanzate.

3.2.2 Il Comitato esprime il proprio sostegno senza condizioni al «Patto europeo per la gioventù» che è stato adottato dal Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005 con lo scopo di formulare, nel quadro degli obiettivi della strategia di Lisbona, un complesso di politiche e di misure specificatamente rivolte ai giovani. Nel suo parere d'iniziativa sul tema del Libro bianco sulla politica della gioventù<sup>(4)</sup>, il Comitato aveva affermato che «... gli Stati membri, con il sostegno della Comunità, dovrebbero assumere un impegno quantitativo per quanto riguarda la riduzione della disoccupazione giovanile».

3.2.2.1 Il Comitato chiede pertanto l'aggiunta di un orientamento specifico per l'occupazione giovanile che potrebbe comprendere: meccanismi di sostegno alla ricerca della prima occupazione, impegni relativi al primo impiego con prospettive future, lo sviluppo dell'apprendistato, programmi europei più coerenti per favorire la mobilità dei giovani lavoratori, l'eliminazione degli ostacoli alla mobilità (soprattutto per gli appren-

disti, i tirocinanti e coloro che sono in cerca di una prima occupazione) e l'incoraggiamento alla creazione di imprese e di nuove attività.

3.2.3 Il Comitato esorta gli Stati membri a continuare a promuovere la compatibilità fra vita familiare e lavorativa. È un compito che interessa l'intera società: in particolare, la creazione di strutture per la custodia dei bambini consente di conciliare impegni familiari e professionali e permette alle donne di restare nel mercato del lavoro, oppure di ritornarvi rapidamente dopo un'interruzione.

3.2.4 Il Comitato ritiene che per favorire realmente un «invecchiamento attivo» occorra creare delle condizioni economiche e politiche che rafforzino gli incentivi a prolungare la vita lavorativa e che bisognerebbe inoltre incoraggiare le attività sociali e d'impegno civico.

3.2.5 Oggigiorno occorre realizzare un equilibrio che contemperi la modernizzazione e il miglioramento dei sistemi di previdenza sociale, in modo da adeguarli alle condizioni attuali (ad esempio, all'evoluzione demografica) salvaguardando nel contempo la loro funzione di tutela sociale<sup>(5)</sup>. In questa prospettiva, la garanzia della sostenibilità finanziaria a lungo termine deve prendere in considerazione anche criteri di rilevanza sociale, di accesso universale e di qualità elevata dei servizi.

3.2.6 Il Comitato reputa pericolosa la molteplicità delle sovvenzioni dirette ai posti di lavoro, perché fonte di distorsioni della concorrenza e di ineguaglianze e per il fatto che, nel caso delle sovvenzioni per i posti di lavoro non qualificati, abbassa il livello dei salari e quindi la qualità dell'occupazione. Raccomanda dunque di adottare misure attive d'inquadramento generale mediante la creazione di strutture che facilitino l'inclusione sociale, la conciliazione della vita lavorativa con quella familiare e la parità di opportunità. In proposito è necessario tener conto anche delle esigenze specifiche dei singoli Stati membri, specie per quanto riguarda i problemi connessi alla disoccupazione a livello regionale.

**3.3 Orientamento. Garantire sbocchi occupazionali per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite** tramite: provvedimenti attivi e preventivi riguardanti il mercato del lavoro, quali la tempestiva individuazione delle necessità, l'assistenza alla ricerca di un impiego, la guida e la formazione rientranti in piani d'azione personalizzati, la fornitura di servizi sociali di sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro dei meno favoriti e che contribuiscano alla coesione sociale e territoriale e alla lotta alla povertà; il permanente adeguamento dei sistemi fiscali e previdenziali, compresa la gestione e la condizionalità dei contributi e la riduzione delle aliquote di imposta marginali effettive elevate, con l'intento di rendere il lavoro finanziariamente attraente e di garantire adeguati livelli di protezione sociale. (Orientamento integrato n. 18).

<sup>(4)</sup> Parere CESE 1418/2000 in merito al Libro bianco sulla politica della gioventù – Relatrice: HASSETT VAN TURNHOUT

<sup>(5)</sup> Parere CESE 325/2004 sul tema «Misure di sostegno all'occupazione» – Relatrice: HORNUNG- DRAUS, Correlatore GREIF.

3.3.1 Come aveva già fatto nel suo parere in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione»<sup>(6)</sup>, il Comitato sottolinea nondimeno che «... il termine *categorie svantaggiate* spesso comprende gruppi di persone che versano in situazioni differenti sul piano occupazionale. Per quanto riguarda in special modo gli individui con particolari esigenze è necessario un approccio più preciso dal punto di vista dei termini e dei concetti afferenti alla categoria e all'occupazione, in quanto molte di queste persone, e magari anche diverse altre fasce della popolazione, non possono neanche aspirare a un posto sul mercato del lavoro. Tale situazione ovviamente non deve precludere loro la possibilità di acquisire una formazione o un'esperienza professionale nel quadro dei piani d'azione per l'occupazione.»

3.3.2 Per quanto riguarda i disabili, il Comitato in vari suoi precedenti pareri ha evidenziato la necessità di incentivare i datori di lavoro che assumono persone con disabilità e di creare le condizioni necessarie a familiarizzare tali persone con le tecnologie moderne. Il Comitato sottolinea il ruolo essenziale dell'economia sociale e del settore terziario ai fini dell'innovazione e dell'occupazione soprattutto per l'inserimento sul mercato del lavoro delle persone sfavorite, come è stato ricordato dal Consiglio europeo del marzo 2005.

3.3.3 Sempre in linea con sue prese di posizione precedenti, il Comitato sottolinea l'importanza della proposta relativa all'orientamento e alla formazione nel quadro dei piani d'azione personalizzati.

3.3.4 Il Comitato ricorda inoltre che «L'accesso al mercato del lavoro a parità di condizioni è fondamentale per raggiungere l'integrazione sociale degli immigrati e dei rifugiati, non soltanto per ragioni di indipendenza economica, ma anche ai fini di una maggiore dignità delle persone e della partecipazione sociale. Bisogna eliminare gli ostacoli strutturali e istituzionali che impediscono il libero accesso al mercato del lavoro.»<sup>(7)</sup>

3.3.5 Il Comitato sottolinea anche la necessità di non collegare necessariamente l'assistenza sociale, che è un diritto in sé, all'accettazione di un posto di lavoro. In alcuni paesi infatti molte persone rinunciano alla possibilità di un'occupazione se ciò significa la perdita di sussidi sociali che costituiscono una quota essenziale del loro reddito. Le persone che accettano un impiego possono così assistere di fatto ad un peggioramento della loro situazione materiale (dato che i motivi alla base dell'erogazione del sussidio permangono: situazione familiare, handicap, ecc.) e andare ad ingrossare le file di quelli che vengono oggi chiamati «i lavoratori poveri». Nella stessa linea, il Comitato mette in evidenza che la questione della lotta contro la povertà deve essere separata dal problema dell'occupazione e essere oggetto di politiche coordinate più proattive da parte degli Stati membri dell'Unione europea, nel senso auspicato dalla strategia di Lisbona.

<sup>(6)</sup> GU C 208 del 3.9.2003 in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione* – Relatore: KORYFIDIS.

<sup>(7)</sup> GU C 80 del 30.3.2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione* – Relatore: PARIZA CASTANO.

**3.4 Orientamento. Migliorare l'incontro domanda-offerta nel mercato del lavoro** tramite: la modernizzazione e il potenziamento delle autorità responsabili del mercato del lavoro, in particolar modo dei servizi di collocamento; una maggiore trasparenza delle possibilità di impiego e di formazione a livello nazionale e europeo per agevolare la mobilità in Europa; una maggiore capacità di anticipare le esigenze in termini di qualifiche, nonché le carenze e le strozzature del mercato del lavoro; una gestione adeguata della migrazione economica. (Orientamento integrato n. 19).

3.4.1 Il Comitato, come ha già fatto più volte, sottolinea l'importanza della mobilità per l'occupazione. Detta mobilità implica la necessità di prevedere infrastrutture sufficienti a garantire l'accessibilità sia nelle zone dei servizi che in quelle residenziali, avendo cura che tutti i servizi di interesse generale siano disponibili in misura sufficiente e a un livello di qualità adeguato. Oltre alla mobilità geografica, si dovrebbe promuovere anche la mobilità sociale verticale che garantisce il passaggio tra diversi tipi di lavoro del medesimo settore, anche nel caso delle attività non direttamente legate alla società della conoscenza.

3.4.2 Il Comitato ha evidenziato il ruolo che possono svolgere gli immigrati per soddisfare i bisogni del mercato del lavoro e favorire la crescita nell'Unione europea. Esso insiste sulla necessità di politiche non discriminatorie nei confronti dei lavoratori migranti e di misure d'accoglienza e d'integrazione per essi e le loro famiglie.

ACCRESCIERE LA CAPACITÀ DI ADATTAMENTO DEI LAVORATORI E DELLE IMPRESE E LA FLESSIBILITÀ DEL MERCATO DEL LAVORO

**3.5 Orientamento. Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro** tramite: l'adeguamento della legislazione in materia di lavoro, tramite un eventuale riesame del livello di flessibilità offerto da contratti permanenti e non; una migliore capacità di anticipazione e di gestione positiva del cambiamento, compresa la ristrutturazione economica, in particolar modo quello legato all'apertura degli scambi, al fine di minimizzarne i costi sociali e agevolare il processo di adattamento; il sostegno alle trasformazioni dello status professionale, compresa la formazione, il lavoro autonomo, la creazione di imprese e la mobilità geografica; la promozione e la diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili, comprese migliori condizioni di salute e di sicurezza, la diversificazione delle disposizioni contrattuali e la modulazione degli orari di lavoro, in vista di potenziare la qualità e la produttività; adattamento all'uso delle nuove tecnologie sul posto di lavoro; azioni decise volte a trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare. (Orientamento integrato n. 20). Si veda anche l'orientamento integrato «Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche e politiche strutturali» (n. 4).

3.5.1 A giudizio del Comitato «... è importante trovare il giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza sul mercato del lavoro, in modo che le imprese abbiano la possibilità di offrire nuovi posti di lavoro e che, allo stesso tempo, i lavoratori godano della sicurezza necessaria. Il Comitato apprezza l'equilibrio di cui dà prova la task force nel paragrafo della relazione riguardante la promozione della flessibilità e della sicurezza. Sebbene gli Stati membri siano configurati diversamente sul piano dei presupposti sociali e strutturali, in questo ambito è possibile individuare una serie di esigenze comuni che, secondo il Comitato, meriterebbero un'attenzione particolare.» (\*)

3.5.1.1 Il Comitato richiama tuttavia l'attenzione della Commissione e del Consiglio sul pericolo di accrescere la precarietà dei giovani e dei meno giovani: la situazione di precarietà potrebbe indebolire la loro posizione nelle contrattazioni collettive riguardanti i salari, le loro condizioni di lavoro, la loro protezione sociale, e in particolare i loro diritti pensionistici, abbassando quindi il livello degli standard sociali e indebolendo il modello sociale europeo promosso dalle istituzioni europee anche negli organi internazionali di concertazione e di negoziazione.

3.5.1.2 Esistono motivi per cercare di separare la gestione dei cambiamenti legati all'apertura dei mercati da un deterioramento continuo dell'occupazione, dei salari e delle condizioni di vita di centinaia di migliaia di lavoratori e di cittadini europei. Il Comitato sottolinea inoltre che i provvedimenti macroeconomici richiesti dal quarto orientamento integrato ed esplicitati nel ventesimo hanno sul piano umano ed economico un costo elevato, che la Commissione dovrebbe studiare meglio procedendo a una valutazione d'impatto prima dell'entrata in vigore degli orientamenti stessi. Come il Comitato ha segnalato più sopra, esso stesso procederà ad una valutazione incrociata delle esperienze di ciascuno Stato membro nell'attuazione degli orientamenti.

3.5.2 Il Comitato sottolinea che non si devono confondere la flessibilità e il lavoro non dichiarato, anche se figurano nel medesimo orientamento. Non è favorendo la flessibilità dei contratti o dei salari che si affronterà seriamente il problema del lavoro non dichiarato; quest'ultimo è infatti una questione da trattare separatamente.

3.5.2.1 Il Comitato insiste sull'obiettivo specifico della lotta contro il lavoro sommerso. In un parere d'iniziativa il Comitato ha sottolineato una serie di considerazioni che permetterebbero di impostare in modo corretto il problema:

3.5.2.2 si deve fare in modo che vi siano più incentivi a dichiarare il lavoro.

3.5.2.3 dato che le donne e altre categorie sfavorite sono molto spesso le principali interessate quando si tratta di lavoro non dichiarato e scarsamente retribuito, è importante definire meglio la loro situazione per poter adottare misure adeguate.

3.5.2.4 La legislazione relativa alle imprese deve essere esaminata allo scopo di ridurre l'eccesso di burocrazia, soprattutto nel caso dell'avvio di nuove imprese.

3.5.2.5 Il lavoro non dichiarato non deve essere considerato un'infrazione di poco conto. Va quindi potenziata l'efficacia delle sanzioni adottate affinché il ricorso al lavoro nero cessi di essere redditizio.

3.5.2.6 Nella valutazione delle misure transitorie concernenti la libera circolazione dei lavoratori o piuttosto, per i cittadini dei nuovi Stati membri, l'assenza di tale libertà, converrà dar conto delle difficoltà che hanno dovuto affrontare datori di lavoro e lavoratori, tenendo conto delle evoluzioni delle qualificazioni, degli sviluppi demografici, delle trasformazioni culturali e dell'evoluzione dei bisogni di mobilità. Bisognerà infatti verificare se queste misure non abbiano frenato la mobilità in seno all'Unione europea nonché incoraggiato il lavoro sommerso con l'impiego di lavoratori provenienti da questi paesi.

3.5.3 Il Comitato si meraviglia del fatto che la Commissione, nel quadro dell'introduzione a questi orientamenti, affronti il tema della ristrutturazione economica senza menzionare in alcun modo l'importanza della partecipazione degli interessati, vale a dire i lavoratori e i loro rappresentanti. Ciò è tanto più stupefacente per il fatto che la Commissione tratta invece approfonditamente e sottolinea tale partecipazione nella comunicazione Ristrutturazioni e occupazione — Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione europea di recente pubblicazione, che il Comitato saluta con favore e sulla quale intende esprimersi fra breve in un parere separato.

**3.6 Orientamento. Garantire andamenti salariali e altri costi del lavoro favorevoli all'occupazione** promuovendo un quadro tale che i negoziati salariali, nel pieno rispetto del ruolo delle parti sociali, riflettano le differenze in termini di produttività e di mercato del lavoro a livello settoriale e regionale; controllando e eventualmente modificando la struttura e il livello dei costi indiretti del lavoro, e verificandone l'impatto sull'occupazione, specie su quella a basso salario o sul primo impiego. (Orientamento integrato n. 21). Si veda anche l'orientamento integrato «Far sì che l'evoluzione salariale contribuisca alla stabilità macroeconomica e alla crescita» (n. 5).

3.6.1 Nel suo parere del 2003 sul tema «Indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005»<sup>(8)</sup> il Comitato spiegava che:

*«Il Comitato si compiace in linea di principio della richiesta, formulata negli indirizzi di massima, di assicurare la coerenza della dinamica salariale nominale con gli incrementi di produttività e l'inflazione a medio termine. Il Comitato non potrebbe però accettare che la richiesta ripetuta di contratti collettivi moderati, contenuti, equilibrati o cauti venga interpretata nel senso di aumenti salariali proporzionalmente inferiori agli aumenti di produttività, in quanto si vanificherebbe così l'equilibrio tra domanda e offerta.»*

(\*) N.d.T.: parere CESE 325/2004.

(8) Parere CESE 1618/2003 – Relatore: DELAPINA.

Se si considera esclusivamente la prospettiva dell'offerta, incrementi salariali più contenuti comprimono i costi relativi del fattore lavoro, e possono quindi favorire l'occupazione. Così facendo si trascura però che i salari non solo costituiscono un fattore di costi sul fronte dell'offerta, bensì influiscono in maniera determinante sulla domanda interna. Una decisa moderazione salariale indebolisce quindi la domanda complessiva, e di conseguenza anche la crescita e l'occupazione.»

3.6.2 Il Comitato riafferma il suo sostegno al principio della libertà contrattuale tra le parti.

3.6.3 Il Comitato ritiene anche che, oltre alla semplice questione salariale, ci si debba preoccupare dell'evoluzione del potere d'acquisto delle famiglie, che in determinati Stati membri ha registrato negli ultimi venti anni una tendenza alla stagnazione, se non al declino. Una maggiore pressione fiscale (spesso a livello locale), l'impennata dei prezzi degli immobili, gli aumenti dei prezzi dell'energia, hanno infatti controbilanciato gli incrementi salariali, riducendone l'effetto. Il risultato si è fatto sentire sui consumi, e quindi sulla crescita. Il comitato chiede che si avvii una riflessione sulle manifestazioni di questo fenomeno nell'Unione europea e dichiara la propria disponibilità a prendervi parte.

MAGGIORI INVESTIMENTI NEL CAPITALE UMANO MIGLIORANDO L'ISTRUZIONE E LE QUALIFICHE

3.7 **Orientamento. Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano** tramite: lo sviluppo di strategie efficienti di apprendimento permanente, conformemente agli impegni europei, che prevedano incentivi e meccanismi di condivisione dei costi per le imprese, gli enti pubblici e i privati, e che mirino in particolare a ridurre sostanzialmente il numero di studenti che abbandonano la scuola in anticipo; un più vasto accesso a corsi professionali primari, secondari e superiori, con possibilità di apprendistato e formazione per

imprenditori; maggiore partecipazione a corsi di formazione continua e sul lavoro durante tutto il ciclo lavorativo, in particolare a beneficio di lavoratori poco qualificati o in età più avanzata. (Orientamento integrato n. 22). Si veda anche l'orientamento integrato «Aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&D» (n. 12).

3.7.1 Il Comitato approva e sostiene le proposte della Commissione, che corrispondono alle raccomandazioni che ha espresso in molti dei propri pareri. Vorrebbe tuttavia che tali raccomandazioni fossero accompagnate da obiettivi quantitativi espliciti. A tale proposito, il Comitato sottolinea la responsabilità che tutti gli attori (soggetti individuali, pubblici e imprese di tutti i tipi) condividono nell'assicurare la sostenibilità e il finanziamento necessari a questi investimenti in materia di formazione.

3.8 **Orientamento. Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze** tramite: una migliore individuazione delle necessità e delle principali competenze occupazionali e la capacità di anticipare le esigenze future; la fornitura di strumenti educativi e di formazione su più vasta scala; la definizione di un quadro che garantisca la trasparenza delle qualifiche, il loro reale riconoscimento e la convalida della formazione informale o al di fuori dagli schemi formali; garantire l'attrattività, l'apertura e l'elevata qualità dei sistemi di istruzione e di formazione. (Orientamento integrato n. 23).

3.8.1 Il Comitato condivide anche tali proposte e ricorda che da tempo chiede che si intensifichino gli sforzi volti a creare «uno spazio europeo dell'istruzione»<sup>(9)</sup>. Ribadisce nuovamente la necessità di sviluppare l'apprendimento permanente e rafforzare il ruolo delle parti sociali e delle altre organizzazioni della società civile in quest'ambito. Il Comitato sottolinea inoltre l'importanza della trasparenza e dell'armonizzazione delle qualificazioni in tutta l'Europa e a livello internazionale.

Bruxelles, 31 maggio 2005

La Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(9)</sup> Cfr. tra l'altro il parere CESE in merito a «La dimensione europea dell'istruzione: natura, contenuto e prospettive»- Relatore: KORY-FIDIS – GU C 139 dell'11.5.2001.