



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

Bruxelles, 12 febbraio 2008 (19.02)

5984/08

**SOC 63
ECOFIN 40
EDUC 35**

NOTA DI TRASMISSIONE

al: Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Parte prima)/Consiglio EPSCO
n. doc. Comm.: 16714/07 ECOFIN 519 COMPET 442 SOC 543 ENV 721 EDUC 224 RECH
433 ENER 326 ADD 2

Oggetto: Progetto di relazione comune sull'occupazione 2007/2008

Si allega per le delegazioni il testo del progetto di relazione comune sull'occupazione 2007/2008 quale risulta dalla riunione del Comitato per l'occupazione tenutasi il 7 e 8 febbraio 2008.

Progetto di relazione comune sull'occupazione 2007/08

INDICE

Relazione comune sull'occupazione 2007/08	2
1. Riassunto: raccogliere i primi frutti della riforma anche se permangono motivi di preoccupazione	4
2. Progressi realizzati nel perseguimento degli obiettivi della strategia europea per l'occupazione	5
2.1. Piena occupazione	5
2.2. Qualità e produttività del lavoro	6
2.3. Coesione sociale e territoriale.....	8
3. Attuare le priorità di azione	8
3.1. Attrarre e mantenere più persone nel mercato del lavoro, aumentare l'offerta di manodopera e modernizzare i sistemi di protezione sociale	8
3.2. Migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese.....	11
3.3. Aumentare l'investimento in capitale umano migliorando l'istruzione e le capacità.....	13
4. Fissare un ordine di priorità delle azioni destinate a creare nuovi e migliori posti di lavoro	15

1. Riassunto: raccogliere i primi frutti della riforma anche se permangono motivi di preoccupazione

L'ambiente economico favorevole ha contrassegnato positivamente i mercati del lavoro europei. Il 2006 ha visto una crescita ad alta intensità occupazionale per la prima volta in quasi dieci anni. L'anno scorso si è registrata la creazione di poco meno di 4 milioni di nuovi posti di lavoro e la disoccupazione ha raggiunto i livelli più bassi da molti anni. Si tratta in una certa misura di fenomeni ciclici, ma vi sono buone ragioni per ritenere che la strategia europea per l'occupazione e la strategia di Lisbona integrata stiano dando risultati e che la riforma strutturale cominci a produrre i primi frutti. Uno dei segni più evidenti di quest'evoluzione è la recente diminuzione della disoccupazione strutturale.

Nonostante le prospettive relativamente favorevoli del mercato del lavoro permangono seri motivi di preoccupazione. Tra i più urgenti, la disoccupazione giovanile resta un grave problema in molti Stati membri e i giovani non hanno adeguatamente beneficiato dalla ripresa economica; nel 2006 la probabilità di disoccupazione dei giovani ha continuato a essere più che doppia rispetto a quella della forza lavoro nel suo complesso. Oggi, nell'UE, all'incirca un giovane su sei, vale a dire quasi 7 milioni, abbandona ancora prematuramente il sistema scolastico e i livelli d'istruzione non sono di fatto aumentati.

Sono necessari ulteriori sforzi per conseguire gli obiettivi occupazionali europei. Inoltre, la capacità di reazione dei mercati del lavoro europei di fronte alle sfide della globalizzazione e dell'invecchiamento della popolazione rimane insufficiente. La disoccupazione strutturale resta sempre troppo elevata e occorre fare di più nell'ambito delle strategie globali in materia di flessicurezza per migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro europei e agevolare le transizioni allo scopo di eliminare gli ostacoli all'occupazione.

È molto confortante che quasi la metà degli Stati membri abbia già sviluppato o stia sviluppando strategie globali in materia di flessicurezza, ma i risultati conseguiti nell'ambito delle diverse componenti sottostanti sono meno positivi. La segmentazione del mercato del lavoro resta un problema notevole in molti Stati membri e la risposta strategica continua a essere incentrata più sulla riduzione della rigidità della regolamentazione del mercato del lavoro per i nuovi lavoratori e sull'agevolazione di una maggiore diversità contrattuale piuttosto che sulla riforma delle principali norme vigenti in materia di diritto del lavoro. Le riforme dei sistemi di sicurezza sociale si sono spesso limitate alle riforme delle pensioni. Le politiche attive del mercato del lavoro, sebbene sempre più personalizzate, hanno subito una diminuzione delle spese dal 2000 sia in percentuale del PIL sia per lavoratore. Infine, la partecipazione all'apprendimento permanente nell'UE è rimasta pressoché invariata tra il 2005 e il 2006, mentre è di fatto diminuita nella metà degli Stati membri, e la formazione degli adulti continua a essere inegualmente distribuita. Sono dati deludenti e preoccupanti per il futuro. Un notevole incremento degli investimenti in capitale umano, più mirati alle esigenze del mercato del lavoro, è essenziale per colmare il divario in termini di produttività rispetto ai nostri principali concorrenti a livello mondiale.

L'Europa deve proseguire le riforme del mercato del lavoro al fine di creare nuovi e migliori posti di lavoro. Particolare attenzione va riservata a coloro che non lavorano o hanno un lavoro precario. Un'Europa che invecchia in un mondo caratterizzato da intensa competitività ha bisogno di più persone occupate, che lavorino in maniera più produttiva.

2. Progressi realizzati nel perseguimento degli obiettivi della strategia europea per l'occupazione

2.1 Piena occupazione

Obiettivi in materia di occupazione

Sostenuta dalla forte espansione economica, la crescita dell'occupazione ha compiuto un'accelerazione nel 2006 e ha fatto registrare il maggiore aumento dagli anni Novanta, con quasi 4 milioni di posti di lavoro creati nel corso dell'anno e il tasso di occupazione globale salito al 64,3%. Quest'espansione dell'occupazione si è in particolare verificata in un ambiente contraddistinto da un'accelerazione della crescita della produttività che non si osservava da un decennio. I progressi sono stati generalizzati ma si devono soprattutto a un piccolo numero di Stati membri. L'andamento del mercato del lavoro dovrebbe confermarsi, secondo le previsioni, almeno nel prossimo anno e dovrebbe permettere di compiere ulteriori passi avanti verso il conseguimento degli obiettivi occupazionali.

Nonostante i risultati positivi ottenuti nel 2006, l'Europa resta lontana dagli obiettivi occupazionali fissati per il 2010. L'attuale tasso di occupazione implica la creazione di altri 20 milioni di posti di lavoro entro il 2010 per raggiungere l'obiettivo. Stando alle previsioni già disponibili, altri 5,5 milioni di nuovi posti di lavoro potrebbero essere creati entro il 2008¹. Perseverando in questo impegno, l'obiettivo globale fissato per il 2010 di un tasso di occupazione del 70% è ora raggiungibile, seppur di stretta misura.

I lavoratori anziani continuano a rappresentare uno dei più importanti gruppi sui quali intervenire per aumentare l'occupazione. Con un tasso di occupazione del 43,5% entro fine 2006 (6,5 punti percentuali al di sotto dell'obiettivo fissato per il 2010), c'è un notevole potenziale non ancora sfruttato tra i lavoratori anziani e il loro numero continuerà a crescere nei prossimi decenni. Per quanto riguarda il genere, il tasso di occupazione delle donne è aumentato in quasi tutti gli Stati membri, raggiungendo il 57,2% nel 2006, ed è relativamente vicino all'obiettivo del 60% fissato per il 2010. Con un tasso di occupazione di appena il 50%, anche le persone con disabilità rimangono una risorsa potenzialmente cospicua e non sfruttata di offerta supplementare di manodopera.

La disoccupazione è notevolmente diminuita, passando dall'8,9% nel 2005 all'8,2% nel 2006, e quasi tutti gli Stati membri hanno contribuito a quest'evoluzione. Sia le donne che gli uomini hanno beneficiato del calo del tasso di disoccupazione rispettivamente al 9% e al 7,6%. Un indicatore importante della solidità dell'attuale andamento del mercato del lavoro è la diminuzione per il secondo anno consecutivo del tasso di disoccupazione di lunga durata, dal 4% al 3,6%.

La disoccupazione giovanile resta un grave problema in numerosi Stati membri. Se il tasso di disoccupazione giovanile totale è diminuito lo scorso anno lo si deve principalmente a riduzioni significative in un piccolo numero di Stati membri. Il tasso di disoccupazione tra i giovani è di fatto aumentato dal 2004 in parecchi altri Stati membri. I giovani non hanno finora sufficientemente beneficiato dell'ambiente economico favorevole; essi continuano a avere una probabilità più che doppia di essere disoccupati rispetto alla forza lavoro nel suo complesso. Infine, molti Stati membri sono tuttora carenti in termini di nuovi obiettivi di attivazione. Sebbene siano tra le priorità di Lisbona dal 2006 e considerata l'importanza delle giovani generazioni per affrontare le sfide demografiche future, queste tendenze rimangono deludenti.

¹ Commissione europea, Previsioni economiche, primavera 2007.

Riforme strutturali

Vi sono numerosi segnali dell'incidenza delle riforme strutturali del mercato del lavoro realizzate negli ultimi anni². La prova più evidente è tuttavia la notevole riduzione della disoccupazione strutturale in tutta Europa³. La disoccupazione strutturale è rimasta piuttosto stabile ed elevata nel periodo 1997-2003, mentre è diminuita di quasi un terzo dal 2004 e si prevede che cali ulteriormente nel 2007. Il livello resta tuttavia notevolmente superiore a quello dei nostri principali concorrenti.

Tutto ciò evidenzia l'esistenza di notevoli ostacoli all'occupazione. I mercati del lavoro europei non sono sufficientemente reattivi di fronte alle sfide della globalizzazione e dell'invecchiamento della popolazione. Occorre fare di più per migliorare il loro funzionamento e per agevolare le transizioni nel mercato del lavoro.

2.2 Qualità e produttività del lavoro

Produttività

Una delle sfide più rilevanti poste dalla globalizzazione è il rafforzamento dei requisiti in materia di aumento della produttività per assicurare la crescita sostenibile dell'occupazione. Dagli anni Ottanta, l'incremento medio della produttività del lavoro nell'UE è sceso dal 2% circa annuo della seconda metà degli anni Novanta a circa l'1% tra il 2001 e il 2003. Nello stesso lasso di tempo gli USA hanno mantenuto tassi di incremento della produttività del 2% circa in media. Dal 2003 si è tuttavia provato che il calo dell'incremento della produttività in Europa ha subito un'inversione di tendenza.

Tabella 1. PIL, occupazione e incremento della produttività del lavoro (medie annuali)

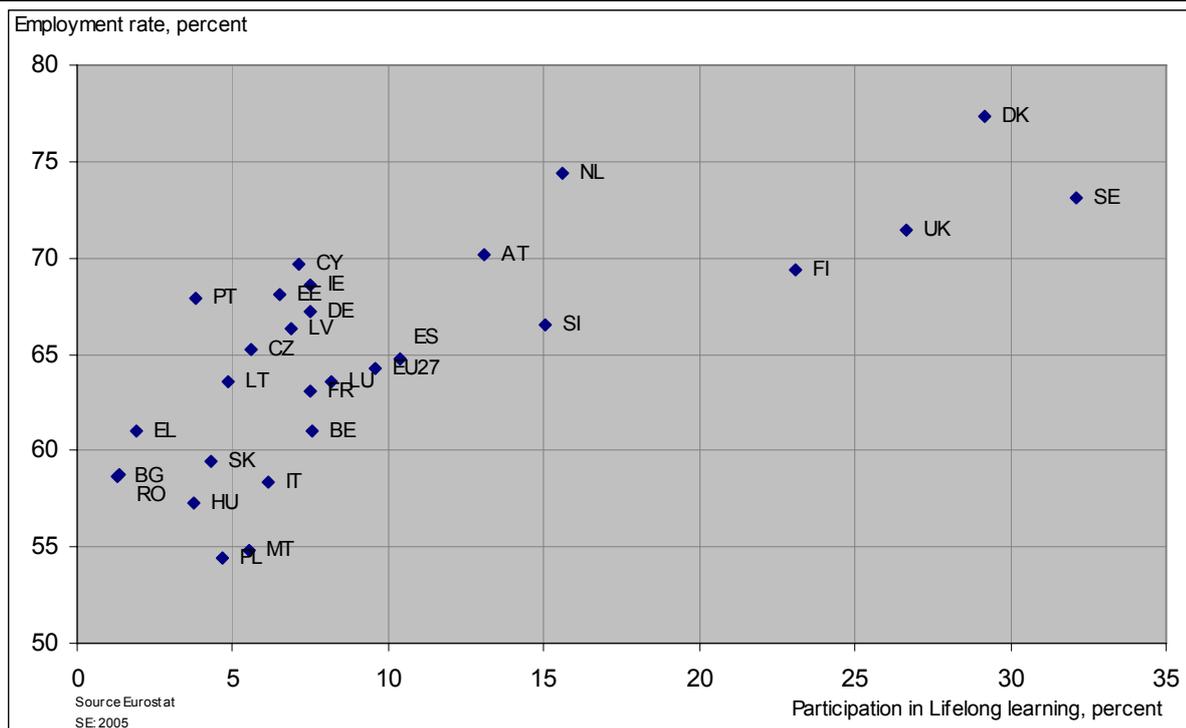
	1997-2000		2001-2003		2004-2006	
	UE a 27	USA	UE a 27	USA	UE a 27	USA
1. PIL	3,1	4,2	1,5	1,6	2,4	3,2
2. Occupazione	1,1	2,1	0,3	0,0	1,1	1,6
3. (Produttività del lavoro (pro capite))	2,2	2,1	1,1	2,0	1,5	2,1
4. Produttività oraria del lavoro		2,1	1,6	2,7	1,4	2,3

Un mezzo importante per migliorare la produttività del lavoro sono gli investimenti in capitale umano, in particolare attraverso la definizione di strategie globali di apprendimento permanente lungo tutto l'arco della vita. A questo proposito l'Europa è in ritardo.

² Uno di questi è l'evoluzione delle retribuzioni. Nell'attuale fase di ripresa economica, le retribuzioni non hanno subito le notevoli pressioni tipiche delle espansioni di natura ciclica.

³ Commissione europea, banca dati AMECO, DG ECFIN.

Grafico 2: Tassi di occupazione e partecipazione all'apprendimento permanente nel 2006



Il grafico indica che esiste una correlazione tra i tassi di occupazione e la partecipazione all'apprendimento permanente. Il grafico indicherebbe inoltre che per giungere a tassi di occupazione molto elevati è necessario superare un certo livello di partecipazione all'apprendimento permanente.

Negli ultimi anni sono stati compiuti progressi evidenti nella riduzione della dispersione scolastica, ma nel 2006 quasi 7 milioni di giovani hanno abbandonato prematuramente il sistema scolastico. I progressi volti ad aumentare il livello di istruzione dei giovani sono troppo lenti e le statistiche sono migliorate solo lievemente dal 2000. Dal 2004 il livello di partecipazione degli adulti è rimasto stabile o è addirittura diminuito in 20 Stati membri su 27. La partecipazione è particolarmente bassa nei paesi dell'Europa meridionale e nella maggior parte dei nuovi Stati membri. I tassi di partecipazione più bassi nell'UE continuano ad essere quelli relativi ai lavoratori più anziani.

È essenziale che l'Europa potenzi gli investimenti nel capitale umano⁴. Occorre elaborare incentivi adeguati e meccanismi di ripartizione dei costi per le imprese, le autorità pubbliche ed i singoli individui.

⁴ Attualmente gli Stati Uniti ed il Giappone investono il doppio dell'UE nel settore dell'istruzione terziaria.

Qualità dell'occupazione

Ancora una volta, il miglioramento della qualità dell'occupazione ha compiuto progressi ineguali⁵ e le politiche incentrate su questi obiettivi sono state applicate solo in modo parziale. La povertà tra le persone che lavorano riguarda ancora l'8% dei lavoratori nell'UE. Sebbene nel 2006 siano stati registrati ulteriori miglioramenti nei livelli di istruzione dei giovani, sono stati compiuti scarsi progressi riguardo ad altri aspetti della qualità del lavoro, compresa in particolare la transizione da posti di lavoro precari a posti stabili, nonché riguardo alla questione della riduzione della segmentazione del mercato del lavoro, il cui livello è attualmente in aumento in molti Stati membri. La partecipazione degli adulti nell'apprendimento permanente, uno degli indicatori chiave per la qualità del lavoro, mostra una tendenza ad una stagnazione o addirittura ad una flessione.

2.3 Coesione sociale e territoriale

La coesione sociale è un elemento cruciale per la crescita sostenibile dell'occupazione. Nel 2007, nel quadro del metodo di coordinamento aperto nella protezione sociale e nell'inclusione sociale, gli Stati membri hanno continuato ad incentrare le loro politiche sulla lotta e la prevenzione della povertà dei bambini, nonché sulla promozione del coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro mediante un approccio che associa il sostegno al reddito alle politiche di attivazione.

Malgrado il contesto economico positivo, in quasi tutti i paesi non è stata registrata alcuna riduzione della povertà relativa e gli aumenti dei tassi di occupazione per i gruppi vulnerabili sono stati più limitati rispetto a quelli per la forza lavoro in generale. Nell'UE la percentuale di adulti e bambini che vivono in nuclei familiari senza lavoro è rimasta invariata dal 2000 al 10%. Le riforme nel settore della protezione sociale dovrebbero in particolare migliorare, ove necessario, l'adeguatezza delle prestazioni in relazione all'attività lavorativa. Questo è un presupposto essenziale ad una strategia efficace in materia di flessicurezza.

Il contesto economico favorevole ha avuto un impatto significativo sull'ampiezza delle differenze regionali che hanno continuato a diminuire nel 2006, in particolare per quanto riguarda la disoccupazione. Le differenze regionali in materia di disoccupazione sono ancora tipicamente più evidenti rispetto a quelle relative all'occupazione, ma le prime sono state ridotte di un terzo dal 2001. Sebbene tale tendenza sia stata riscontrata in quasi tutti gli Stati membri, alcuni di essi fanno registrare una forte tendenza negativa nelle differenze regionali.

3. Attuare le priorità di azione

3.1 Attrarre e mantenere più persone nel mercato del lavoro, aumentare l'offerta di manodopera e modernizzare i sistemi di protezione sociale

Promuovere un approccio al lavoro fondato sul ciclo di vita

Il numero di Stati membri con un approccio globale al lavoro fondato sul ciclo di vita è ancora molto ristretto.

⁵ Per i particolari delle 10 dimensioni della qualità del lavoro, si veda: "Migliorare la qualità del lavoro: un'analisi degli ultimi progressi", COM (2003) 728 del 26.11.2003.

Recentemente sono stati registrati progressi nella promozione delle strategie per l'invecchiamento attivo, specialmente mediante una limitazione delle condizioni di ammissibilità, prevedendo al tempo stesso compensazioni per i lavori particolarmente impegnativi o pericolosi, aumentando gli incentivi per i lavoratori a lavorare più a lungo (BG, AT, FR, ES, DK, PT), e rafforzando le opportunità di lavoro per i lavoratori più anziani ed in particolare quelli disabili, e migliorando le condizioni di lavoro e fornendo opportunità di aggiornamento delle competenze e di riqualificazione. L'attuale età media di pensionamento (60,9) resta ben al disotto dell'obiettivo fissato per il 2010.

I progressi nel settore della parità di genere sono stati ineguali. Il tasso di occupazione delle donne è aumentato sensibilmente, ma è tuttora al disotto del 50% in 4 Stati membri (EL, IT, MT e PL). Solo alcuni paesi (AT, CY, DK, FR, EL, IE, LV, MT, PL, SE, SI) utilizzano sistematicamente statistiche ripartite per genere nelle loro relazioni sull'occupazione. Il divario retributivo tra i sessi non ha accennato a diminuire negli ultimi anni ed è ancora stimato al 15% nell'insieme dell'UE. Pochi paesi hanno intrapreso azioni concrete in questo settore (AT, BE, DK, FI, FR, LU, NL, SE, SK, UK) e non sono stati fissati nuovi obiettivi in seguito alla comunicazione della Commissione sul divario retributivo tra i sessi.

Quadro 1: Promuovere l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro resta una sfida cruciale

Solo circa la metà degli Stati membri ha fatto registrare miglioramenti in materia di disoccupazione giovanile tra il 2000 ed il 2006. Il 17,5% dei ragazzi ed il 13,2 % delle ragazze lasciano il sistema scolastico a livello di scuola media inferiore. Solo sei Stati membri hanno raggiunto l'obiettivo di ridurre queste percentuali al disotto del 10%.

Malgrado risultati relativamente deludenti, molti paesi hanno compiuto maggiori sforzi per lottare contro la disoccupazione giovanile. Le politiche si sono orientate attorno 4 assi: innanzitutto, mediante un miglioramento dei percorsi di istruzione e formazione professionale (AT, BE, LU, EE), orientamenti e percorsi specifici per i casi di abbandono scolastico a rischio (BE, FR, DE, LU, SI) e regimi contrattuali specifici con una componente di formazione (LU). In secondo luogo, mediante un orientamento personalizzato ed assistenza nella ricerca di un posto di lavoro (PT) e la creazione di percorsi occupazionali (MT). In terzo luogo, mediante la riduzione dei contributi di sicurezza sociale dei datori di lavoro (BE, ES, HU, SE), incentivi fiscali per i posti di apprendistato (AT, FR), sostegno al reddito per l'assunzione di disoccupati di lunga durata (DE). In quarto luogo, mediante il rafforzamento del carattere condizionale delle indennità sociali o di disoccupazione (CZ) ed una fiscalità ridotta per i posti di lavoro destinati agli studenti (FR).

Al Consiglio europeo della primavera 2006 gli Stati membri hanno convenuto di offrire una "nuova partenza" ai giovani disoccupati prima che raggiungano i sei mesi di disoccupazione entro il 2007 e quattro mesi entro il 2010. Secondo i dati UE più recenti, solo 15 paesi riescono ad offrire una "nuova partenza" tempestiva ad almeno due terzi dei giovani disoccupati. In un ridotto numero di paesi-guida a quasi tutti i giovani disoccupati viene offerta una "nuova partenza" entro i primi mesi di disoccupazione (AT, FI, SE). Sette paesi hanno raggiunto una percentuale dell'80-90% (BE, FR, DE, IE, LT, NL, ES), mentre quattro paesi non superano il 70-80% (HU, LV, LU, PT). Non sono disponibili dati UE per i rimanenti paesi.

La questione dell'armonizzazione tra il lavoro e la vita privata sta guadagnando terreno negli Stati membri, prevalentemente mediante l'impegno a migliorare l'offerta di strutture di custodia dei figli (AT, DE, EL, LU, NL, PT, UK). Molti Stati membri sono tuttavia ancora ben lontani dai traguardi in materia di custodia dei bambini e quasi tutti non menzionano questo punto nelle rispettive strategie nazionali.

Creare mercati del lavoro inclusivi, aumentare l'attrattiva del lavoro, rendere il lavoro finanziariamente attraente per coloro che sono alla ricerca di occupazione, comprese le persone sfavorite, e per gli inattivi

Sono stati potenziati gli sforzi volti ad integrare le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, secondo una strategia di "inclusione attiva". I lavoratori meno qualificati in cerca di un posto sono oggetto di misure di attivazione specifiche o di un sostegno all'assunzione ad opera dei servizi per l'impiego (MT, UK), mentre i datori di lavoro ricevono incentivi finanziari per assumere (BG, DE) e formare (BG, NL) tali lavoratori. Alcune misure sono finalizzate a fornire opportunità di formazione specifiche, organizzate mediante i servizi pubblici per l'impiego o sul posto di lavoro stesso (AT, LT, BG, EE, BE). Numerosi Stati membri hanno adottato misure per elaborare e migliorare i programmi a favore dell'acquisizione di capacità basilari di lettura, scrittura e calcolo per gli adulti (FR, DK).

Misure di formazione e corsi di lingua specifici sono offerti ai migranti (DE, SE, CY, DK, ES, AT, BE, PT) e le misure di attivazione associate all'assistenza da parte dei servizi per l'impiego (DK, ES, DE, AT, EE, PT, UK) sono destinate specificatamente a tale gruppo. Regimi di sostegno al reddito per l'occupazione dei migranti e dei loro familiari sono stati introdotti in SE e DK. Alcuni Stati membri hanno adottato misure per migliorare l'integrazione dei figli di immigrati nel sistema scolastico (LU, NL, PT), mentre altri con percentuali elevate di immigrati stanno avviando programmi specifici per le zone geografiche con maggiori concentrazioni di immigrati (FR, UK). In numerosi paesi l'immigrazione è vista come un elemento importante per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro (ES, DK, IE) ed alcuni Stati membri prevedono di elaborare piani per attirare lavoratori migranti altamente qualificati (NL, CY, DK) e di semplificare le procedure relative ai permessi di lavoro e di soggiorno in settori per i quali si registrano carenze di manodopera (SE, IE, AT, FI, EE, MT, BE, CY, DK, ES, LU, SI).

Alcuni Stati membri hanno aumentato le spese e l'efficacia delle loro politiche attive del mercato del lavoro (AT), segnatamente rendendo più rigorose le condizioni di ammissibilità (PT, EL), aumentando l'efficacia dell'assistenza nella ricerca del posto di lavoro (BE, SK), fornendo formazioni mirate per i disoccupati (AT) ed introducendo prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa (SE). Alcuni Stati membri prevedono anche sussidi al lavoro autonomo (DE, LT, EL, SK, LV, PT). Un'attenzione crescente è riservata alla responsabilità individuale di coloro che cercano lavoro (BE, MT, NL, SI, LU, UK, SE, DK, HU, PT), con un aumento delle condizioni per l'ammissibilità ai sussidi di disoccupazione, un maggior controllo sulle attività di ricerca di un posto di lavoro ed in alcuni casi ai contratti conclusi tra la persona in cerca di occupazione ed il servizio per l'impiego che definiscono i diritti e gli obblighi reciproci. Si pone spesso l'accento sulla dimensione locale o regionale dell'attivazione e molti Stati membri intendono migliorare la cooperazione interna tra le diverse agenzie che si occupano delle persone in cerca di occupazione (NL, MT, HU, IE, SK, PT). Gli Stati membri riferiscono tuttavia raramente riguardo all'obiettivo della "nuova partenza" per i disoccupati, o sull'obiettivo di attivazione dei disoccupati di lungo periodo.

Alcuni paesi hanno ridotto il cuneo fiscale al fine di favorire i tassi di partecipazione e la creazione di posti di lavoro mediante riduzioni fiscali generalizzate, principalmente incentrate sui tagli del cuneo fiscale sui gruppi a basso reddito (AT, FR, HU, IE, CZ, IT, MT, LT, SE) o mediante una riduzione lineare degli oneri fiscali sui bassi redditi (DK, FI, EL, NL, SI). Inoltre, negli ultimi anni si è riscontrata una tendenza generale verso la riduzione dei contributi di sicurezza sociale sia per i datori di lavoro sia per i lavoratori (BG, BE, SE, MT).

Sono in corso di elaborazione incentivi finanziari per accrescere la disponibilità delle persone con disabilità ad intraprendere un'attività lavorativa (IE, EE, SK), mentre i datori di lavoro ricevono sussidi per l'assunzione dei disabili e per adeguare il luogo di lavoro alle loro esigenze (ES, MT, NL, SE, PL, IE, SI, AT, BG, LV, PT). Sono inoltre adottate misure per creare e sviluppare posti di lavoro garantiti e corredati di opportunità di occupazione (CZ, DK, ES, SE, SI, DE, LT, SK).

Migliorare l'adattamento alle esigenze del mercato del lavoro

L'adeguamento ai cambiamenti economici è annoverato tra le priorità principali per tutti gli Stati membri, anche se gli strumenti utilizzati a tale scopo a livello dei servizi pubblici per l'impiego sono diversi. Settori differenti sono stati oggetto di investimenti specifici: la formazione e le qualifiche professionali (EE, IE, SI); l'aggiornamento delle competenze (DK, PT, CY, IE) ed il coinvolgimento dei datori di lavoro (EL, IT, UK); misure fiscali a favore dei gruppi socialmente svantaggiati (FR, FI); servizi mirati in base ai gruppi di età, ai livelli di istruzione/qualificazione ed al livello di esposizione al rischio di esclusione (PT); l'estensione di un regime di assistenza personale ed il rafforzamento dei servizi a favore delle persone con disabilità (SK); l'equilibrio tra lavoro e vita privata (CY); le iniziative a favore dei lavoratori donne e dei lavoratori anziani (LT) o dei giovani (PL, SE); partenariati tra settore pubblico e settore privato (BE, IT⁶).

Tuttavia, a parte poche eccezioni (in particolare BE, IT), non sono stati compiuti grandi progressi sul fronte della mobilità transnazionale nei vari Stati membri. Al contrario, per quanto riguarda la capacità di anticipare i fabbisogni in termini di competenze, vari Stati membri (AT, DK, IE, EL, LT, LV, MT, PT) stanno mettendo a punto infrastrutture in grado di prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le carenze in termini di competenze.

3.2 Migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese

Favorire la flessibilità conciliandola con la sicurezza dell'occupazione e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali

Mentre la promozione dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese non ha riscosso grande attenzione durante il primo anno del nuovo ciclo avviato nel 2005, un esame attento mostra che il lavoro di definizione di priorità compiuto dal Consiglio europeo e l'ampio dibattito che ne è seguito in materia di flessicurezza hanno portato ad un'importante svolta, insieme ad una maggiore consapevolezza dei benefici che le politiche di flessicurezza possono apportare. La flessicurezza è ormai riconosciuta in tutta l'UE come un approccio chiave per rendere i mercati del lavoro più reattivi ai cambiamenti derivanti dalla globalizzazione, nonché al fine di ridurre la segmentazione del mercato del lavoro.

⁶ Il programma nazionale di riforma italiano dedica una sezione specifica ai servizi pubblici per l'impiego ed alla valutazione del loro processo di riforma negli ultimi sette anni.

Riquadro 2: Il ruolo crescente della flessicurezza

Quasi la metà degli Stati membri attualmente hanno elaborato o stanno elaborando strategie globali in materia di flessicurezza, e unendo gli sforzi in materia di accordi contrattuali, apprendimento permanente, politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di sicurezza sociale. Si tratta di un miglioramento considerevole rispetto ai pochi esempi registrati nel 2006. Vari Stati membri riferiscono sulle proprie intenzioni, tra cui iniziative per elaborare percorsi nazionali verso la flessicurezza, cercando la cooperazione o il contributo delle parti sociali (per esempio AT, FI, IE, IT, SI, FR).

Il 23 luglio 2007 il governo **italiano** ha firmato un accordo con la parti sociali in materia di protezione sociale, occupazione, competitività e crescita sostenibile. L'accordo contempla i settori delle pensioni, prestazioni sociali, accordi contrattuali, incentivi al lavoro, costo del lavoro e formazione. L'accordo comprende fasi verso una copertura più universale della protezione sociale, indipendente dagli aspetti specifici dei contratti di lavoro. Intende limitare i contratti ripetitivi a tempo determinato, promuovere "lunghi" contratti part-time e migliorare la protezione dei lavoratori con contratti a chiamata.

Le misure di flessicurezza sono attuate secondo due orientamenti. Da una parte, le misure sono messe in atto per rafforzare la flessibilità al fine di rendere i mercati del lavoro più dinamici e pronti al cambiamento, attraverso strumenti di flessibilità sia interni che esterni. Per esempio SI, EL, BG, RO riferiscono su come intendono promuovere l'occupazione part-time. SK, PL, LU, RO hanno introdotto il telelavoro quale nuova forma di lavoro che prevede una maggiore flessibilità. In alcuni paesi, la regolamentazione dei contratti di lavoro permanenti tiene conto di una maggiore flessibilità. I cambiamenti nella legislazione a protezione dell'occupazione per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato sono relativamente scarsi. In LV, BG, NL, RO sono in atto tentativi per semplificare la legislazione a protezione dell'occupazione sebbene i risultati politici siano a volte incerti.

In vari paesi sono altresì in corso iniziative per aumentare la sicurezza. Sono abbastanza frequenti le revisioni del codice del lavoro (AT, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE), ma si osserva un cambiamento graduale nelle loro caratteristiche. Si tende a evitare di focalizzare l'attenzione su una maggiore flessibilità attraverso l'introduzione di nuovi tipi di contratti e a orientarsi verso un'impostazione più equilibrata che includa maggiore sicurezza per i lavoratori con contratti temporanei. MT, SK, HU, NL, CY, IE, IT stanno migliorando le disposizioni di protezione sociale per i lavoratori con contratti part-time o a tempo determinato. La regolamentazione del lavoro interinale è al centro dell'attenzione politica in FI, AT, BG. Alcuni paesi tendono a limitare l'uso consecutivo di contratti a tempo determinato (CZ, FI, IT, NL).

Sta prendendo lentamente forma il passaggio da politiche passive a politiche attive del mercato del lavoro (per esempio aumentando il sostegno alla ricerca di un posto di lavoro, le condizioni di erogazione delle prestazioni o riformando i sistemi fiscali e di prestazioni per "rendere il lavoro vantaggioso"). La sicurezza della transizione per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato non è veramente considerata una questione in sé. L'atteggiamento tradizionale, incentrato sulla sicurezza del posto di lavoro piuttosto che su un concetto più ampio di sicurezza dell'occupazione, è ancora molto radicato, per quanto gli sforzi politici si limitino a gestire le ristrutturazioni di aziende di grandi dimensioni.

Puntare alla segmentazione costituisce inoltre un obiettivo esplicito in alcuni paesi, per esempio ES crea incentivi affinché i datori di lavoro trasformino i contratti a tempo determinato in contratti permanenti. Tuttavia, nel complesso, la segmentazione del mercato del lavoro deve essere ancora affrontata, soprattutto per le lavoratrici, le quali occupano ancora posti di lavoro di scarsa qualità e godono di una minore sicurezza sociale e dell'occupazione. Tra il 2000 e il 2006, nell'UE a 27, la percentuale di lavoratori con contratti temporanei è aumentata dal 12,2% al 14,1%, mentre la percentuale di lavoratori con contratti part-time è passata dal 16,4% al 18,1%. Un altro aspetto della segmentazione è il livello elevato di lavoro non dichiarato (IT, EL, SK, HU, LV, LT, SI, RO, BG). La maggior parte dei paesi con livelli elevati di lavoro non dichiarato vi presta attenzione e si impegna a rafforzare gli ispettorati del lavoro o altre misure di controllo o di sorveglianza nonché gli incentivi per legalizzare i rapporti di lavoro (EL, HU).

Le politiche volte a modernizzare l'organizzazione del lavoro ricevono invece poca attenzione negli Stati membri. Le innovazioni riguardanti la gestione dell'orario di lavoro sono le più diffuse (DE, LU). Solo pochi paesi stanno elaborando una visione globale di posti di lavoro di qualità elevata, che uniscono maggiori esigenze e responsabilità per i lavoratori con un'accresciuta autonomia sul lavoro (FI, SE).

Garantire un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi di determinazione dei salari favorevoli all'occupazione

Le politiche favorevoli all'occupazione dovrebbero sostenere l'evoluzione dei salari in linea con la produttività al fine di pervenire a un'elevata occupazione e contenere l'inflazione. Gli Stati membri riescono in larga misura a garantire questo equilibrio. La flessibilità salariale non è molto affrontata, sebbene alcuni paesi, in cooperazione con le parti sociali, promuovano accordi salariali che tengono conto dei differenziali di produttività a livello di azienda. Gli sforzi volti a ridurre i costi del lavoro non salariali sono estesi e incentrati in particolare sui giovani e sui lavoratori disabili.

3.3 Aumentare gli investimenti in capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze

Aumentare e migliorare gli investimenti in capitale umano

Investire in capitale umano per pervenire a risultati efficienti ed equi rappresenta ancora una sfida nella maggior parte degli Stati membri. Nell'UE la spesa pubblica totale per l'istruzione in percentuale del PIL è aumentata, tra il 2000 e il 2003, dal 4,7% al 5,2%, ma poi è nuovamente diminuita al 5,1% nel 2004. Analogamente, i progressi relativi alla spesa privata per gli istituti di istruzione in percentuale del PIL hanno subito un rallentamento nel 2004. Il Fondo sociale europeo (FES) investirà circa 34,3 miliardi di EUR per migliorare il capitale umano e sistemi di apprendimento permanente nell'attuale periodo di programmazione.

La maggior parte dei paesi ha compiuto progressi nel definire strategie globali di apprendimento permanente che contemplino tutti i sistemi e i livelli di istruzione e di formazione. E' essenziale che quei paesi che non hanno ancora adottato una strategia di apprendimento permanente lo facciano urgentemente. Tutti i paesi dispongono di misure destinate ai settori per cui sono stati fissati valori di riferimento a livello di UE: ridurre i casi di abbandono scolastico precoce, migliorare la conclusione del ciclo secondario e aumentare la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente. Sebbene la maggior parte dei paesi abbiano fissato obiettivi quantitativi a livello nazionale (BE, DK, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK), i modesti progressi costatati sin dal 2000 non sono sufficienti per raggiungere gli obiettivi fissati dall'UE per il 2010.

Nell'UE a 27, un giovane su sei (15,3%) di età compresa tra 18 e 24 anni ancora lascia la scuola senza andare oltre l'istruzione secondaria inferiore (maschi: 17,5%, femmine: 13,2%) e in seguito non prende parte a nessun tipo di istruzione e formazione. Finora i progressi non sono stati sufficienti per raggiungere il valore di riferimento UE del 10% entro il 2010. Diversi paesi (ES, IT, MT, PT) avevano ancora livelli molto elevati nel 2006 (superiori al 20%) e in alcuni paesi il risultato è di fatto peggiorato dal 2000 (ES, LU, SE, SK). Analogamente, si sono avuti alcuni progressi nel migliorare i livelli di conclusione del ciclo secondario superiore, ma non sufficienti per raggiungere l'obiettivo minimo dell'85% dei ventiduenni che abbiano completato almeno l'istruzione secondaria superiore entro il 2010.

Inoltre, la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente non è più in linea con l'obiettivo di raggiungere il valore di riferimento del 12,5% entro il 2010. Nel 2006 in media il 9,6% di europei di età compresa tra i 25 e i 64 anni ha partecipato ad attività di istruzione e formazione (uomini: 8,8%, donne 10,4%), valore leggermente inferiore rispetto al 2005. Il tasso di partecipazione è tuttora inferiore per le persone inattive e i disoccupati, per le persone più anziane e per le persone con basso livello di istruzione. La partecipazione dei lavoratori più anziani è ancora pari solo alla metà del tasso globale e gli adulti con un livello elevato di istruzione hanno tuttora una probabilità di partecipare ad attività di apprendimento permanente sei volte superiore rispetto a quelli meno qualificati.

Gran parte dell'elaborazione delle politiche è incentrata sulle modalità da attuare per incoraggiare i datori di lavoro a investire nella formazione e per motivare i dipendenti a prendervi parte. Vari Stati membri considerano inoltre particolarmente impegnativo riuscire a motivare i lavoratori meno istruiti e di mezza età ad acquisire nuove competenze. Molte misure comportano incentivi finanziari attraverso sgravi fiscali o sovvenzioni per i datori di lavoro che investono nella formazione (MT, ES, EE, BG, DE, NL, IE, DK, BE, LV), ma alcuni paesi hanno anche preso iniziative per semplificare le condizioni di concessione di permessi per motivi di studio (AT, LU). Alcuni Stati membri (DK, FR, PL, NL) evidenziano e sottolineano il ruolo degli accordi tra le parti sociali per l'attuazione di strategie di apprendimento permanente.

Adattare i sistemi di istruzione e di formazione alle nuove esigenze in materia di competenze

I dati suggeriscono che in molti Stati membri si presta una crescente attenzione all'istruzione precoce, in particolare nel definire le basi per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e nell'agevolare l'accesso all'istruzione ai cittadini in un contesto socioeconomico meno favorevole e ai migranti. Alcuni stanno lavorando sui contenuti dell'insegnamento (DE, DK), sulle valutazioni qualitative (ES, LT), sul rafforzamento delle capacità degli insegnanti della scuola pre-primaria (CZ) e sull'aumento del loro numero (DK, HU, MT, NL, SE, SK, UK). Altri stanno ampliando l'insegnamento obbligatorio a parti del livello pre-primario (CY, DK, EL, PL). Rafforzare l'istruzione pre-primaria è una misura fondamentale per migliorare l'efficienza e l'equità dei sistemi di istruzione e formazione.

La maggioranza dei paesi sta attuando o elaborando i quadri nazionali delle qualifiche in linea con il quadro europeo delle qualifiche al fine di agevolare la mobilità internazionale nonché la transizione tra differenti settori di istruzione e formazione. Si tratta di un mezzo importante per garantire percorsi flessibili di apprendimento che sono anche agevolati da molti paesi che istituiscono sistemi per la convalida di apprendimenti non formali e informali (AT, BG, CY, CZ, EE, ES, IT, LT, LV, LU, PL, RO, SE, SK, UK), mentre tali sistemi già esistono in altri paesi (BE, DK, FI, FR, IE, NL, PT, SI). Qui la sfida consiste nel passare dalla fase sperimentale alla piena applicazione di tali sistemi nei sistemi di qualifiche nazionali, tra cui nell'accesso all'istruzione superiore.

Questi miglioramenti stanno andando in parallelo con una maggiore attenzione ai risultati dei programmi di apprendimento e delle qualifiche, il che aumenta la rilevanza dell'istruzione e della formazione professionale e dell'istruzione superiore per il mercato del lavoro. Nonostante le rinnovate enfasi sull'apprendistato e sull'apprendimento basato sul lavoro, si deve compiere ulteriori sforzi per migliorare la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale.

Scarsi progressi sono visibili nel prevedere la domanda futura in materia di competenze e di qualifiche, malgrado gli sforzi messi in atto da alcuni paesi per migliorare le loro infrastrutture (AT, EL, LT, LV, MT, PT). Gli Stati membri devono fare ancora di più per agevolare la mobilità internazionale. La mobilità è ancora molto più ampia nell'istruzione superiore che nell'istruzione e formazione professionali.

Considerato che la qualità di istruzione degli insegnanti è un fattore primo che influenza il rendimento degli studenti, una maggiore attenzione deve essere prestata anche all'istruzione e formazione degli insegnanti, per continuare in particolare la formazione e lo sviluppo professionale di questa categoria.

Infine, un certo numero di paesi sta sviluppando centri di eccellenza dell'istruzione superiore (DE, EE, EL, FI, UK), ma deve essere fatto ancora di più per affrontare l'istruzione insieme alla ricerca e al trasferimento di conoscenze nel contesto di tali iniziative, e per migliorare la cooperazione tra università e imprese.

4. Fissare un ordine di priorità delle azioni destinate a creare nuovi e migliori posti di lavoro

Basandosi sul settore prioritario che rappresentano **l'investimento nelle persone e la modernizzazione dei mercati del lavoro**, le azioni dovrebbero incentrarsi sulle seguenti questioni.

- Gli Stati membri dovrebbero definire e attuare strategie efficaci in materia di **flessicurezza** nel rispetto dei principi comuni concordati. La missione Flessicurezza dovrebbe contribuire a tale obiettivo. Per assicurare che gli Stati membri beneficino dell'esperienza degli altri Stati membri è importante rafforzare i programmi di apprendimento reciproco. I percorsi illustrativi rappresentano un utile riferimento in tale processo.
- Il mercato del lavoro dell'UE dovrebbe rispondere alle mutevoli tendenze mondiali. Investire nel capitale umano nel quadro di un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita è fondamentale per avvantaggiarsi appieno della creatività e dell'innovazione. **Anticipando i fabbisogni in termini di competenze** si dovrebbe approfondire un maggiore impegno per assicurare che la manodopera sia riassegnata a posti di lavoro più produttivi là dove l'economia europea dispone di un vantaggio comparativo. A questo proposito è importante attuare l'approccio "Nuove competenze per nuovi lavori". Si deve tener conto dell'impatto della politica dell'UE in materia di cambiamento climatico sull'occupazione e sulla possibilità di creare nuovi posti di lavoro "verdi".
- Va prestata una particolare attenzione alle persone inattive e a quelle che si trovano ai margini del mercato del lavoro, al fine di combattere la segmentazione, promuovere **mercati del lavoro inclusivi** e fare in modo che nessuno resti escluso. Le politiche in materia di mercato del lavoro dovrebbero essere combinate con una strategia di inclusione attiva onde lottare contro la povertà. Per mezzo di adeguati incentivi si dovrebbe conferire al lavoro maggiori attrattive rispetto alle prestazioni sociali. Un approccio equilibrato potrebbe constare di misure personalizzate, adeguati salari minimi o sgravi fiscali mirati all'imposta sui salari. Si dovrebbero compiere maggiori sforzi per creare possibilità di lavoro per i lavoratori scarsamente qualificati e per sostenere il passaggio a posti di lavoro migliori.

- Aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani, dei giovani, degli alloctoni e delle persone con disabilità è di estrema importanza se l'Europa vuole riuscire ad inserire le persone escluse dal mercato del lavoro e controbilanciare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione. Nelle politiche occupazionali degli Stati membri si dovrebbe tener conto in modo più efficiente della dimensione della parità di genere. **L'occupazione giovanile** è un tema che va affrontato urgentemente. Il cambiamento della situazione giovanile illustra le possibilità di apprendimento reciproco quali base e incentivo per le politiche che promuovono l'occupazione giovanile. Continua ad essere della massima importanza ridurre la dispersione scolastica e migliorare il passaggio dal mondo della scuola al mondo del lavoro. Occorrono punti di facile accesso al mercato del lavoro, che sono collegati al processo di convergenza del mercato del lavoro.
- L'Unione europea dovrebbe facilitare ulteriormente la **mobilità** geografica e occupazionale. In futuro si dovrebbe parimenti esaminare la questione della **trasferibilità dei diritti sociali**.
- La **migrazione economica** può svolgere un ruolo nel soddisfare i bisogni del mercato del lavoro e può contribuire a ridurre le carenze in termini di competenze. Ritiene pertanto che l'impatto occupazionale e sociale della migrazione di cittadini di paesi terzi debba essere esaminato nel contesto delle proposte della Commissione relative ad una politica comune in materia di immigrazione.
- La proposta relativa ad un'**agenda sociale** rinnovata, che la Commissione presenterà entro il primo semestre del 2008, dovrebbe offrire una visione e delle misure concrete per far fronte alle sfide sociali e occupazionali cui l'UE è confrontata, servendosi di tutti i meccanismi e strumenti disponibili a livello comunitario. L'agenda sociale dovrebbe svolgere un ruolo capitale nel rafforzare la dimensione sociale della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione ed il **mercato unico**, al fine di articolare meglio il principio della libera circolazione con le norme sociali e i diritti dei lavoratori.
- L'**appropriazione** è la chiave del successo. Andrebbero profusi ulteriori sforzi, specie a livello nazionale, per rafforzare il coinvolgimento attivo delle parti sociali e di altri pertinenti soggetti interessati per far avanzare il programma di riforme.
