

Strategia europea dell'occupazione

Investire nelle persone, investire in un maggior numero di posti di lavoro di miglior qualità

La sfida dell'occupazione per l'Europa

L'Unione europea costituisce attualmente uno dei blocchi economici principali a livello mondiale. Con solo il 6% della popolazione mondiale, essa crea più del 20% della sua produzione totale. Tuttavia malgrado le sue forze molteplici, l'Europa non riesce a soddisfare uno dei suoi obiettivi fondamentali cioè quello di creare posti di lavoro per tutti. Tutti gli Stati membri sono interessati ai vari aspetti di questo problema comune:

- ❑ Molte persone in Europa non hanno la possibilità di creare ricchezza e di fruire di una parte di essa. 16,5 milioni di persone - un lavoratore su tre - stanno cercando lavoro senza successo.
- ❑ Oltre metà di queste persone disoccupate sono rimaste lontane dal lavoro per più di un anno; un terzo per più di due anni. Questo aspetto riduce l'impiegabilità della persona e si aggiunge al problema crescente dell'esclusione sociale.
- ❑ La disoccupazione colpisce soprattutto le persone, spesso già svantaggiate, chiamate a competere sul mercato del lavoro, cioè giovani, persone anziane, disabili o minorità etniche.
- ❑ Se negli ultimi decenni, le donne sono entrate a far parte del mondo del lavoro in numero massiccio, i mercati del lavoro continuano a favorire tuttora gli uomini: il tasso di disoccupazione femminile è in genere più elevato, le percentuali di occupazione sono più basse e le donne si trovano a fronteggiare situazioni di discriminazione quando si tratta di stipendi e possibilità di avanzamento di carriera.

La disoccupazione presenta un elevato costo sociale per il singolo individuo e un alto costo economico per la società. La sfida occupazionale dell'Europa rappresenta un'opportunità mancata e un ostacolo alla prosperità futura. Noi non stiamo pienamente sfruttando una valutazione fondamentale del potenziale europeo per la crescita, che consiste nelle capacità professionali e nella volontà dei cittadini dei paesi dell'UE di lavorare.

Che cosa provoca la sfida occupazionale dell'Europa

Due sono i motivi principali per l'insuccesso nel creare posti di lavoro per tutti:

- *Il primo motivo è dato dall'impossibilità di affrontare impatti macroeconomici. Negli ultimi 25 anni la disoccupazione è aumentata come conseguenza di due aumenti consistenti dei prezzi del petrolio - negli anni '70 e '80 - e della turbolenza monetaria all'inizio degli anni '90. L'Europa non ha potuto evitare le perdite di posti di lavoro che hanno seguito questi avvenimenti e non ha potuto disporre di politiche economiche coordinate, orientate verso la crescita e la stabilità. La risposta ai problemi macroeconomici dell'Europa è l'Unione Economica e Monetaria, una convergenza e coordinamento delle politiche economiche. L'Europa beneficerà presto degli stessi vantaggi, un mercato unico e moneta unica che hanno contribuito a rendere l'economia degli USA una delle più produttive a livello mondiale.*
- *Il secondo motivo consiste nell'impossibilità di affrontare la trasformazione del mercato del lavoro. Il modo con cui le nostre politiche del mercato del lavoro e i sistemi di protezione sociale hanno operato può, ad un alto livello, spiegare il motivo per cui la disoccupazione è diventata disoccupazione a lungo termine. Disponiamo di una buona rete di sicurezza contro le perdite del reddito nel corso della disoccupazione. Tendiamo tuttavia a fornire un sostegno attivo del reddito e a far sì che le persone aspettino di scivolare nella disoccupazione a lungo termine prima che qualcosa venga fatto per loro. Non disponiamo di un trampolino verso nuove capacità professionali e lavori.*
- *L'Europa sta creando posti di lavoro, ma non in numero sufficiente. Esiste un ampio potenziale inutilizzato per la creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi, soprattutto per quanto riguarda le nuove attività emergenti. Tuttavia numerose persone disoccupate, limitate dal profilo basso ed obsoleto delle loro qualifiche, non sono in grado di svolgere tali lavori.*
- *Al tempo stesso, l'adeguamento dell'Europa alle nuove tecnologie è relativamente lento in termini di organizzazione del lavoro e di mancata possibilità per i soggetti attivi e per quelli che sono esclusi dal lavoro, di sviluppare e rinnovare le loro conoscenze attraverso la vita professionale.*

La risposta dell'Europa a questo secondo problema è la strategia europea sull'occupazione. Il suo compito è quello di sostenere gli Stati membri e le parti sociali nello sforzo di ammodernamento.

La risposta dell'UE alla sfida dell'occupazione

La breve storia della strategia europea sull'occupazione si basa sui seguenti avvenimenti chiave:

- Il Libro Bianco di Delors sulla crescita, sulla competitività e sull'occupazione ha fatto sorgere nel 1993 la discussione sull'occupazione nell'Unione europea.
- Un anno più tardi, a **Essen**, i leader europei hanno appoggiato il **primo piano d'azione** per affrontare la sfida dell'occupazione identificando cinque settori prioritari per la politica occupazionale a livello nazionale.
- Successivi Consigli europei, da quello svoltosi a Madrid nel 1995 a quello di Dublino nel 1996, hanno valutato i progressi raggiunti nella "Strategia di Essen", aggiungendo ulteriori elementi ai cinque punti di Essen.

Durante questo periodo, il **Fondo Sociale Europeo** ha contribuito alle politiche degli Stati membri con programmi di cofinanziamento destinati a sviluppare le qualifiche e il potenziale delle persone per il lavoro.

Amsterdam, giugno 1997 : Una nuova strategia occupazionale per l'Europa

Quando i leader europei si sono riuniti ad Amsterdam, hanno dato un nuovo impulso alla strategia avviata a Essen. L'occupazione veniva riconosciuta come "una questione di interesse comune" per l'Europa.

La **strategia europea occupazionale**, definita dal Trattato di Amsterdam, invita gli Stati membri a coordinare le loro politiche in materia occupazionale intorno a quattro pilastri comuni d'azione prioritaria, con obiettivi chiaramente definiti.

Brevi cenni sulla strategia occupazionale in Europa

Obiettivi principali:

- *Raggiungere un alto livello occupazionale nell'economia e per tutti i gruppi nel mercato del lavoro.*
- *Passare da una lotta passiva contro la disoccupazione alla promozione di occupazionalità sostenuta e alla creazione di posti di lavoro.*
- *Favorire una nuova strategia di organizzazione del lavoro in modo tale che le aziende dell'UE siano in grado di far fronte al cambiamento economico riconciliando sicurezza e adattabilità e consentendo ai singoli individui di partecipare alla formazione per tutto l'arco della vita.*
- *Fornire pari opportunità a ciascun lavoratore sul mercato del lavoro di partecipare e accedere al lavoro.*

I più importanti principi politici sono i seguenti:

- **Una svolta verso la prevenzione e l'attivazione precoce nelle politiche occupazionali.** *Ciò vuol dire aiutare le persone prima che siano disoccupate o al momento in cui lo diventano, piuttosto che occuparsi delle loro esigenze solo quando sono prive di lavoro per un certo periodo di tempo.*
- **Una nuova strategia gestionale per obiettivi.** *Gli Stati membri fisseranno obiettivi concreti in taluni casi a livello di UE, quali valori indicativi per la valutazione del successo o per il fallimento delle loro politiche occupazionali.*
- **Meccanismo multilaterale annuo per il controllo e la valutazione del progresso della strategia.** *Gli Stati membri, congiuntamente alla Commissione, avvieranno meccanismi istituzionali e indicatori occupazionali comuni per consentire una valutazione sistematica dell'azione intrapresa.*
- **Integrazione della politica occupazionale con altri settori di politica.** *Altre politiche a livello nazionale e comunitario devono tener conto dell'impatto occupazionale.*
- **Progresso verso un Patto occupazionale.** *La politica occupazionale non coinvolge solo la responsabilità dei governi. Le parti sociali, regionali e locali, le Organizzazioni non governative, svolgono un ruolo per soddisfare gli obiettivi in materia occupazionale.*

Nel corso del Consiglio europeo svoltosi ad Amsterdam nel giugno 1997, sono stati adottati due comportamenti fondamentali per ridare vita alla nuova strategia:

- Il **quadro giuridico e istituzionale** per promuovere la convergenza delle politiche occupazionali nei paesi dell'UE: il nuovo **Titolo sull'occupazione** nel Trattato.
- La **decisione politica** di non aspettare l'entrata in vigore del Trattato (1° maggio 1999), ma di avviare senza indugio le procedure di controllo e di cooperazione su una politica occupazionale nazionale.

A tal fine, Capi di Stato e di Governo hanno convenuto di organizzare il primo "Vertice sul lavoro" dei leader dell'UE.

Il Titolo sull'occupazione nel Trattato di Amsterdam, in breve

- *Gli Stati membri detengono la responsabilità principale in materia di politiche occupazionali ma cercheranno di promuovere l'occupazione come una **questione d'interesse comune** e coordineranno le loro azioni al riguardo (Art. 126).*
- *Tutti i settori della politica comunitaria dovranno tener conto del loro impatto sull'occupazione. In tutte le politiche si dovrà considerare l'obiettivo di raggiungere un **livello di occupazione elevato** (Art. 127).*
- *Il Trattato stabilisce il quadro per una **procedura di controllo annuo multilaterale**, articolata in tre documenti: **Orientamenti annui in materia di occupazione**, relazioni di applicazioni nazionale e la **Relazione congiunta sull'occupazione** da presentare ogni anno al Consiglio europeo (Art. 128).*
- *Come risultato del controllo congiunto, basato sugli **indicatori comuni dell'occupazione**, il Consiglio può rilasciare, su proposta della Commissione, raccomandazioni specifiche a singoli Stati membri per un'azione urgente (Art. 128).*
- *Esiste una base giuridica per la promozione di **misure di incentivazione** in materia occupazionale e per l'analisi, la ricerca e lo scambio delle migliori prassi nella politica occupazionale (Art. 129).*
- *Il Trattato istituisce una struttura permanente, un nuovo **Comitato per l'occupazione**, che svolgerà un ruolo attivo in questo procedimento istituzionale e servirà da foro di dibattito sui temi dell'occupazione a livello europeo (Art. 130).*

Avviamento del procedimento lussemburghese

Lo straordinario Vertice sui posti di lavoro, svoltosi a Lussemburgo nel novembre 1997, ha avuto lo scopo di trasformare in realtà il concetto di "occupazione, preoccupazione comune europea". In questa sede, i leader europei hanno deciso di avviare il ciclo annuo di realizzazione e controllo delle politiche occupazionali nazionali, conosciuto come **procedimento lussemburghese**.

Tale procedimento procede come segue:

1. All'inizio dell'anno, in base a una proposta della Commissione, il Consiglio approva una serie di settori prioritari d'azione - **orientamenti occupazionali**. Tali orientamenti includono degli obiettivi concreti da raggiungere.
2. Ciascun paese emette un **programma d'azione nazionale** che descrive il modo in cui questi orientamenti sono messi in pratica nel miglior modo possibile per quel paese. Questo procedimento dovrebbe coinvolgere un'ampia serie di partner: sindacati, datori di lavoro, autorità locali e regionali, ecc.
3. La Commissione e il Consiglio esaminano congiuntamente ciascun piano d'azione nazionale e presentano una **Relazione congiunta in materia di occupazione** al Consiglio europeo di dicembre. La Commissione presenta anche una raccomandazione destinata a rivedere gli orientamenti sull'occupazione per l'anno successivo e possono anche sottoporre proposte per un'ulteriore azione.
4. Il Consiglio, in base alle conclusioni dei Capi di Stato e di Governo, approva la serie di orientamenti sull'occupazione per l'anno successivo. Il Consiglio può emettere raccomandazioni specifiche del paese, su proposta della Commissione.

In questo modo il processo lussemburghese procede sotto forma di programma ricorrente di programmazione, monitoraggio, esame e riadeguamento annuali.

Il Vertice dei posti di lavoro, svoltosi a Lussemburgo nel novembre 1997, ha convenuto di mettere a punto una prima serie di 19 orientamenti sull'occupazione per il 1998. Gli orientamenti si basano su quattro idee o "pilastri" centrali d'azione prioritaria e stabiliscono tre obiettivi quantitativi a livello di UE, da raggiungere entro cinque anni.

Un anno dopo, nel dicembre 1998, i leader europei, incontratisi a **Vienna**, hanno apprezzato i rapidi progressi raggiunti in un tempo così breve e hanno confermato l'obiettivo degli orientamenti sull'occupazione. Questa riunione ha contribuito anche ad aumentare il

numero di orientamenti fino a raggiungere il numero di 22 e ha introdotto ulteriori dettagli, inclusa una strategia principale per le pari opportunità e un nuovo obiettivo di apprendimento durante l'arco della vita.

Alcuni aspetti degli orientamenti in materia occupazionale

In pratica tali orientamenti incitano gli Stati membri a intraprendere azioni concrete e urgenti in questa direzione:

Impiegabilità Assicurarsi che le persone possano sviluppare le capacità giuste per avere la possibilità di trovare un posto di lavoro in un mondo che cambia molto rapidamente

A ciascun individuo dev'essere offerta una possibilità in materia di posti di lavoro, esperienza lavorativa, formazione o altre misure di attivazione, nel modo più rapido possibile - non più di 12 mesi - dopo la perdita del posto di lavoro (6 mesi per i giovani). Almeno il 20% dei disoccupati devono avere la possibilità di accedere alla formazione. I giovani e altre persone, ad esempio i disabili, che incontrano grosse difficoltà nel trovare lavoro o devono far fronte a problemi di discriminazione, richiedono un aiuto specifico. I cambiamenti nei sistemi fiscali, di prestazioni e di formazione incoraggeranno le persone a trovare un lavoro, e a creare ovunque posti di lavoro nonché a sviluppare obiettivi nazionali concreti per le possibilità di apprendimento durante l'arco di tutta la vita.

Imprese Facilitare l'inizio e lo svolgimento di un'attività e la possibilità di offrire posti di lavoro

Dobbiamo coltivare una cultura di imprenditoria. Le persone devono essere incoraggiate e assistite quando iniziano nuove attività e quando stanno per assumere nuovo personale. Ciò richiede riforme nei sistemi fiscali, minor burocrazia e formazione per imprenditori, soprattutto nelle piccole imprese. Le politiche devono anche contribuire a sostenere il potenziale dei posti di lavoro nel settore dei servizi e nell'economia sociale.

Adattabilità Sviluppare nuovi modi flessibili di lavoro al fine di riconciliare sicurezza e flessibilità

Le aziende concorrenziali devono essere flessibili e aggiornate nel loro lavoro per soddisfare i cambiamenti dell'economia, fornendo al tempo stesso sicurezza ai loro lavoratori. Le riforme e gli accordi tra le parti sociali devono incoraggiare nuove forme occupazionali e innovare modi di organizzazione del lavoro. Dev'essere più facile e meno costoso per le società investire nella formazione del loro personale.

Pari opportunità Ugual accesso al lavoro per uomini e donne, uguale trattamento sul lavoro

Uomini e donne devono avere le stesse opportunità di formazione e di sostegno per entrare nel mercato del lavoro su un piano di parità. Politiche attive devono contribuire a rendere meno difficoltosa la possibilità di combinare la vita del lavoro con le responsabilità familiari, di tornare al lavoro dopo un'assenza prolungata e dovrebbero correggere lo squilibrio dei sessi in certi settori economici. Al di là di queste linee d'azione specifiche, il principio della parità di trattamento dev'essere anche osservato in caso di applicazione degli altri tre pilastri (aspetto principale).

Gli Stati membri inoltre devono tener conto di temi come lo sviluppo della società dell'informazione, la necessità di portare allo scoperto il lavoro non dichiarato, di promuovere l'occupazione locale e l'economia sociale, di sviluppare obiettivi e indicatori quantitativi e di integrare meglio gli stanziamenti del Fondo economico e sociale per l'applicazione della strategia occupazionale europea.

Il Fondo Sociale Europeo e la strategia occupazionale europea

I **Fondi strutturali dell'UE**¹ svolgono il ruolo principale di promuovere la coesione economica e sociale cioè di garantire che i vantaggi della prosperità possano essere goduti da chiunque.

Il **Fondo Sociale Europeo (FSE)** affronta in particolare le risorse umane e occupazionali all'interno delle regioni e attraverso i paesi dell'UE. Dal suo inizio nel 1957, l'FSE ha finanziato, in collaborazione con gli Stati membri, programmi per lo sviluppo delle capacità delle persone e il loro potenziale per il lavoro. Ciò significa investire nelle persone, soprattutto in coloro che affrontano i maggiori ostacoli per trovare o mantenere un lavoro, con lo scopo principale di migliorare il grado di impiegabilità e l'adattabilità della forza di lavoro.

L'FSE in genere ha appoggiato, per la sua stessa natura, numerosi obiettivi politici incorporati successivamente negli orientamenti sull'occupazione. I quattro pilastri degli orientamenti sono chiaramente riconoscibili nelle priorità attuali del Fondo e numerosi Stati membri hanno già intrapreso azioni per una migliore integrazione dell'appoggio del Fondo Sociale Europeo nelle loro politiche principali di mercato del lavoro.

Un collegamento diretto con la strategia occupazionale europea viene stabilito nei nuovi regolamenti dei Fondi strutturali che coprono gli anni 2000 - 2006 e per l'FSE in particolare. Nel nuovo regolamento, l'FSE diventerà lo strumento finanziario principale, a livello comunitario della strategia occupazionale e orienterà il suo enorme potenziale - in termini di obiettivi finanziari e politici, per sostenere gli annessi piani d'azione nazionale.

Il nuovo regolamento FSE per il periodo 2000-2006 stabilisce cinque aree d'intervento per l'FSE che sono in armonia con i quattro pilastri degli orientamenti in materia occupazionale:

¹ FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale), l'FSE (Fondo Sociale Europeo), il FEAOG (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia) e il FIGG (Strumento finanziario di guida alla pesca).

Azioni politiche dell'FSE per il 2000 - 2006

- *sviluppare politiche attive volte a combattere la disoccupazione, a impedire che i disoccupati lo diventino a lungo termine, per aiutare i disoccupati a lungo termine a tornare sul mercato del lavoro e fornire appoggio a coloro che entrano nel mercato del lavoro, ai giovani che iniziano a lavorare per la prima volta o alle persone che riprendono il lavoro.*
- *promuovere l'inserimento sociale e le pari opportunità per ogni singola persona di accedere al mondo del lavoro;*
- *sviluppare l'istruzione e la formazione come parte di una politica di apprendimento durante l'arco di tutta la vita per accrescere e sostenere l'impiegabilità, la mobilità e l'integrazione nel mercato del lavoro;*
- *promuovere una forza di lavoro preparata, formata e adattabile, incentivare l'innovazione e l'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, sostenere le imprese e la creazione di posti di lavoro e incoraggiare il potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia;*
- *migliorare la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro incluso il loro avanzamento di carriera, il loro accesso a nuove possibilità di lavoro e imprenditoriale, e ridurre la segregazione verticale e orizzontale nel mercato del lavoro.*