



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 23 febbraio 2007 (28.02)
(OR. EN)**

6706/07

**SOC 74
ECOFIN 89
EDUC 39**

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori"

al: Consiglio europeo

n. doc. prec. 6076/07 SOC 48 ECOFIN 55 EDUC 29 + ADD 1

n. prop. Com: 5074/07 ECOFIN 5 UEM 4 AG 1 SOC 4 COMPET 2 RECH 2 ENER 4 MI 2
IND 2 EDUC 3 ENV 4 ADD 3 - COM(2006) 816 defn. (Allegato)

Oggetto: **Relazione comune sull'occupazione 2006/2007**

Si allega per le delegazioni la relazione comune sull'occupazione adottata dal Consiglio EPSCO nella sessione del 22 febbraio 2007, da trasmettere al Consiglio europeo in vista della riunione dell'8 e 9 marzo 2007.

RELAZIONE COMUNE SULL'OCCUPAZIONE 2006/2007

INDICE

1.	Riassunto: Una migliore attuazione delle politiche dell'occupazione	4
2.	Progressi realizzati nel perseguimento degli obiettivi della strategia europea per l'occupazione	7
2.1.	Piena occupazione.....	7
2.2.	Qualità dell'occupazione e produttività.....	7
2.3.	Coesione sociale e territoriale	9
3.	Attuare le priorità di azione.....	9
3.1.	Attrarre e mantenere più persone nel mercato del lavoro, aumentare l'offerta di manodopera e modernizzare i sistemi di protezione sociale	9
3.2.	Migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese	12
3.3.	Aumentare l'investimento in capitale umano migliorando l'istruzione e le capacità.	14
4.	Conclusioni: un invito alle realizzazioni	17

1. Riassunto: Una migliore attuazione delle politiche dell'occupazione

La strategia per la crescita e l'occupazione rispecchia la sempre maggiore interdipendenza delle nostre economie e la riconosciuta necessità di stretta collaborazione nei tre settori della strategia, le politiche macroeconomiche, microeconomiche e dell'occupazione. Gli effetti positivi di una riforma riuscita che incrementi l'occupazione avranno anche un impatto positivo sulla crescita. L'occupazione aumenta e la disoccupazione diminuisce. La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione sta producendo risultati. Le riforme del mercato del lavoro stanno dando frutti, sebbene siano necessari altri sforzi per conseguire gli obiettivi fissati in Europa in materia di occupazione. Anche, la crescita della produttività e la qualità dell'occupazione rimangono al disotto delle esigenze europee. La capacità di reazione dei mercati del lavoro europei di fronte alle sfide della globalizzazione e dell'invecchiamento della popolazione rimane una questione decisiva. Le relazioni di attuazione indicano che delle tre priorità formulate nella strategia europea per l'occupazione, attrarre e mantenere un maggior numero di persone nel mercato del lavoro è la priorità che è stata meglio rispettata. Progredisce anche l'attuazione delle politiche volte a investire ulteriormente nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze. D'altro canto, l'attuazione delle politiche volte a migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese subisce un certo ritardo.

1.1. Attrarre e mantenere un maggior numero di persone nel mercato del lavoro, aumentare l'offerta di manodopera e modernizzare i sistemi di protezione sociale

Si sono intensificati gli sforzi volti a raggiungere i gruppi e gli individui che si trovano al margine del mercato del lavoro e della società¹. Gli Stati membri dedicano maggiore attenzione alle riforme del mercato del lavoro che influiscono sulla povertà e sull'esclusione e incoraggiano il prolungamento della vita attiva. I loro sforzi convergono per offrire un sostegno attivo ai meno favoriti, grazie a un approccio equilibrato che integra un aiuto personalizzato all'inserimento nel mercato del lavoro, servizi sociali di qualità e un adeguato livello di reddito minimo.

Rispondendo alla domanda del Consiglio europeo della primavera 2006, gli Stati membri hanno dedicato maggiore attenzione a una concezione del lavoro fondata sul ciclo di vita. Malgrado ciò le politiche relative ai giovani, alle donne e ai lavoratori anziani sono ancora molto spesso affrontate separatamente.

La disoccupazione dei giovani costituisce un serio problema in numerosi Stati membri e la segmentazione del mercato del lavoro si intensifica a svantaggio dei giovani. Talune misure sono attuate al tempo stesso per migliorare l'occupabilità dei giovani e incentivare i datori di lavoro ad assumere giovani. Molti Stati membri faticano ancora a raggiungere l'obiettivo 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.

Attraverso il Patto europeo per la parità tra i generi gli Stati membri sono stati invitati a inserire la dimensione dell'uguaglianza tra i sessi nelle loro relazioni di attuazione. Malgrado tale elemento, la promozione dell'occupazione delle donne e la presa in considerazione sistematica della dimensione di genere nelle politiche sono raramente poste in evidenza. Molti Stati membri hanno registrato progressi nello sviluppo di strutture di qualità per la custodia dei figli e negli incentivi ai datori di lavoro ad adottare pratiche più favorevoli alla famiglia. È opportuno creare strutture accessibili e abbordabili per la custodia dei figli al fine di consentire ai due genitori di lavorare, agevolare la conciliazione tra vita familiare e vita professionale sia per il padre che per la madre e ridurre i casi gravi di povertà infantile.

¹ È quanto risulta anche dalle relazioni nazionali sulle strategie di protezione sociale e d'integrazione sociale.

Un numero crescente di Stati membri apre il mercato del lavoro ai cittadini dei nuovi Stati membri. Taluni applicano misure destinate agli immigrati o alle minoranze. Le disparità in materia di disoccupazione tra i cittadini dell'UE e quelli dei paesi terzi si aggravano, in particolare laddove esistono già squilibri importanti. L'integrazione nel mercato del lavoro degli immigrati legali dovrebbe divenire una dimensione più esplicita delle politiche dell'occupazione.

Gli Stati membri proseguono l'attuazione di riforme volte a incoraggiare i lavoratori anziani a mantenersi più a lungo nella vita attiva. Esiste una volontà condivisa di progredire nell'adeguamento e nella sostenibilità dei regimi pensionistici grazie alla loro riforma. È indispensabile creare reali possibilità di occupazione per i lavoratori anziani, insieme al rafforzamento degli incentivi a lavorare più a lungo, al fine di garantire il futuro adeguamento dei regimi pensionistici ed evitare ulteriori pressioni sulla sostenibilità del sistema. Al tempo stesso, gli Stati membri riconoscono sempre più che migliorare la salute, l'accesso alle cure mediche e preventive e il riadattamento costituisce un aspetto essenziale della strategia volta ad aumentare l'offerta di manodopera in modo sostenibile.

1.2. Migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese

Le relazioni di attuazione mostrano che in questo settore l'applicazione delle politiche è la meno soddisfacente malgrado la crescente necessità di disporre di mercati del lavoro flessibili. Di fatto, i rapidi progressi tecnologici e la maggiore concorrenza che deriva dalla globalizzazione richiedono una maggiore flessibilità. I governi hanno in generale preferito ridurre la rigidità della regolamentazione del mercato del lavoro per i nuovi venuti al fine di favorire la diversità contrattuale, senza tuttavia riformare la legislazione relativa ai contratti esistenti né garantire una transizione tra i tipi di contratti e le possibilità di progresso professionale. La segmentazione del mercato del lavoro e il lavoro nero rimangono problemi gravi in numerosi Stati membri.

È necessario un approccio più globale per combinare la flessibilità e la sicurezza in modo più integrato. Le politiche di flessicurezza devono tentare di superare il vecchio dilemma per cui una maggiore flessibilità è sinonimo di minore sicurezza. L'obiettivo è di fare in modo che i lavoratori scambino la tradizionale sicurezza dell'occupazione con la sicurezza sul mercato, resa possibile da politiche attive del mercato del lavoro (PAML) efficaci ed economicamente sostenibili e da adeguati livelli di protezione sociale per sostenerli tra due impieghi. La flessicurezza copre la flessicurezza esterna attraverso il mercato del lavoro e la flessicurezza interna nelle singole imprese. Le politiche di flessicurezza dovrebbero fare in modo di migliorare la produttività e la qualità dell'occupazione.

Si ammette che la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, che copre tutti i rischi sociali più gravi indipendentemente dalla natura dell'occupazione e dal contratto di lavoro, e l'eliminazione dei controincentivi al lavoro siano elementi indispensabili per migliorare la flessicurezza. Ma i progressi rimangono per molti aspetti lenti.

Gli Stati membri potrebbero ricorrere a una serie di strumenti d'azione per ottenere una maggiore flessicurezza, adottando pacchetti di misure che riflettono i differenti punti di partenza. Questi pacchetti di misure contribuirebbero a promuovere un clima di fiducia tra tutti gli attori che assumono responsabilità in rapporto alle azioni in questione. Al fine di garantire una maggiore flessicurezza, gli Stati membri combinerebbero politiche relative alle disposizioni contrattuali, alle politiche attive del mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione permanenti nonché ai sistemi di sicurezza sociale che incoraggiano la mobilità e forniscono un adeguato sostegno al reddito.

1.3. Investire maggiormente nel capitale umano e migliorare l'istruzione e le competenze

Numerosi Stati membri elaborano politiche volte ad aumentare l'investimento nell'istruzione e nelle competenze. L'attuazione progredisce, ma spesso in modo disordinato. Solo una minoranza di Stati membri dispone di una strategia globale d'investimento nel capitale umano lungo tutto il ciclo di vita.

Quasi tutti gli Stati membri comunicano l'attuazione di misure destinate ai meno qualificati, tra le quali figurano la prevenzione degli abbandoni scolastici e alcune misure compensative nel quadro dell'istruzione degli adulti. Nel settore dell'abbandono scolastico, i progressi sono lenti. Nel 2005, 6 milioni di giovani hanno abbandonato prematuramente il sistema educativo. Sono numerosi gli Stati membri che devono intensificare i loro sforzi se l'UE vuole raggiungere l'obiettivo che si è fissata per il 2010 – vale a dire che almeno l'85% dei giovani di 22 anni siano titolari di un diploma d'insegnamento secondario superiore. Dal 2000, la percentuale di questi giovani si situa intorno al 77%.

La situazione è anche preoccupante per quanto riguarda la partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione permanenti. In 20 dei 25 Stati membri, i tassi di partecipazione sono rimasti praticamente stabili o sono diminuiti! La partecipazione è particolarmente bassa nei paesi dell'Europa meridionale e nella maggior parte dei nuovi Stati membri. I lavoratori anziani continuano ad avere tassi molto bassi nell'Unione europea.

Gli Stati membri si sono essenzialmente concentrati sulle riforme strutturali dei sistemi educativi e sulla creazione di ponti tra questi sistemi e il mercato del lavoro. Poche informazioni sono state comunicate su un impegno esplicito ad investire ulteriormente nel capitale umano. È essenziale aumentare notevolmente questi investimenti se vogliamo generare economie sufficientemente flessibili caratterizzate da un'elevata crescita della produttività. È pertanto necessario che gli Stati membri pongano in essere incentivi adeguati nonché meccanismi di ripartizione dei costi per le imprese, le pubbliche autorità e i privati.

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

Le politiche degli Stati membri dovrebbero promuovere la piena occupazione, la qualità e la produttività del lavoro e la coesione sociale e territoriale. Questi obiettivi, insieme al principio della buona governance, costituiscono il quadro di riferimento della strategia europea per l'occupazione.

2.1. Piena occupazione

Nel 2005, la crescita dell'occupazione è risalita allo 0,8%, il maggiore aumento dal 2001. Di conseguenza, il tasso d'occupazione è aumentato al 63,8%. L'incremento del tasso d'occupazione risulta da un aumento dei tassi relativi ad entrambi i sessi. L'occupazione delle donne è aumentata dell'1,2% contro lo 0,7% per gli uomini (dopo tre anni di quasi stagnazione). Lo scarto uomini/donne nel settore dell'occupazione è ulteriormente diminuito sino a raggiungere i 15 punti percentuali, ma rimane ancora eccessivo. I progressi sono stati meno evidenti in termini di equivalenti a tempo pieno (21,4 punti di percentuale nel 2005, contro 21,7 nel 2004).

La disoccupazione è passata dal 9,1% nel 2004 all'8,8% nel 2005, la disoccupazione di lunga durata è diminuita per la prima volta dal 2002, con un tasso di 3,9 contro il 4,1% dell'anno precedente. Tale diminuzione riguardava sia gli uomini che le donne; il tasso di disoccupazione femminile è calato al 9,9% e quello maschile al 7,9%.

L'occupazione dei lavoratori anziani continua a progredire, passando dal 41% nel 2004 al 42,5% nel 2005. D'altro canto, numerosi Stati membri hanno constatato un ristagno nella situazione lavorativa dei giovani. Con il 18,3%, la disoccupazione giovanile è quasi il doppio del tasso globale.

Malgrado alcuni progressi compiuti nel corso degli anni (l'occupazione globale è aumentata di 15,3 milioni dal 1997), il tasso di occupazione rimane di 6,7 punti percentuali – corrispondenti a circa 20 milioni di posti di lavoro – al di sotto dell'obiettivo fissato per il 2010. Anche se l'occupazione aumenta di 7 milioni entro il 2008, come si prevede attualmente, mancheranno ancora 13 milioni di posti per raggiungere l'obiettivo. I tassi di occupazione dei lavoratori anziani hanno avuto una crescita più rapida ma rimangono ancora di 8,5 punti percentuali al di sotto degli obiettivi fissati per il 2010. Anche i tassi d'occupazione delle donne sono aumentati in modo rapido e si avviano a raggiungere l'obiettivo fissato (sono attualmente di 3,7 punti percentuali al di sotto del 60%).

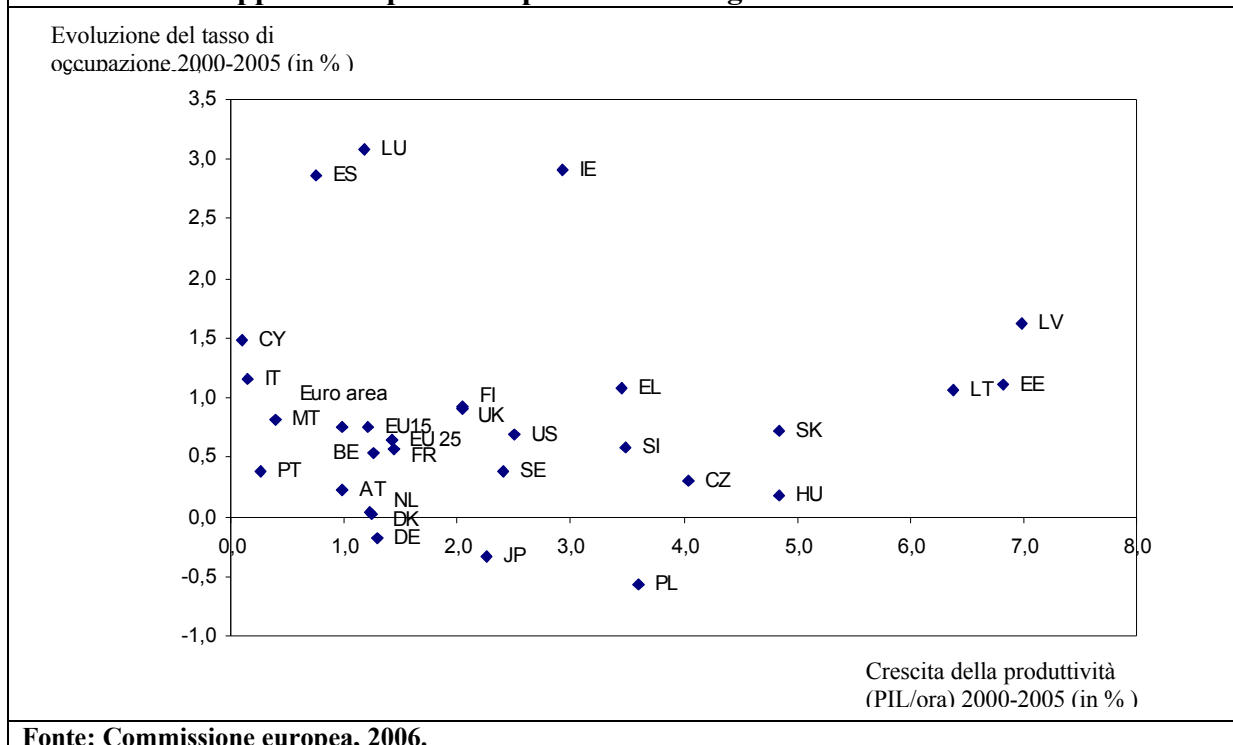
2.2. Qualità e produttività del lavoro

Produttività

La globalizzazione ha comportato un aumento massiccio dell'offerta effettiva di manodopera e ciò ha notevolmente modificato il rapporto capitale/lavoro. Anche i progressi tecnologici sono stati considerevoli. La competitività e il mantenimento di una crescita durevole richiedono un aumento della produttività. Tuttavia la crescita della produttività della manodopera è diminuita nell'insieme dell'Unione europea dagli anni ottanta. La crescita media della produttività (variazione annua media del PIL per ora) è passata dal 2% l'anno negli anni ottanta e nella seconda metà degli anni novanta all'1% tra il 1996 e il 2001 e a meno dell'1% tra il 2001 e il 2003. La situazione è migliorata nel 2004 (1,9%) ma è di nuovo peggiorata nel 2005, ricadendo al di sotto dell'1% (0,9%). Questa cifra rimane inferiore a quella degli Stati Uniti (1,8%) e a quella del Giappone (2,2%).

Per garantire il mantenimento della crescita e dell'occupazione, è essenziale combattere questo calo della produttività. Se è vero che, nel breve termine, l'occupazione e la produttività tendono a confliggere, esiste nel lungo termine una chiara correlazione positiva tra questi due elementi. Sembra pertanto che un elevato livello di produttività sia una condizione necessaria di un elevato sviluppo dell'occupazione. La tabella I presenta una distribuzione dei paesi dell'Unione europea in funzione della loro posizione relativa per quanto riguarda la crescita media della produttività oraria della manodopera e la crescita dell'occupazione nel corso del periodo 2000-2005.

Tabella 1: Sviluppi di occupazione e produttività negli Stati membri



Fonte: Commissione europea, 2006.

In CZ, HU, SK, LT, EE, LV e PL il tasso elevato di crescita della produttività tra il 2000 e il 2005 è stato accompagnato da un debole tasso di crescita dell'occupazione (o addirittura un tasso negativo in PL). La ristrutturazione industriale che ha avuto luogo in questi paesi ha avuto l'effetto di aumentare la produttività sacrificando l'occupazione. D'altro canto, per ES e CY, la crescita dell'occupazione è stata accompagnata da una crescita della produttività inferiore alla media. PT, NL e MT mostrano contemporaneamente una debole crescita della produttività e dell'occupazione. Solo l'Irlanda (IE) è riuscita ad ottenere tassi di crescita elevati sia per l'occupazione che per la produttività.

Qualità dell'occupazione:

Ancora una volta, il miglioramento della qualità dell'occupazione ha compiuto progressi ineguali² e le politiche incentrate su questi obiettivi sono state applicate solo in modo parziale. Il livello di istruzione dei giovani ha continuato a progredire nel 2005. Si notano tuttavia ancora scarsi progressi in altre dimensioni della qualità del lavoro, in particolare nella transizioni da posti di lavoro temporanei a posti di lavoro permanenti e nell'uscita da posti di lavoro scarsamente retribuiti, oltre che per quanto riguarda la riduzione della segmentazione del mercato del lavoro. Si constata con preoccupazione una diminuzione della partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione permanenti in numerosi Stati membri.

² 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.

2.3. Coesione sociale e territoriale

La strategia di Lisbona prevede che le riforme economiche e le riforme del mercato del lavoro contribuiscano a rafforzare la coesione sociale, facendo sì che le politiche sociali sostengano la crescita dell'economia e dell'occupazione. Le *relazioni nazionali sulle strategie di protezione sociale e d'integrazione sociale* e le relazioni di attuazione mostrano che gli Stati membri convergono nei loro sforzi volti a ridurre la povertà dei bambini e a rafforzare l'integrazione attiva dei gruppi meno favoriti attraverso un approccio equilibrato.

Le riforme nel settore della protezione sociale dovrebbero migliorare, ove necessario, l'adeguatezza delle prestazioni e la sostenibilità delle finanze pubbliche. La modernizzazione dei regimi pensionistici può contribuire a sostenere l'occupazione e la crescita economica attraverso il prolungamento della vita attiva e una diminuzione dell'onere fiscale per le nuove generazioni, e quindi concorrere a garantire le future pensioni. Nel contesto di un miglioramento delle prospettive economiche, la sfida consiste nel garantire che la crescita e la creazione di posti di lavoro si traducano in una maggiore coesione sociale. Negli anni futuri, le spese destinate alle politiche sociali sono probabilmente destinate ad aumentare per rispondere ad esigenze crescenti. Tuttavia, se gli Stati membri affrontano insieme gli obiettivi comunitari di accessibilità, di adeguamento, di qualità e di sostenibilità al momento di attuare le riforme, sarà loro più facile migliorare la qualità delle loro politiche e delle spese che le sostengono.

Gli scarti regionali in materia di occupazione e di disoccupazione sono leggermente diminuiti nel 2005. Tuttavia, le differenze regionali rimangono importanti e numerose regioni mostrano tassi di disoccupazione molto elevati. Le regioni con bassi livelli di occupazione sono anche quelle in cui la produttività è inferiore. L'aumento della produttività della manodopera nelle regioni con bassi livelli di produttività globale non è stata ancora seguita da un aumento considerevole dell'occupazione.

3. Attuare le priorità di azione

Al fine di raggiungere gli obiettivi comunitari in materia di occupazione, gli orientamenti per l'occupazione si articolano intorno a tre priorità d'azione: attrarre e mantenere più persone sul mercato del lavoro, aumentare l'offerta di manodopera e modernizzare i sistemi di protezione sociale; migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori delle imprese; investire ulteriormente nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze.

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

L'evoluzione demografica richiede un aumento delle ore lavorate, un prolungamento della vita attiva e un pensionamento differito. Lavorare di più durante il ciclo di vita è essenziale per mantenere la sostenibilità dei sistemi sociali e migliorare i livelli di vita. Nelle loro relazioni di attuazione di quest'anno, gli Stati membri hanno di nuovo posto l'accento sulle riforme destinate ad attirare e a mantenere più persone nel mercato del lavoro, ad aumentare l'offerta di manodopera e a modernizzare i sistemi di protezione sociale. Tuttavia viene dedicata ancora scarsa attenzione allo sviluppo di un approccio integrato incentrato sul ciclo di vita. Le politiche relative ai giovani, alle donne e agli anziani sono affrontate separatamente.

Gli Stati membri riferiscono in merito alle loro riforme volte a consentire ai lavoratori anziani di rimanere più a lungo nella vita attiva, a facilitare il ritorno degli anziani senza occupazione nel mercato del lavoro e/o a combattere la discriminazione. L'Irlanda e la Svezia hanno rafforzato gli incentivi finanziari per i lavoratori di età superiore a 65 anni: la prima ha aumentato gli esoneri dalle imposte sul reddito, mentre la seconda ha diminuito i contributi di sicurezza sociale. In vari Stati membri, si impongono azioni di maggiore portata per

prendere in considerazione i progressi nella speranza di vita e il prolungamento dell'attività professionale. Le riforme devono proseguire per scoraggiare i prepensionamenti. Più importanti sforzi sono anche indispensabili per garantire la creazione di reali possibilità di occupazione per i lavoratori anziani. Se l'Unione europea vuole raccogliere la sfida demografica, deve progredire più rapidamente verso l'obiettivo del 50% del tasso di occupazione entro il 2010 e verso l'obiettivo consistente nell'aumentare di cinque anni l'età del pensionamento. Il tasso di occupazione dei lavoratori anziani è aumentato nella maggior parte degli Stati membri e si situa ora al 42,5%. Questo tasso varia tuttavia notevolmente da un paese all'altro; BE, IT, LU, HU, AT, PL, SI, SK e MT mostrano tassi inferiori al 35%. Questo tasso è aumentato sia per gli uomini che per le donne (raggiungendo rispettivamente il 51,8% e il 33,7%), ma rimane uno scarto importante tra i due gruppi. Nel 2005, l'età media di uscita dal mercato del lavoro è passata a 60,9 anni (60,4 anni per le donne e 61,4 anni per gli uomini), con un aumento di solo 1,5 anni dal 2001, molto al di sotto dell'obiettivo dei 5 anni.

Il tasso d'occupazione delle donne è aumentato in quasi tutti gli Stati membri, ma il contributo che le donne potrebbero arrecare all'aumento del livello globale dell'occupazione non è ancora pienamente sfruttato. L'attuazione di nuove misure volte a promuovere i servizi di custodia dei figli e di assistenza agli anziani, oltre che a conciliare la vita professionale con la vita familiare, consentirebbe di migliorare ulteriormente la posizione delle donne nel mercato del lavoro. Il tasso d'occupazione medio delle donne raggiungeva il 56,3% nel 2005 ma rimane inferiore al 50% in EL, IT, MT e PL. La maggior parte degli Stati membri non indicano, nella loro relazione di attuazione, alcuna misura specifica per promuovere l'occupazione delle donne o ridurre lo scarto tra uomini e donne, ad eccezione delle misure destinate a migliorare l'accesso alle strutture di custodia dei figli. Alcuni Stati membri (AT, BE, DK, DE, ES, IE, IT, LU, PT, UK) si sono fissati obiettivi nazionali in materia di posti disponibili nelle strutture di custodia dei bambini, ma pochi di loro segnalano progressi nella concretizzazione dell'obiettivo europeo relativo a queste strutture. Nell'insieme, i progressi in merito rimangono lenti. Solo AT, DK, FI, IE, MT e NL comunicano l'adozione di misure per rendere le strutture di custodia dei bambini più accessibili, sia fissando una tariffa massima, sia riducendo i costi. La necessità di rafforzare il ruolo degli uomini nella conciliazione tra la vita professionale e la vita familiare non è affrontata. SI ha lanciato una campagna per rendere gli uomini più attivi nella vita familiare e CZ, DE e EL hanno l'intenzione di ampliare la possibilità offerta ai padri di prendere un congedo parentale.

Rispettare gli impegni presi in occasione del Consiglio europeo di primavera del 2006

In generale i giovani traggono meno vantaggio dalla crescita dell'occupazione. In molti paesi, l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro non progredisce in modo significativo. Il tasso d'occupazione dei giovani non è cambiato nel 2005, stabilizzandosi al 36,8%, con un tasso del 39,7% negli uomini e del 33,8% nelle donne. La proporzione di giovani in disoccupazione è leggermente aumentata e la percentuale globale ha raggiunto l'8,4%. Questo tasso ha ora superato il 10% in PL, SE, SK e FI. In alcuni Stati membri, la diminuzione della disoccupazione dei giovani è dovuta all'emigrazione dei giovani.

Il Patto europeo per la gioventù e gli impegni presi nel corso del Consiglio europeo di primavera del 2006 identificavano i giovani come gruppo prioritario. Attualmente, tutti i paesi si mostrano più attenti alla questione ma si impegnano a differenti livelli. Vengono adottate misure, ma in modo non coordinato, senza un approccio globale. Pochi Stati membri applicano misure volte contemporaneamente ad aumentare l'impiegabilità e a incentivare i datori di lavoro ad assumere giovani. In alcuni paesi, il nuovo punto di partenza per i giovani è stato integrato nella legislazione o negli obiettivi dei servizi pubblici dell'occupazione (AT, DE, CZ, DK, FI, NL, UK) o tale integrazione è prevista tra breve (LU, IE). Nei fatti, meno della metà degli Stati membri hanno raggiunto l'obiettivo, che era stato fissato nel 2007, di offrire un nuovo punto di partenza per i giovani disoccupati entro sei mesi (AT, CZ, DK, FI, DE, UK, LV, NL, SE). Gli Stati membri utilizzano una serie di misure per offrire questo nuovo punto di partenza. Si tratta nella maggior parte dei casi di misure di formazione, ma esse comprendono anche incentivi finanziari che incoraggiano i datori di lavoro ad assumere giovani o apprendisti (AT, FR, HU, MT), il ritorno all'istruzione per i giovani che hanno abbandonato prematuramente la scuola (CZ, UK) e la riforma dei servizi pubblici dell'occupazione al fine di offrire un servizio di migliore qualità. Alcuni paesi concentrano l'attenzione sulla necessità di mobilitare i giovani riducendo le prestazioni sociali per i giovani disoccupati (LU). In numerosi Stati membri, la disoccupazione dei giovani risulta dalle attuali carenze in altri settori (l'istruzione e la formazione) e dal cattivo funzionamento dei mercati del lavoro (ostacoli importanti per i nuovi venuti; segmentazione del mercato del lavoro che confina i giovani in posti di lavoro precari). È opportuno vigilare affinché le misure destinate ai giovani non abbiano come effetto perverso quello di segmentare ulteriormente i mercati del lavoro.

Creare mercati del lavoro che favoriscano l'integrazione, 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

Occorre rafforzare le politiche che incoraggiano l'integrazione di persone che si situano ai margini del mercato del lavoro, al fine di sfruttare pienamente l'offerta potenziale di manodopera. Tutti gli Stati membri compiono sforzi per favorire l'integrazione attiva dei meno favoriti, grazie ad un approccio equilibrato che combina un'assistenza individuale con l'integrazione nel mercato del lavoro, servizi sociali di qualità e un livello adeguato di reddito minimo. La definizione di condizioni più rigide per l'accesso alle prestazioni costituisce un elemento essenziale in questo approccio, ma non deve aggravare l'esclusione sociale dei membri più vulnerabili della società. AT, BE, FI, FR e SE hanno l'intenzione di sovvenzionare il lavoro domestico, il che aumenterà le possibilità di occupazione per le persone poco qualificate e per coloro che percepiscono bassi salari. Pochi Stati membri comunicano progressi nella concretizzazione dell'obiettivo consistente nel garantire un sostegno attivo a un quarto dei disoccupati di lunga durata. Molti Stati membri attuano misure volte ad aumentare l'impiegabilità, incoraggiare la creazione di imprese o offrire posti di lavoro sovvenzionati. Ma il livello generale di sostegno rimane insufficiente. Le relazioni citano poco l'obiettivo definito nella strategia per l'occupazione consistente nell'offrire un nuovo punto di partenza a ciascun disoccupato adulto entro 12 mesi. Nei paesi in cui la questione viene affrontata, i risultati ottenuti variano notevolmente.

La maggior parte degli Stati membri dedicano attenzione al problema dei disabili e, in alcuni casi, delle persone in congedo di malattia, applicando una serie di misure legislative e di riforme incentrate sul riadattamento, l'attivazione e la messa a disposizione di incentivi all'occupazione. Numerosi Stati membri applicano misure a favore degli immigrati o delle minoranze etniche, ma le differenze tra i cittadini dell'Unione europea e quelli dei paesi terzi in materia di disoccupazione rimane superiore a 10 punti percentuali in molti paesi (BE, DE, FR, NL, FI, SE). Il problema più allarmante è che tale scarto è di fatto aumentato in tutti questi paesi, ad eccezione della Francia.

Le misure destinate ad aumentare l'attrattiva del lavoro attraverso incentivi finanziari, come la diminuzione dei contributi di sicurezza sociale (BE, DE, NL, MT, SE), la diminuzione delle tasse (BE, EE, FR, IE, MT, NL, SE, SI, SK), la concessione di prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa (BE, FR) e l'aumento del salario minimo (LT, LV e UK) sono attualmente molto diffuse. Queste misure sono destinate principalmente a persone a redditi bassi e medi, ma sono sempre più spesso rivolte a gruppi specifici. Malta (MT) offre incentivi finanziari e non finanziari alle donne che sono rimaste al di fuori del mercato del lavoro e la Francia (FR) intende sviluppare la formula del premio per incoraggiare il ritorno al lavoro dei disoccupati di lunga durata. Alcuni Stati membri rafforzano gli obblighi e i requisiti di attivazione per l'accesso alle indennità di disoccupazione (DK, HU, FI, LT, NL, MT, PT, SI, SK). In Svezia (SE) il livello e la durata delle indennità di disoccupazione saranno ridotti al fine di promuovere il principio della priorità del lavoro. Gli effetti di queste politiche sulle persone meno favorite debbono essere oggetto di un attento controllo.

Migliorare l'adattamento alle esigenze del mercato del lavoro

Le riforme dei servizi pubblici dell'occupazione (SPO) sono in corso o sono completate in numerosi Stati membri. Un numero crescente di tali servizi pubblici concentra i suoi sforzi sulla prevenzione della disoccupazione e sulla fornitura di un'assistenza personalizzata. La Francia, ad esempio, si è fissata l'obiettivo di rafforzare l'assistenza offerta e di ridurre il periodo tra l'iscrizione al servizio di collocamento e la prima intervista. Alcuni Stati membri forniscono particolari sull'aumento delle spese a favore del mercato del lavoro. Gli Stati membri sottolineano sempre più l'importanza di una maggiore efficacia di tali politiche (CZ, EE, UK, PL, FI, DK, FR, HU, NL, SE).

D'altro canto, gli Stati membri dedicano scarsa attenzione al ruolo che le misure destinate a favorire la mobilità geografica e la mobilità professionale possono svolgere per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. FI, FR, SK, IT e CZ incoraggiano l'accettazione di impieghi in altre parti del paese, mentre AT, CY, EE, FI, LT, SK, e SI hanno intensificato o migliorato la formazione relativa al mercato del lavoro e/o la formazione professionale per promuovere la mobilità professionale.

La decisione di aprire i mercati del lavoro ai cittadini dei nuovi Stati membri del 2006 viene raramente menzionata nelle relazioni. CY, CR, DK, HU, MT, NL e PT adottano misure per rivedere e modificare la gestione delle migrazioni economiche provenienti dai paesi terzi. IE ha l'intenzione di operare con le parti sociali per garantire il trattamento corretto dei lavoratori migranti. Le relazioni non menzionano misure volte a prevedere meglio le qualifiche necessarie in futuro e a gestire meglio l'immigrazione in questo senso, a parte quelle di CY, FI, IE e MT.

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

Come concludeva il rapporto annuale sullo stato di attuazione 2006, che menzionava in modo chiaro una mancanza d'impegno a favore di questa priorità, poche misure sono state adottate per la sua concretizzazione. Durante il Consiglio europeo di primavera del 2006, gli Stati membri si sono impegnati a favore di una strategia più globale volta a migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese, con particolare attenzione alla sfida della **flessicurezza**. Non tutti i paesi citano esplicitamente la flessicurezza, ma è chiaro tuttavia che l'attenzione dedicata a questa nozione ha prodotto effetti positivi. La maggior parte dei paesi analizzano la sua utilità per l'elaborazione delle politiche nazionali. Sino ad oggi, la maggior parte degli Stati si accontenta di raggruppare varie misure sotto questa nuova denominazione. Essi non hanno ancora sufficientemente integrato il concetto per concentrarsi sull'interazione delle misure piuttosto che su misure singole. Tuttavia, un piccolo numero di Stati ha già adottato importanti iniziative nella buona direzione nel loro contesto nazionale. Nel 2006, IE ha firmato un nuovo accordo di partnership sociale per 10 anni che copre un notevole numero di questioni collegate alla flessicurezza.

La revisione dei codici del lavoro costituisce di gran lunga la misura più diffusa. Gli Stati membri diversificano i contratti, ma non si preoccupano generalmente della transizione tra i vari tipi di contratto. Vengono citate poche misure volte a modificare la regolamentazione sulla protezione dell'occupazione per quanto riguarda i contratti ordinari al fine di facilitare la flessibilità e le transizioni (LV e PT sono tra i paesi che applicano tali misure). Altri paesi, come EE e SI, annunciano nuove modifiche del loro codice del lavoro per renderlo più flessibile. In altri casi, l'elaborazione delle politiche subisce ritardi a causa delle sensibilità politiche (CZ, PL) che possono comportare anche l'abbandono di alcuni piani, come l'annuncio da parte di DE del prolungamento dei periodi di prova in cambio dell'abolizione dei contratti a durata determinata. Le politiche destinate a creare una flessibilità "ai margini" proseguono (FR, PL). I paesi che applicano queste politiche da qualche tempo si accorgono poco a poco che esse aggravano la segmentazione del mercato del lavoro e che occorre individuare un rimedio. In IT i lavoratori temporanei beneficeranno di diritti sociali sempre più armonizzati e di migliori diritti pensionistici grazie a maggiori contributi di sicurezza sociale. In ES, un insieme di misure è stato concordato tra le parti sociali.

La maggior parte dei paesi si dedica al problema del lavoro non dichiarato, rafforzando spesso le ispezioni del lavoro o altri controlli o misure di sorveglianza (AT, EE, DE, DK, EL, HU, LV, LT, MT, SI). Alcuni paesi hanno elaborato misure al fine di aumentare la loro capacità di previsione e di gestione delle ristrutturazioni economiche e al fine di prevedere le future necessità del mercato del lavoro. LU introduce attualmente piani di transizione per le persone che hanno perso il lavoro a causa delle ristrutturazioni. IE si accinge a redigere un bilancio dei problemi futuri che dovrà affrontare il settore manifatturiero. MT ha istituito uno sportello unico per i licenziamenti collettivi. L'introduzione di forme innovative e adattabili di organizzazione del lavoro è incoraggiata in numerosi paesi mediante iniziative a livello nazionale (DE, LV, SI, SK, UK) e accordi con le parti sociali (DE, LU).

Alcuni paesi attuano nuove forme di sostegno per le transizioni relative allo status professionale (sicurezza di transizione), che consentono ai lavoratori di prepararsi meglio alle transizioni tra diversi posti di lavoro. FI attua il concetto di "sicurezza del cambiamento", in virtù del quale i lavoratori licenziati godono di una maggiore sicurezza finanziaria durante la fase di transizione tra due posti di lavoro, e che favorisce una più efficace collaborazione tra i datori di lavoro, i lavoratori e le autorità responsabili. Altre iniziative riguardano gli incentivi che incoraggiano le persone senza occupazione a creare imprese (BE, DE, LT).

Le politiche attualmente realizzate o progettate non saranno sufficienti a raccogliere la sfida della flessicurezza. Le combinazioni efficaci di flessibilità e di sicurezza derivano da politiche globali che producono effetti sull'insieme del mercato del lavoro. Disposizioni legislative rielaborate in materia di protezione del lavoro, destinate a promuovere la flessibilità dei modelli contrattuali, le politiche attive del mercato del lavoro, l'istruzione e la formazione permanenti e i sistemi moderni di protezione sociale dovrebbero interagire per sostenere le transizioni tra i vari posti di lavoro e tra i vari tipi di contratti, incrementando le possibilità di progresso dei lavoratori.

Promuovere un approccio basato sulla flessicurezza

La misura delle condizioni di flessicurezza e il loro grado di interazione positiva variano notevolmente da un paese europeo all'altro. Generalmente i paesi dell'Europa settentrionale offrono condizioni adeguate per la flessicurezza. I paesi del nord-ovest dell'Europa costituiscono mercati del lavoro dinamici, con buone prestazioni in materia di attivazione, ma devono forse investire maggiormente nei sistemi di prestazioni e nelle risorse umane. Nei paesi dell'Europa centro-occidentale, le politiche tendono a introdurre la flessibilità ai margini del mercato e ciò aggrava il rischio di segmentazione malgrado alcuni progressi in materia di occupazione. Sono attuate politiche attive del mercato del lavoro, ma sarebbe opportuno migliorarne l'efficacia attraverso un effetto combinato dei "bastoni" e delle "carote". I paesi dell'Europa sud-occidentale costituiscono spesso mercati del lavoro fortemente segmentati a causa delle politiche applicate in precedenza per introdurre flessibilità ai margini del mercato, senza agire sui mercati del lavoro tradizionali, estremamente statici, e senza lottare contro il lavoro nero. Le politiche attive del mercato del lavoro e i sistemi di formazione e di istruzione permanenti vi sono poco sviluppati. I paesi dell'Europa centrale e orientale devono affrontare una segmentazione tra, da un lato, le rigide modalità di lavoro nei settori tradizionali dell'economia e, d'altro lato, i modelli contrattuali fortemente liberalizzati nella nuova economia, cui si aggiunge una presenza massiccia del lavoro non dichiarato. Anche in questo caso, i sistemi di istruzione e di formazione permanenti e le politiche attive del mercato del lavoro sono scarsamente sviluppati.

I principi comuni di flessicurezza dovrebbero tenere conto della diversità di questi punti di partenza. Essi saranno concentrati sull'individuazione di percorsi strategici verso una maggiore flessicurezza. Questi percorsi strategici sono in realtà dei pacchetti di misure che riflettono in particolare i vari punti di partenza negli Stati membri. Tali punti di partenza dipendono dalla struttura istituzionale, dalla situazione economica del paese, dalle risorse finanziarie disponibili e dai problemi precisi da affrontare. Il principio dei percorsi strategici aiuterà a promuovere un clima di fiducia nel quale tutti gli attori interessati assumeranno la responsabilità delle azioni che si riveleranno necessarie. I percorsi verso la flessicurezza implicheranno, per i vari paesi, la combinazione di politiche vertenti sulla legislazione del lavoro, le misure attive del mercato del lavoro, l'istruzione e la formazione permanenti e le riforme della sicurezza sociale. La flessicurezza copre la flessicurezza esterna attraverso il mercato del lavoro e la flessicurezza interna nelle singole imprese. Nel corso del 2007, la Commissione presenterà una comunicazione che fornirà elementi essenziali per la definizione di principi comuni di flessicurezza.

Le relazioni di attuazione indicano che l'evoluzione della negoziazione salariale corrisponde in generale all'evoluzione della stabilità macroeconomica e della produttività, anche se i tassi costantemente elevati della disoccupazione di lunga durata e le differenze regionali persistenti in materia d'occupazione suggeriscono una mancanza di differenziazione dei salari. Nessun elemento tangibile indica una diminuzione delle importanti differenze salariali tra gli uomini e le donne. Solo due paesi si sono fissati obiettivi in materia (EE e FI), mentre la maggior parte dei paesi membri non affronta la questione. Numerosi paesi (FI, DE, LV, IT, SI) attuano piani, alcuni dei quali molto ambiziosi, al fine di ridurre i costi non salariali del lavoro a tutti i livelli. Alcuni paesi si sforzano di ridurre i costi non salariali del lavoro per gruppi specifici, come i disoccupati di lunga durata, i lavoratori che percepiscono bassi salari, i lavoratori giovani e anziani (AT, BE, FI, IE, FR, SE). Le prestazioni collegate all'esercizio di un'occupazione sono sempre più spesso utilizzate, ma rimane il rischio di trappole di bassi salari e di disoccupazione. Vengono tuttavia indicati anche casi in cui si è stati costretti ad abbandonare alcuni piani elaborati in precedenza o a rimandarli per motivi di bilancio (HU, PL, CZ).

3.3. Aumentare l'investimento in capitale umano migliorando l'istruzione e le capacità

Si constata un buon livello di applicazione generale per un'ampia gamma di misure annunciate nei PNR 2005-2008. Gli Stati membri si sono concentrati principalmente sui seguenti settori: una nuova legislazione quadro per i sistemi d'istruzione e di formazione o per l'istruzione e la formazione permanenti, l'introduzione di nuovi programmi scolastici, il miglioramento dell'offerta educativa e il rafforzamento della flessibilità dei percorsi educativi. Tuttavia molte misure sono ancora allo stadio iniziale e le strategie rimangono spesso alquanto scoordinate. Si impongono riforme più globali, in particolare una pianificazione strategica a lunga scadenza e lo sviluppo di una cultura della valutazione, per lottare contro alcuni problemi particolarmente radicati. Gli Stati membri dovrebbero inoltre sforzarsi di migliorare l'efficacia e l'equità dei loro sistemi d'istruzione e di formazione, in modo tale da garantire la redditività del loro investimento, riducendo i costi indiretti, e facendo sì che tutti i cittadini, in particolare quelli svantaggiati, gli immigrati e le minoranze etniche, possano svolgere pienamente il loro ruolo nella società e nell'economia. Accade troppo spesso che i sistemi riproducano o addirittura aggravino le ineguaglianze esistenti.

Aumentare e migliorare l'investimento nel capitale umano

Il Consiglio europeo di primavera del 2004 impegnava gli Stati membri ad adottare, entro la fine del 2006, politiche coerenti e globali d'istruzione e di formazione permanenti. Solo alcuni paesi (AT, CY, SK, SI) danno informazioni sul processo di elaborazione della loro strategia in materia e indicano che i lavori saranno terminati entro la fine del 2006. Tali strategie devono comprendere una visione strategica con identificazione delle priorità e utilizzazione mirata delle risorse, comprendere tutte le forme di istruzione e di formazione (formali e non formali) a tutti i livelli (dall'apprendimento pre-scolare alla formazione degli adulti), prevedere percorsi di apprendimento flessibili e punti di transizione effettivi tra i vari livelli e sistemi, facendo partecipare gli interessati a tutte le fasi dell'attuazione.

Il Consiglio europeo di primavera 2006 ha indicato che era indispensabile elevare i livelli d'istruzione per migliorare le possibilità di occupazione dei gruppi prioritari, ma si rilevano scarsi progressi nella concretizzazione degli obiettivi fissati per il 2010. Nel 2006, circa 6 milioni di giovani dai 18 ai 24 anni hanno abbandonato prematuramente la scuola. A livello dell'Unione europea, il tasso è leggermente diminuito, passando dal 15,6% al 15,1% tra il 2004 e il 2006.³ Questo tasso rimane notevolmente più elevato per i ragazzi (17,3%) rispetto alle ragazze (13,1%). Nel corso del periodo sopra indicato, il tasso di abbandono scolastico è diminuito di almeno un punto percentuale in sei paesi (CY, ES, FR, IT, NL, UK). Queste cifre sono tuttavia aumentate di più di un punto percentuale in sette paesi (DE, DK, EL, LV, SI, SE, FI). Sarà necessario intensificare gli sforzi nei prossimi anni per consentire all'UE di raggiungere il suo obiettivo mediante strategie globali in grado di combinare misure preventive e curative. È particolarmente urgente intervenire nei paesi che hanno i tassi più elevati di abbandono scolastico (CY, IT, MT, PT, ES, EL, LV).

Il tasso di completamento del ciclo superiore dell'insegnamento secondario tra i giovani dai 20 ai 24 anni si aggira intorno al 77% dal 2000 (74% per gli uomini e 79% per le donne), mentre l'obiettivo è di raggiungere almeno l'85%. Solo otto Stati membri vi sono riusciti. Se è vero che la situazione è migliorata in alcuni paesi che avevano situazioni particolarmente preoccupanti (MT, PT), rimane particolarmente inquietante in ES, che unisce un punto di partenza mediocre con una tendenza decrescente. Tendenze decrescenti suscitano preoccupazioni anche in DE, FI e LU. La maggior parte degli Stati membri devono intensificare i loro sforzi per aumentare il tasso di completamento. Considerando che l'insegnamento secondario superiore è la fase nella quale la maggior parte dei giovani prepara la transizione verso il mercato del lavoro, è particolarmente importante migliorare e diversificare l'offerta educativa. Rafforzare la formazione professionale rimane un elemento essenziale per molti Stati membri. È anche opportuno rafforzare le partnership con il mondo delle imprese al fine di migliorare la qualità e la pertinenza della formazione. D'altro canto, occorre vigilare maggiormente affinché sia garantito l'accesso di tutti i giovani all'insegnamento secondario superiore, compresi gli immigrati e i giovani dei gruppi minoritari. Alcuni paesi (AT, DE) ne hanno fatto una priorità, viste le difficoltà che sperimentano nel garantire l'accesso dei giovani migranti alla formazione professionale.

L'Europa non progredisce sufficientemente verso l'obiettivo del 12,5% di tasso di partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione permanenti. Anche se la partecipazione è leggermente aumentata, passando dal 9,9% nel 2004 al 10,2% nel 2005⁴, solo cinque Stati membri hanno registrato un aumento significativo della partecipazione. La situazione è particolarmente preoccupante nei paesi dell'Europa meridionale (EL, IT, PT) nonché nella maggior parte dei nuovi Stati membri, in cui il tasso medio è inferiore alla metà della media dell'UE-15 (5,5%). La bassa partecipazione dei lavoratori anziani all'istruzione e alla formazione permanenti nell'insieme degli Stati membri suscita reale preoccupazione. Tenuto conto dell'invecchiamento della manodopera in Europa, è urgente sviluppare l'istruzione e la formazione permanenti nelle persone di età superiore a 40 anni. Solo alcuni paesi hanno adottato misure concrete al riguardo.

³ In DK, LU, EE, LV, LT, CY, MT e SI l'alto tasso di variazione dei risultati nel tempo è in parte dovuto alla ridotta dimensione del campione.

⁴ Principalmente a causa del raddoppio della cifra relativa a ES per i cambiamenti nei sistemi di misurazione a livello nazionale.

Malgrado l'impegno degli Stati membri a rafforzare l'investimento nel capitale umano, pochi elementi indicano un aumento concreto o previsto degli investimenti pubblici e privati. Sono rari gli Stati membri che si fissano obiettivi nazionali per l'aumento del bilancio destinato all'istruzione pubblica (EL). Solo CY e UK hanno notevolmente aumentato gli investimenti pubblici nel capitale umano in questi ultimi anni. Il ruolo dell'investimento privato dei cittadini e delle imprese non è ancora oggetto di sufficiente attenzione. In numerosi paesi, e in particolare nei paesi che beneficiano del fondo di coesione, il Fondo sociale europeo per il periodo 2007-2013 dovrà svolgere un ruolo importante nell'aumento degli investimenti a favore del capitale umano.

Istruzione e crescita:

Una delle cause principali del tasso di crescita relativamente basso dell'economia europea rispetto agli Stati Uniti è la mancanza di investimenti in ricerca e sviluppo e in capitale umano. Attualmente l'Unione europea investe circa l'1,2% del PIL nell'istruzione terziaria, rispetto al quasi 2,9% degli Stati Uniti.

Si è d'accordo nell'affermare che l'istruzione e, più in generale, il capitale umano, sono i fattori chiave della produttività e che svolgono un ruolo decisivo in un'economia della conoscenza. Recenti studi dimostrano che una manodopera istruita è più capace di creare, adottare e utilizzare nuove tecnologie. Il capitale umano influisce sul progresso tecnologico. Le economie dotate di una manodopera altamente qualificata e che possiedono una buona capacità di adattamento sono maggiormente in grado di creare e di utilizzare efficacemente nuove tecnologie e di adattarsi ai cambiamenti. Inoltre i risultati empirici suggeriscono che l'influenza di una manodopera altamente qualificata sul progresso tecnologico attraverso la creazione di tecnologia è maggiore nei paesi nei quali l'ambiente di lavoro incoraggia l'adattabilità, vale a dire la capacità dei lavoratori altamente qualificati di suscitare, assimilare e seguire l'evoluzione delle condizioni economiche. Risulta inoltre che, se è ovviamente necessario per l'Unione europea investire ulteriormente nell'istruzione superiore, questa soluzione non costituisce una panacea. Occorre infatti prendere in considerazione l'insieme del processo di apprendimento permanente. Gli Stati membri dovrebbero pertanto investire maggiormente nell'istruzione pre-primaria -strumento efficace per gettare le basi di un'istruzione ulteriore e prevenire l'abbandono scolastico. I risultati suggeriscono infine che un maggior investimento nell'insegnamento superiore, anche se necessario, non sarà probabilmente sufficiente per porre l'UE all'avanguardia della tecnologia nel mondo; la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese ha anche la sua importanza. Di conseguenza, è essenziale promuovere e diffondere le forme innovative e adattabili di organizzazione del lavoro, come l'"apprendimento discrezionale" (*discretionary learning*).

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

Gli Stati membri sono sempre più attenti alla pertinenza dell'istruzione rispetto alle esigenze del mercato. Ciò è particolarmente importante per i paesi nei quali livelli elevati di istruzione non impediscono che si riscontri un altrettanto elevato livello di disoccupazione tra i giovani. In molti paesi alcuni segni positivi lasciano intravedere una messa a livello dei sistemi di formazione professionale. Vengono adottate misure per rafforzare l'attrattiva della formazione professionale, modernizzare i programmi scolastici e migliorare le infrastrutture. Si riconosce che la partecipazione dei datori di lavoro costituisce un elemento essenziale per garantire un numero sufficiente di posti di formazione; per questo motivo alcuni paesi introducono il principio dei premi finanziari per aumentare il numero di posti (AT). In molti paesi, tuttavia, i progressi in materia di riforma della formazione professionale rimangono lenti (CY) o non esiste una strategia di riforma (PL).

Se è vero che i tassi di occupazione dei laureati sono elevati nella maggior parte degli Stati membri, la disoccupazione tende ad aumentare tra i diplomati dell'istruzione terziaria. Le soluzioni previste dovranno porre ulteriormente l'accento sulla transizione tra l'insegnamento superiore e il mercato del lavoro. Alcuni paesi ricordano l'attuazione di misure volte a ridurre la ripartizione arbitraria degli studi tra i due sessi e ad attrarre un maggior numero di donne verso l'ingegneria e le scienze naturali. Accelerare il corso di studi è una politica realizzata attivamente nei paesi che devono affrontare problemi di offerta di manodopera (DK, FI) ma potrebbe divenire una soluzione anche per altri paesi. Alcuni Stati membri informano su misure destinate a migliorare la trasparenza delle qualifiche e la validazione dell'apprendimento precedente, compreso quello non formale e informale. Tali questioni dovranno essere oggetto di maggiore attenzione in futuro.

4. Conclusioni: un invito alle realizzazioni

1. Per promuovere l'occupazione e la crescita della produttività è necessario migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, la qualità del lavoro. Ciò rende necessaria l'adozione di misure globali che incentivino le persone inattive a entrare nel mercato del lavoro, retribuiscano il lavoro nell'ambito di moderni sistemi di sicurezza sociale e facilitino la ristrutturazione e migliorino l'adattabilità e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori.
2. La "**flessicurezza**" deve agevolare le transizioni tra le varie fasi della vita lavorativa. Gli aspetti interni ed esterni della flessicurezza devono rafforzarsi reciprocamente in modo che l'ammodernamento della legislazione del lavoro, gli investimenti in materia di formazione e mercati del lavoro attivi, nonché un'adeguata protezione sociale e la sicurezza dei redditi possano coesistere in un contesto di organizzazione flessibile del lavoro. La flessicurezza deve inoltre contribuire ad affrontare la precarietà, ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, e combattere il lavoro non dichiarato. I partner sociali hanno un importante ruolo da svolgere in materia. La comunicazione della Commissione sulla flessicurezza dovrebbe servire per elaborare una serie di percorsi di flessicurezza per aiutare gli Stati membri a trovare la corretta combinazione di misure adeguate ai rispettivi mercati del lavoro.
3. Il rafforzamento dell'**approccio al lavoro basato sul ciclo della vita attiva** deve migliorare l'accesso al mercato del lavoro, contribuire a favorire una vita lavorativa più lunga e la mobilità professionale nel corso dell'intero ciclo della vita. Esso dovrebbe comprendere il miglioramento urgente della situazione dei giovani nel mercato del lavoro nel contesto dell'attuazione del Patto europeo per la gioventù; più incentivi a favore dell'invecchiamento attivo e al fine di prolungare la vita lavorativa; l'applicazione del Patto europeo per la parità di genere, al fine di aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro; devono essere compiuti sforzi maggiori per conciliare la vita professionale e familiare sia per gli uomini che per le donne.
4. Si deve prestare la dovuta attenzione **alle persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro** affinché nessuno rimanga escluso. L'inclusione attiva è un mezzo potente per promuovere l'integrazione sociale e nel mercato del lavoro. Conferire al lavoro maggiori attrattive rispetto alle prestazioni sociali è un aspetto che dovrebbe essere ulteriormente sviluppato attraverso adeguati incentivi finanziari per garantire che il lavoro e i passaggi da un lavoro all'altro siano convenienti. Si deve inoltre adottare un approccio equilibrato attraverso misure personalizzate, adeguati salari minimi o sgravi fiscali mirati sull'imposta sui salari, nonché proposte di lavoro qualitativamente allettanti. Si devono compiere maggiori sforzi per creare possibilità di lavoro per i lavoratori scarsamente qualificati, ad esempio favorendo il mercato dei servizi personali.
5. Per conseguire l'obiettivo di più e migliori posti di lavoro, è indispensabile investire in modo efficace e razionale nel capitale umano ed è necessaria una svolta in materia di apprendimento permanente. Per cogliere pienamente i frutti dell'innovazione è necessario che essa sia accompagnata dal necessario apprendimento. A questo proposito è importante riconoscere le formazioni non formale e informale.
6. La migrazione economica costituisce un aspetto emerso recentemente nel mercato del lavoro e può essere importante per ridurre le carenze di manodopera.