



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.7.2002  
COM (2002) 416 definitivo

.

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO DELLE  
REGIONI**

**BILANCIO DI CINQUE ANNI DELLA STRATEGIA EUROPEA PER  
L'OCCUPAZIONE**

## SINTESI

La strategia europea per l'occupazione (SEO) è stata varata al vertice di Lussemburgo sull'occupazione (1997) in un contesto caratterizzato da elevati livelli di disoccupazione. Il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 ha aggiornato la strategia mediante l'adozione dell'obiettivo della piena occupazione, la fissazione di obiettivi intermedi in materia di occupazione e l'inserimento della strategia in un contesto più vasto di coordinamento delle politiche.

L'agenda sociale europea (approvata al Consiglio europeo di Nizza) ha sollecitato un riesame approfondito della SEO nel 2002 a cinque anni dal suo avvio. Recentemente il Consiglio europeo di Barcellona ha auspicato un rafforzamento della strategia per l'occupazione ed ha indicato indirizzi per il futuro della SEO.

La presente comunicazione ripercorre i cinque anni di attuazione della SEO sulla base di una valutazione dell'andamento complessivo del mercato del lavoro nell'UE e di un'analisi delle politiche attuate dagli Stati membri nell'ambito del "processo di Lussemburgo". Procede inoltre ad un riesame dei principali temi che dovranno essere affrontati al momento della ridefinizione della strategia per il futuro.

Negli ultimi anni l'andamento del mercato del lavoro nell'UE è sensibilmente migliorato, con la creazione di oltre 10 milioni di nuovi posti di lavoro dal 1997 (6 milioni dei quali occupati da donne), la riduzione del numero dei disoccupati di 4 milioni di unità, ed il contestuale ulteriore incremento della popolazione attiva di 5 milioni di persone. La valutazione conferma il carattere strutturale di questi miglioramenti, che si sono concretizzati in una riduzione della disoccupazione strutturale, in un modello di crescita economica a più elevata intensità occupazionale ed in una risposta più rapida del mercato del lavoro ai cambiamenti economici e sociali.

Ovviamente è difficile stabilire in quale misura il miglioramento complessivo dell'andamento del mercato del lavoro dell'Unione europea nel corso degli ultimi cinque anni possa essere ascritto all'introduzione della SEO ed in quale misura esso sia dovuto ad un miglioramento economico. Tuttavia si sono registrate modifiche significative delle politiche nazionali dell'occupazione, con una chiara convergenza verso gli obiettivi comuni dell'UE, fissati negli orientamenti strategici della SEO.

Si sono prodotti numerosi cambiamenti specifici a livello delle politiche. Le politiche dell'occupazione ed il ruolo dei servizi pubblici dell'occupazione sono stati ridefiniti a sostegno di un'impostazione attiva e preventiva; in alcuni Stati membri i sistemi fiscali e delle prestazioni sociali sono stati modificati secondo i principi dell'attivazione e la tassazione del lavoro ha iniziato ad evolvere in senso più favorevole al mondo del lavoro. I sistemi dell'istruzione e della formazione si sono sempre più adeguati alle esigenze del mercato del lavoro. Sono stati compiuti progressi sul fronte della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, soprattutto mediante forme di rimodulazione dell'orario di lavoro e contratti di lavoro più flessibili. La promozione sistematica delle pari opportunità tra donne e uomini (*gender mainstreaming*) ha assunto un carattere generalizzato; per incidere sui divari di genere sono state adottate varie iniziative, tra cui lo sviluppo di strutture di assistenza all'infanzia per una migliore conciliazione della vita professionale e familiare. Infine è stata riconosciuta priorità programmatica a nuove sfide comuni, quali l'apprendimento permanente e la qualità del lavoro, e si è iniziata a registrare una certa convergenza in questi settori.

Il metodo aperto di coordinamento previsto dal "processo di Lussemburgo" ha dimostrato il proprio valore aggiunto, oltre che a livello di questo processo generale di convergenza delle

politiche, nella promozione di partenariati e di nuovi metodi di lavoro sia a livello nazionale sia a livello dell'UE. La strategia ha nel complesso determinato un riorientamento nella formulazione delle politiche nazionali e l'attenzione si è concentrata di preferenza sulla gestione della crescita dell'occupazione piuttosto che sulla gestione della disoccupazione.

Nonostante i progressi conseguiti, permangono importanti sfide in materia di occupazione, non da ultimo in termini di risposte da dare alle tendenze demografiche, all'emergere di strozzature, alle differenze di risultati a livello regionale, alle ristrutturazioni economiche e sociali in corso, alla globalizzazione e all'allargamento.

Per affrontare queste sfide in modo efficace è necessario riorientare il processo di Lussemburgo concentrandosi sulle sue priorità principali: nuovi e migliori posti di lavoro, nonché promozione di un mercato del lavoro solidale. A tal fine la comunicazione individua quattro temi principali per la riforma della SEO: a) la necessità di definire obiettivi chiari rapportati alle sfide strategiche, b) la necessità di semplificare gli orientamenti strategici senza pregiudicarne l'efficacia, c) la necessità di migliorare la governance e la collaborazione nell'attuazione della strategia, ed infine d) la necessità di garantire una migliore coerenza e complementarità con altri processi comunitari pertinenti, segnatamente gli indirizzi di massima per le politiche economiche.

La comunicazione intende costituire un contributo al dibattito sul futuro della strategia, che sfocerà in una proposta della Commissione relativa agli orientamenti per l'occupazione per il 2003.

## INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	5
1.1	Necessità di un riesame.....	5
1.2	Strategia europea per l'occupazione: origine e sviluppo.....	5
2.	PRINCIPALI CONCLUSIONI TRATTE DALLA VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE .....	7
2.1	Miglioramenti strutturali in materia d'occupazione nell'UE .....	7
2.2	Convergenza delle politiche nazionali dell'occupazione verso gli obiettivi e gli orientamenti concordati.....	9
2.2.1.	Un impatto positivo sulla politica in generale.....	9
2.2.2.	Occupabilità: concetto oggi accolto come riferibile all'intero arco della vita.....	10
2.2.3.	Imprenditorialità: essenziale per la creazione di occupazione.....	14
2.2.4.	Adattabilità: rapporto complesso tra flessibilità, sicurezza del posto di lavoro e qualità del lavoro.....	15
2.2.5.	Pari opportunità tra le donne e gli uomini: maggiore consapevolezza, ma valutazione insufficiente.....	16
2.3	Il processo di Lussemburgo si è rivelato efficace nella promozione della cooperazione politica .....	17
3.	TEMI PER IL DIBATTITO SUL FUTURO DELLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE .....	18
3.1	Rispondere alle sfide a medio termine .....	18
3.2	Semplificazione degli orientamenti strategici senza pregiudicarne l'efficacia .....	20
3.3	Miglioramento della governance e della collaborazione .....	22
3.4	Maggiore coerenza e complementarità tra processi comunitari pertinenti .....	23
	ALLEGATI.....	24
	Allegato I: Metodologia di valutazione.....	24
	Allegato II: rassegna dei principali cambiamenti politici intervenuti in tema di SEO, nei settori della politica attiva del mercato del lavoro, della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e delle pari opportunità .....	25

## **1. INTRODUZIONE**

### **1.1 Necessità di un riesame**

Alla fine del 1997, quando il vertice di Lussemburgo sull'occupazione ha varato la strategia europea per l'occupazione (SEO), l'obiettivo era quello di compiere progressi decisivi nell'arco di cinque anni, soprattutto nei settori della disoccupazione giovanile e di quella di lunga durata. La revisione intermedia del processo di Lussemburgo condotta nel 2000 ha riconosciuto i progressi politici ottenuti grazie alla SEO pur rilevando che un periodo di tre anni era troppo breve per valutare l'impatto della strategia sull'occupazione. L'esigenza di un riesame complessivo della SEO si è riflessa nell'agenda sociale europea, approvata dal Consiglio europeo di Nizza, che ha previsto di "intraprendere, nel 2002, la revisione e la valutazione dell'impatto di tale strategia per precisarne i futuri sviluppi".

La parte 2 della presente comunicazione ripercorre i cinque anni di attuazione della SEO partendo dai risultati della valutazione dell'impatto del processo intrapreso e delle politiche attuate. La parte 3 esamina i temi principali che dovranno essere presi in considerazione al momento della ridefinizione della SEO per il futuro, sulla base dei vari contributi programmatici forniti dalle istituzioni dell'UE (in particolare conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona) e delle conclusioni tratte dalla valutazione.

La comunicazione intende costituire la base di un dibattito a tutti i livelli. Le istituzioni dell'UE, segnatamente il Consiglio, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, sono invitati a esprimere le rispettive posizioni sull'analisi della Commissione; lo stesso invito è rivolto al comitato per l'occupazione, alle parti sociali, alla società civile e agli altri soggetti interessati. La Commissione, tenuto conto delle posizioni che verranno espresse, presenterà le proprie proposte relative ai futuri orientamenti per l'occupazione in vista della loro adozione da parte del Consiglio nel 2003.

### **1.2 Strategia europea per l'occupazione: origine e sviluppo**

Negli anni '90 si è formato un consenso politico in merito alla natura strutturale del problema dell'occupazione in Europa e alla necessità di accrescere l'intensità occupazionale della crescita<sup>1</sup>. La politica di stabilizzazione monetaria attuata in preparazione dell'UEM e la natura comune della sfida del lavoro e della disoccupazione richiedevano una risposta strategica incentrata sull'occupazione, che fosse maggiormente coordinata a livello europeo.

Il dibattito avviato nel corso dei negoziati per il trattato di Maastricht (1992), che con il protocollo sociale ha determinato un rafforzamento della dimensione sociale del modello europeo, ha portato all'accordo, raggiunto in sede di *Consiglio europeo di Amsterdam* (giugno 1997), su nuove disposizioni in materia di occupazione da inserire nel trattato. Benché sia stata confermata la competenza degli Stati membri per quanto concerne le politiche in materia di occupazione, l'articolo 126 definisce l'occupazione una questione di interesse comune e prevede un coordinamento tra gli Stati membri ai fini dello sviluppo di una strategia per l'occupazione coordinata a livello europeo. Il nuovo articolo 128, che si ispira in larga misura alle disposizioni del trattato in materia di coordinamento delle politiche economiche<sup>2</sup> e al coordinamento delle politiche occupazionali promosso dal Consiglio europeo di Essen del

---

<sup>1</sup> Cfr. Libro bianco della Commissione Delors, 1993.

<sup>2</sup> Articoli 98 e 99 del TUE.

1994, ha definito un quadro per lo sviluppo di politiche nazionali dell'occupazione basate su priorità ed interessi europei condivisi. Questo nuovo quadro prevede la promozione del coordinamento delle politiche attraverso una metodologia di "gestione per obiettivi". Di conseguenza *gli orientamenti europei per l'occupazione vengono adottati ogni anno dal Consiglio sulla base di una proposta della Commissione; di detti orientamenti devono tenere conto i piani d'azione nazionali (PAN) che vengono esaminati in una relazione comune sull'occupazione a cura della Commissione e del Consiglio, ai fini della definizione degli orientamenti relativi all'anno successivo. Dal 2000 il Consiglio, su proposta della Commissione, rivolge raccomandazioni specifiche agli Stati membri ad integrazione degli orientamenti per l'occupazione.* La metodologia di "gestione per obiettivi" è sostenuta inoltre dalla fissazione di obiettivi misurabili in numerosi settori, a livello dell'UE o a livello nazionale, e dalla progressiva elaborazione di indicatori statistici, concordati tra la Commissione e gli Stati membri, per misurare i progressi conseguiti.

L'attuazione della strategia ha consentito una pluralità di approcci ed ha richiesto il coinvolgimento di tutti i *protagonisti* interessati, in linea con la notevole eterogeneità delle architetture istituzionali nazionali e delle prassi di dialogo sociale. *L'apertura propria di tale processo di coordinamento* si è tradotta tra l'altro in inviti rivolti alle parti sociali a livello nazionale e comunitario per lo sviluppo di azioni specifiche e si è concretizzata in iniziative volte a promuovere la partecipazione regionale e locale. Dall'entrata in vigore del nuovo trattato nel 1999 anche il Parlamento europeo, altre istituzioni comunitarie e il comitato per l'occupazione svolgono un ruolo attivo nell'elaborazione degli orientamenti per l'occupazione, attraverso un processo di consultazione.

Il *vertice di Lussemburgo sull'occupazione* (novembre 1997), svoltosi in un contesto caratterizzato da livelli di disoccupazione elevati e nella prospettiva dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, ha concretamente segnato l'attuazione del nuovo metodo aperto di coordinamento previsto dall'articolo 128; lo ha fatto approvando la prima serie di orientamenti per l'occupazione, articolati su quattro settori di intervento, noti come i pilastri degli *orientamenti per l'occupazione*: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. Queste azioni rappresentano una risposta globale alla sfida dell'occupazione - risposta incentrata sulle politiche basilari dell'offerta e della domanda. La SEO contribuisce a promuovere le potenzialità di crescita dell'UE, favorendo riforme del mercato del lavoro in forme coerenti e complementari rispetto agli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Il *Consiglio europeo di Lisbona* (marzo 2000), nel riaffermare l'invito a intensificare gli sforzi per ridurre il numero ancora elevato di disoccupati, ha indicato nella piena occupazione l'obiettivo principe a lungo termine per la nuova economia europea, fissando obiettivi ambiziosi per i tassi di occupazione da conseguire entro il 2010 (70% per la popolazione attiva in generale e 60% per le donne). Il vertice ha indicato inoltre nuove priorità o rafforzato il carattere prioritario di alcune tematiche (ad es. competenze e mobilità, attività di apprendimento lungo tutto l'arco della vita) e ciò si è riflesso in nuovi obiettivi orizzontali fissati negli orientamenti per l'occupazione per il 2001. Successivi adeguamenti degli orientamenti per l'occupazione sono stati determinati principalmente dalle conclusioni del vertice di Stoccolma<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Il Consiglio europeo di Stoccolma ha integrato gli obiettivi di Lisbona, fissando obiettivi intermedi per quanto concerne i tassi di occupazione da conseguire per il 2005: 67% per il tasso di occupazione complessivo e 57% per quello delle donne. Inoltre è stato fissato un nuovo obiettivo di aumento al 50% del tasso medio di occupazione degli anziani (entro il 2010).

Il Consiglio europeo di *Nizza* del dicembre 2000 ha individuato nella qualità il nuovo filo conduttore dell'agenda sociale europea, indicando soprattutto nella qualità dell'occupazione un importante obiettivo della SEO. Ha sottolineato che il tema della *qualità* presenta un carattere multidimensionale, che riguarda sia le caratteristiche dei posti di lavoro sia il contesto più ampio del mercato del lavoro, ed ha affermato che è opportuno promuovere la qualità tramite interventi che interessino tutti i pilastri.

Il Consiglio europeo di *Barcellona* del marzo 2002 ha individuato tra i tre settori che richiedono un impulso specifico quello denominato "politiche attive verso la piena occupazione: nuovi e migliori posti di lavoro". Ha ribadito che la piena occupazione nell'UE è al centro della strategia di Lisbona e costituisce l'obiettivo principale delle politiche economiche e sociali. In quest'ottica il Consiglio europeo ha auspicato un rafforzamento della strategia per l'occupazione ed ha indicato indirizzi per il futuro della SEO.

## **2. PRINCIPALI CONCLUSIONI TRATTE DALLA VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE**

Nel 2001 la Commissione e gli Stati membri hanno, in sede di comitato per l'occupazione, concordato un programma di lavoro comune intorno al quale articolare il riesame della SEO. Esso prevedeva che fosse la Commissione a coordinare la valutazione d'impatto sulla base di studi di valutazione dell'impatto delle politiche nazionali, articolati secondo aree tematiche comuni, svolgendo inoltre una valutazione dell'andamento della disoccupazione nell'UE. I risultati di questa attività di valutazione, discussi con gli Stati membri nell'ambito del comitato per l'occupazione, sono sintetizzati di seguito. Nonostante questi contributi alla valutazione, non si possono sottovalutare le difficoltà tecniche di una valutazione d'impatto accurata, tenuto conto dell'interazione tra varie politiche, del contestuale miglioramento della situazione economica e della relativa brevità del periodo analizzato rispetto al carattere a lungo termine di determinate riforme strutturali (cfr. allegato I per la metodologia).

Dalla valutazione degli ultimi cinque anni emergono sensibili miglioramenti strutturali del mercato del lavoro dell'UE. Nonostante le notevoli differenze tra Stati membri e benché sia difficile stabilire un chiaro legame causale tra l'andamento complessivo dei mercati del lavoro e singole politiche, nell'arco dello stesso periodo si può tuttavia rilevare un grado elevato di convergenza delle politiche nazionali dell'occupazione verso gli obiettivi e gli orientamenti definiti in base alla SEO. Lo stesso metodo aperto di coordinamento ha dimostrato la propria validità nella promozione di partenariati e di nuovi metodi di lavoro, anche se con molte differenze tra gli Stati membri.

### **2.1 Miglioramenti strutturali in materia d'occupazione nell'UE**

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla creazione di un gran numero di posti di lavoro e da una considerevole riduzione della disoccupazione, in un contesto di forte crescita del PIL. Nel quinquennio compreso tra il 1997 e il 2001:

- si è assistito ad un incremento del numero totale dei posti di lavoro leggermente superiore a 10 milioni (+ 6,5%), 6 dei quali sono stati occupati da donne,
- la disoccupazione si è ridotta di oltre 4 milioni di unità (- 25%),

- la partecipazione alla forza lavoro è contestualmente aumentata di quasi 5 milioni di unità<sup>4</sup>, dato questo determinato prevalentemente dalle donne.

Considerata la difficoltà di distinguere l'influenza esercitata sul mercato del lavoro rispettivamente dalle riforme strutturali e dall'andamento ciclico dell'economia, i servizi della Commissione hanno valutato la sostenibilità nel lungo periodo di alcune trasformazioni strutturali in relazione ad obiettivi chiave della SEO<sup>5</sup>. Sono stati tra l'altro individuati alcuni importanti cambiamenti che vengono descritti di seguito<sup>6</sup>.

- Nella seconda metà degli anni '90 la disoccupazione strutturale si è ridotta nell'Unione nel suo insieme (in misura corrispondente alla riduzione della disoccupazione di lunga durata). Dal 1997 (periodo a partire dal quale si applica la strategia di Lussemburgo) si assiste ad un'ulteriore accelerazione della riduzione della disoccupazione strutturale, che si è attestata all'1,4%. Si tratta di un dato tanto più significativo se si tiene conto della contestuale tendenza all'aumento della partecipazione al mercato del lavoro.
- La crescita economica si è tradotta in una crescita dell'occupazione più sostenuta negli anni '90 rispetto a quanto sia avvenuto nei due decenni precedenti. Il rapporto tra crescita del PIL e aumento degli occupati negli anni '70, '80 e '90 mostra un aumento dell'intensità occupazionale della crescita economica.
- A partire dalla seconda metà degli anni '90 l'aumento dell'intensità occupazionale della crescita economica deriva anche da una modifica del modello della crescita; la correlazione positiva tra crescita della produttività oraria e dell'occupazione è stata maggiore rispetto a quanto avvenuto in periodi precedenti, quando una crescente sostituzione del fattore capitale al fattore lavoro si traduceva di solito in livelli di disoccupazione più elevata. Gli aumenti della produttività registrati in regioni e settori dell'economia dell'UE presentano uno stretto rapporto con un più alto livello di istruzione e con una popolazione attiva in possesso di più elevate competenze professionali ed inoltre si rileva un legame positivo tra qualità dell'occupazione e produttività.
- Negli anni '90 si sono inoltre riscontrati una maggiore reattività dell'occupazione ed un suo maggior contributo ai miglioramenti economici<sup>7</sup>. A fronte della ripresa economica, negli anni '90 l'occupazione ha risposto in modo molto più sostenuto rispetto a quanto accaduto negli anni '80, consentendo così una riduzione più marcata della disoccupazione. In periodi degli anni '90 caratterizzati da un elevato utilizzo della capacità, un maggior numero di persone fa fatto il proprio ingresso nel mercato del lavoro, e la partecipazione alla forza lavoro è aumentata, consentendo un incremento dell'occupazione maggiore rispetto a quello degli anni '80. L'aumento della percentuale di contratti a tempo determinato dimostra una maggiore reattività e tempi di reazione più rapidi dell'occupazione alle variazioni cicliche dell'economia.

---

<sup>4</sup> L'occupazione è aumentata passando da 157,5 milioni di occupati nel 1997 a 167,8 milioni nel 2001; la disoccupazione si è ridotta passando da 17 milioni nel 1997 a 12,9 milioni nel 2001; la forza lavoro è cresciuta da 166,2 milioni di unità nel 1997 a 171,1 milioni nel 2001.

<sup>5</sup> Segnatamente la riduzione della disoccupazione (vertice di Lussemburgo), gli obiettivi di Lisbona e Stoccolma in materia di tassi di occupazione, e mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici (articolo 125 TUE).

<sup>6</sup> Cfr. *Employment in Europe 2001*, capitolo 3, nonché l'edizione 2002.

<sup>7</sup> Giunge a questa stessa conclusione uno studio recente del FMI relativo alla reattività dell'occupazione. FMI (2001): *Selected Euro-Area Countries: Rules-Based Fiscal Policy and Job-Rich growth in France, Germany, Italy and Spain - Report with supplementary information*, novembre 2001, serie "Country Report", n. 01/203.



Benché la crescita accompagnata da un incremento dei posti di lavoro e la crescente rapidità della risposta dell'occupazione siano attribuibili a molti fattori, si ritiene che un elemento chiave risieda nella moderazione salariale. L'UEM ha fornito un contesto macroeconomico nel quale la moderazione a livello di salari nominali è diventata importante ed in questo quadro le forze sociali hanno concluso contratti collettivi più compatibili con la crescita dell'occupazione (*employment-friendly*) nel lungo periodo, contribuendo ai migliori risultati sul fronte dell'occupazione.

Nonostante questi esiti positivi che testimoniano il successo di un mix di politiche dell'occupazione e di politiche economiche orientate alla stabilità, permangono *problemi strutturali e sfide* di notevole ampiezza:

- nel 2001 i disoccupati sono ancora quasi tredici milioni e di questi il 42% di lunga durata. Il conseguimento di un mercato del lavoro solidale richiede un'ulteriore riduzione della disoccupazione;
- occorre uno sforzo notevole per il raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona in materia di occupazione: tasso di occupazione complessivo del 70% entro il 2010 ed in particolare del 50% per i lavoratori anziani. Ciò presuppone la creazione di 15,4 milioni di nuovi posti di lavoro (9,6 milioni dei quali potrebbero essere occupati da donne) e di 7,4 milioni di posti di lavoro per i lavoratori anziani, secondo le stime della relazione comune<sup>8</sup> su come accrescere il tasso di attività, preparata per il Consiglio europeo di Barcellona;
- si registra un ulteriore leggero aumento delle differenze di produttività tra gli USA e l'UE; il divario in termini di produttività per addetto era pari al 17,3% nel 1996 e nel 2001 era salito al 19,5%. Per eliminare questo divario occorrerà valorizzare la correlazione positiva tra qualità dell'occupazione e produttività;
- il problema delle differenze regionali, segnatamente in tema di disoccupazione, permane in vari Stati membri<sup>9</sup>.

## **2.2 Convergenza delle politiche nazionali dell'occupazione verso gli obiettivi e gli orientamenti concordati**

Se prima del varo della SEO alcuni Stati membri stavano già attuando politiche in larga misura ispirate ai principi chiave dell'attivazione e della prevenzione, per altri Stati membri è possibile rilevare una netta convergenza in tale direzione, anche se con ritmi diversi. L'influenza della SEO si è estesa dal pilastro dell'occupabilità agli altri pilastri della strategia. I cambiamenti richiedono tempo e molto resta ancora da fare in relazione a ciascun pilastro, soprattutto per quanto riguarda l'introduzione di impostazioni a più lungo termine e più complete.

### *2.2.1. Un impatto positivo sulla politica in generale*

L'impostazione complessiva della SEO ha in generale rafforzato il contesto e la *coerenza delle politiche* per l'occupazione. Si è assistito ad un graduale adeguamento delle politiche previste in relazione a ciascun pilastro; inoltre le priorità in tema di occupazione sono state integrate in altri settori strategici, quali il fisco e la sicurezza sociale. La strategia ha inoltre

---

<sup>8</sup> "Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva", documento del Consiglio n. 6707/02 dell'8 marzo 2002, adottato sulla base del documento COM (2002) 9 def. del 24.1.2002.

<sup>9</sup> Il tema delle disparità regionali è tra l'altro trattato nella relazione comune sull'occupazione (2001).

determinato una graduale modifica delle priorità con la preferenza accordata alla gestione della crescita dell'occupazione piuttosto che a quella della disoccupazione e gradualmente è entrata a far parte del processo di formulazione delle politiche nazionali.

La valutazione evidenzia non solo una netta *convergenza* - registrata nei primi anni di attuazione della SEO - a favore dei principi di un mercato del lavoro attivo, ma anche una notevole influenza della SEO su altre politiche (segnatamente le politiche delle pari opportunità e dell'inclusione sociale). Si rinvia all'allegato II per una rassegna analitica dei provvedimenti nazionali in settori chiave. Il risultato appena ricordato può essere dovuto al fatto che gli orientamenti sottolineano l'importanza di un opportuno *policy mix* (dosaggio delle politiche) articolato sui quattro pilastri.

L'*impegno politico* degli Stati membri si è riflesso nei PAN e la fissazione di obiettivi è diventata prassi in numerosi Stati membri: dapprima obiettivi di riduzione della disoccupazione e, successivamente al vertice di Lisbona, obiettivi a lungo termine in tema di occupazione. Nel corso degli anni la SEO ha dato impulso a riforme strutturali di lungo periodo dei mercati del lavoro; un ruolo non marginale in questo senso hanno le raccomandazioni dirette ai singoli Stati membri, adottate dal Consiglio su proposta della Commissione.

La SEO ha inoltre favorito l'accordo politico su *nuove sfide comuni*, quali l'apprendimento permanente e la qualità del lavoro. Ormai tutti concordano sull'esigenza dell'*apprendimento permanente* e sulla necessaria complementarità tra i sistemi di istruzione e formazione e tutti gli Stati membri stanno ridefinendo in modo più integrato le loro politiche dell'istruzione e della formazione<sup>10</sup>. Negli orientamenti per l'occupazione per il 2000 è comparsa una nuova priorità: la *qualità del lavoro*. Sulla base di una comunicazione della Commissione<sup>11</sup> è iniziato un monitoraggio relativo a questo tema, fondato su indicatori comuni capaci di esprimere le varie dimensioni della qualità. A dicembre 2001 il Consiglio ha approvato un primo elenco di indicatori che aiuterà il processo di monitoraggio.

I cambiamenti strategici richiedono tuttavia tempo ed occorre compiere ulteriori progressi in direzione di politiche globali equilibrate. Le varie politiche degli Stati membri sono ancora riconducibili in modo disomogeneo ai vari pilastri e le loro impostazioni in rapporto ad alcuni temi chiave (ad es. invecchiamento attivo) appaiono frammentarie. Inoltre la credibilità dell'impegno degli Stati membri nei confronti della strategia appare limitato giacché ancora diffusa è la riluttanza a fissare obiettivi (ad esempio in materia di investimenti nelle risorse umane) e la dimensione di bilancio continua a non essere chiaramente visibile (in particolare contributo del FSE).

### 2.2.2. *Occupabilità: concetto oggi accolto come riferibile all'intero arco della vita*

Mentre all'atto del varo della SEO l'occupabilità era percepita fondamentalmente come il rimedio per i disoccupati, gradualmente il concetto si è esteso ed ora riguarda l'intero arco della vita. Implica adesso la prevenzione dell'abbandono scolastico precoce, la prevenzione della disoccupazione, un maggior accesso ad un mercato del lavoro solidale, la promozione

---

<sup>10</sup> Gli elementi essenziali di strategie coerenti e globali per l'apprendimento permanente sono stati illustrati nella comunicazione della Commissione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente" COM(2001)678 def.

<sup>11</sup> "Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d'investimento nella qualità", COM(2001)313 del 20.6.2001.

della capacità dei lavoratori di restare attivi e l'incentivazione dell'aggiornamento permanente delle proprie competenze.

***Si è riusciti a ridurre la disoccupazione di lunga durata, ma appare necessario individuare provvedimenti più efficaci***

La *prevenzione e l'attivazione* hanno rappresentato gli elementi fondamentali dell'impostazione volta a ridurre la disoccupazione di lunga durata. La finalità era quella di evitare flussi in ingresso nella disoccupazione di lunga durata e accelerare il rientro nel mondo del lavoro mediante un maggiore ricorso ad interventi attivi, quali la formazione, forme di studio e lavoro (*work experience*) e posti di lavoro sovvenzionati, a favore dei disoccupati.

Negli orientamenti per l'occupazione sono stati fissati obiettivi precisi in tema di prevenzione e attivazione. La maggior parte degli Stati membri si è molto impegnata per migliorare la capacità di raggiungere i disoccupati, sia giovani sia adulti, secondo un'impostazione di tipo preventivo; tuttavia questa metodologia non è riuscita ancora a raggiungere tutti i soggetti a rischio in ciascuno degli Stati membri. D'altro canto si è registrata una generale tendenza al rialzo della quota di spesa per il mercato del lavoro riservata alle misure attive. È stato in genere raggiunto l'obiettivo stabilito dagli orientamenti per l'occupazione, che prevedevano misure attive, quali attività di formazione e posti di lavoro sovvenzionati, a favore del 20% dei disoccupati; negli ultimi anni questo parametro è addirittura passato dal 20% al 50% nei tre Stati membri più avanzati. Al di là dell'effetto di convergenza, l'attenzione agli obiettivi quantitativi è stata efficace nel promuovere la modernizzazione dei servizi pubblici dell'occupazione e la ridefinizione delle attività di collocamento e reinserimento professionale.

In questo quadro il numero dei disoccupati di lunga durata in rapporto al numero complessivo di disoccupati si è ridotto da una percentuale del 50% al 42%; la disoccupazione di lunga durata, che nel 1997 interessava il 5% della forza lavoro, è scesa al 3,2% nel 2001. Sebbene il successo della prevenzione e dell'attivazione dipenda da molti fattori individuali e ambientali, è possibile trarre alcune conclusioni generali in merito all'efficacia degli interventi più tipici. Le misure di formazione si rivelano efficaci in rapporto a determinati gruppi di beneficiari (ad es. donne che rientrano nel mercato del lavoro, immigrati con un elevato livello di istruzione); i risultati conseguiti con i posti di lavoro sovvenzionati a favore dei disoccupati sono variegati (questo intervento nel settore privato è più efficace rispetto alla creazione di posti di lavoro di questo tipo nel settore pubblico); positivi sono i risultati dei finanziamenti a favore del lavoro autonomo anche se gli spazi per una generale applicazione di tale forma di intervento sono limitati; l'assistenza nella ricerca di un posto di lavoro appare in genere efficace quale intervento di base; l'esperienza dimostra che sono meno convincenti gli effetti di programmi su vasta scala non personalizzati (quali quelli per i giovani) e ciò confermerebbe che ai programmi più generali nuocerebbe il fatto di non essere sufficientemente mirati.

Si dovrebbe prestare maggiore attenzione ai temi dell'integrazione durevole dei disoccupati nel mercato del lavoro, del follow-up dei destinatari degli interventi e del rapporto costi/benefici delle misure attive. Ciò comporta una migliore individuazione dei soggetti a rischio in una fase precoce, nonché misure preventive ed attive confacenti alle esigenze dei singoli, in modo da poter proporre "l'offerta giusta alla persona giusta al momento giusto". L'esperienza finora maturata indica anche che occorre impegnarsi ulteriormente per perfezionare le definizioni, le statistiche e gli indicatori, ai fini di un monitoraggio e di una valutazione più efficaci delle politiche attive del mercato del lavoro.

### ***I sistemi fiscali e delle prestazioni sociali sono stati riformati ma permangono disincentivi***

La SEO ha stimolato i governi ad avviare o *proseguire riforme fiscali e della sicurezza sociale compatibili con la crescita dell'occupazione (employment-friendly)*, conformemente alle peculiarità nazionali. Nel corso degli anni la maggior parte degli Stati membri ha introdotto nei sistemi fiscali e di sicurezza sociale incentivi all'inserimento professionale e al prolungamento dell'attività lavorativa, spesso associati a misure attive. Tuttavia in diversi Stati membri esiste il rischio che altre limitazioni o condizioni cui le prestazioni sono subordinate provochino effetti sociali perversi in termini di povertà o lavoro sommerso ed in questo senso occorre migliorare l'interazione tra il sistema fiscale e quello delle prestazioni sociali.

Gli Stati membri sono diventati più attenti alle trappole della disoccupazione, della povertà e dei regimi pensionistici e ci sono alcuni validi esempi che attestano l'eliminazione di queste trappole mediante riforme delle prestazioni sociali e dei sistemi di prepensionamento imperniati sull'occupazione.

### ***Occorre riservare maggiore attenzione al tema della promozione del prolungamento della vita attiva***

La riflessione a più lungo termine, che si è tradotta negli obiettivi di Lisbona e Stoccolma, ha portato anche ad una maggiore consapevolezza in relazione al tema del *prolungamento della vita attiva*. Nella fase iniziale della SEO questa problematica è stata affrontata soprattutto nel quadro dei programmi fiscali e delle prestazioni sociali, per poi divenire invece nel 2000 un orientamento a sé stante con una portata più vasta. Dalla valutazione d'impatto emerge che la maggior parte degli Stati membri non ha affrontato adeguatamente la questione dei regimi di prepensionamento. Ciò conferma le conclusioni della relazione comune<sup>12</sup> su come accrescere il tasso di attività, preparata per il Consiglio europeo di Barcellona, secondo la quale occorre un'impostazione globale lungo tutto l'arco della vita per promuovere l'adattabilità, prolungare la vita attiva e disincentivare i prepensionamenti.

### ***Nonostante gli sforzi esiste il rischio di divari crescenti nei settori dell'istruzione e della formazione***

La SEO ha dato un importante impulso alle politiche di apprendimento permanente ed ha contribuito a far diventare l'apprendimento permanente una priorità politica essenziale. L'istruzione e la formazione vengono sempre più impiegate quali strumenti attivi e preventivi del mercato del lavoro, ai fini della promozione dell'occupabilità, dell'adattabilità e della competitività. Le strozzature e i gap di competenze<sup>13</sup> che si sono verificati hanno confermato l'importanza dello sviluppo di competenze lungo l'intero arco della vita.

Ciò ha contribuito al rafforzamento della tendenza positiva nel lungo periodo per quanto concerne la partecipazione *ad attività di istruzione e formazione* e per quanto attiene ai risultati formativi raggiunti<sup>14</sup>. Tuttavia l'apprendimento permanente è lungi dall'essere

---

<sup>12</sup> "Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva", documento del Consiglio n. 6707/02 dell'8 marzo 2002, adottato sulla base del documento COM (2002) 9 def. del 24.1.2002.

<sup>13</sup> Cfr. anche COM(2002)72 del 13.2.2002 intitolato "Piano d'azione della Commissione per le competenze e la mobilità".

<sup>14</sup> Il tasso di partecipazione complessivo della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni di età alle attività di istruzione e formazione è aumentato dal 5,7% nel 1995 all'8,4% nel 2000 e nello stesso periodo la percentuale delle persone in possesso almeno di un diploma di istruzione secondaria superiore è salito dal 52% al 60,3%.

diventato una realtà generalizzata, come dimostra il livello di partecipazione ancora molto basso dei lavoratori anziani<sup>15</sup>, dei dipendenti delle PMI e del personale con contratti di lavoro flessibile. Un dato più preoccupante è rappresentato dal fatto che alcuni elementi indicano un divario crescente nell'accesso alla formazione tra i soggetti scarsamente qualificati e quelli con un più elevato livello di istruzione. Infine, nonostante i successi registrati in alcuni Stati membri, i dati percentuali dell'abbandono scolastico, superiori al 19%, permangono elevati e costituiscono spesso un fattore alla base della disoccupazione giovanile.

La valutazione sottolinea, in particolare, la necessità di incrementare la partecipazione dei gruppi critici, segnatamente i lavoratori anziani e quelli scarsamente qualificati. Tutti riconoscono l'importanza della formazione permanente quale fattore chiave nella promozione di una forza lavoro adattabile, competitiva e produttiva; inoltre, in linea di principio, sembra essere stata accolta la tesi di una responsabilità comune in materia di finanziamento dei costi della formazione della manodopera, anche se in pratica rimangono generalmente bassi i livelli di investimento di ciascuno dei protagonisti coinvolti (governi e parti sociali, imprese e singoli lavoratori). Diversi Stati membri stanno sperimentando sistemi di incentivi finanziari destinati alle persone fisiche ed alle imprese; tuttavia nella maggior parte dei casi si è ancora in una fase di sviluppo ed in genere mancano condizioni stabili per il finanziamento della formazione permanente.

### ***Occorre un'azione più generale a favore di un mercato del lavoro solidale***

Nelle politiche adottate dagli Stati membri per migliorare l'accesso al mercato del lavoro dei *gruppi svantaggiati* (ovvero disabili, minoranze etniche, immigrati) spiccano le misure attive. Altre iniziative adottate comprendono le riforme normative per combattere le discriminazioni, in particolare nel quadro del recepimento delle direttive adottate a norma dell'articolo 13 del trattato, nonché una maggiore cooperazione tra le istituzioni responsabili del reinserimento delle persone svantaggiate.

La posizione occupazionale dei soggetti svantaggiati resta tuttavia debole, come dimostra in particolare il divario tra il tasso di occupazione di queste persone ed il tasso di occupazione della popolazione generale. A quanto pare le misure attive hanno evitato un allargamento di questo divario, soprattutto nel periodo più recente caratterizzato da una notevole creazione di posti di lavoro; si è così formato un contesto favorevole all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone più occupabili. L'esperienza di alcuni Stati membri dimostra in modo convincente la validità di tali misure.

La valutazione indica l'esigenza, ai fini di una maggiore efficacia, di misure preventive ed attive più mirate, di approcci completi sul lato dell'offerta e su quello della domanda (sensibilizzazione dei datori di lavoro, attuazione delle norme antidiscriminazione), nonché la necessità di uno stretto rapporto con le politiche più generali miranti all'inclusione sociale. Viene posto l'accento anche sulla necessità di migliorare la base statistica per lo sviluppo e la valutazione di tali misure.

---

<sup>15</sup> La probabilità che persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni partecipino ad attività di istruzione o formazione è cinque volte più bassa rispetto a quella relativa ai soggetti compresi nella fascia di età 25-34 anni. Il tasso di partecipazione dei soggetti scarsamente qualificati è 6,5 volte più basso rispetto a quello di persone in possesso di competenze elevate e 4 volte inferiore rispetto a quello di persone in possesso di un livello medio di competenze. Il divario, in termini di tassi di partecipazione, tra persone con un basso livello di istruzione e quelle con un elevato livello di istruzione è salito dal 9,4% nel 1995 al 13,3% nel 2000.

### 2.2.3. *Imprenditorialità: essenziale per la creazione di occupazione*

Il pilastro dell'imprenditorialità riguarda specificamente il miglioramento del contesto d'impresa, lo sviluppo del settore dei servizi come fonte di occupazione, nonché la tassazione del lavoro.

#### ***Si profilano effetti positivi sull'occupazione derivanti da un migliore contesto d'impresa***

Gli Stati membri hanno risposto all'esigenza di una semplificazione amministrativa individuata negli orientamenti per l'occupazione mediante numerosi interventi specifici (ad es. valutazione d'impatto di nuove norme, riduzione degli ostacoli per le imprese "start-up", procedure più agevoli e on line per la registrazione delle imprese, incentivi all'assunzione di nuovo personale, ecc.) ed hanno accentuato la lotta al lavoro sommerso (lotta che dal 2001 costituisce una priorità rafforzata). Maggiori progressi potranno essere realizzati se gli Stati membri si impegneranno ulteriormente per ridurre gli oneri amministrativi, promuovendo in tal modo un migliore contesto d'impresa.

Negli ultimi anni il 90% dei nuovi posti di lavoro è stato creato nel settore dei servizi. I programmi incentrati su politiche attive del mercato del lavoro hanno aiutato i disoccupati a creare e accettare posti di lavoro nel settore dei servizi; una percentuale notevole di questi posti di lavoro si è rivelata durevole. Sono stati ridotti i tempi necessari per avviare un'impresa, anche se alcune inchieste a livello di PMI rivelano che gli oneri amministrativi sono ancora considerati un forte vincolo alle prestazioni d'impresa.

Se si eccettuano le misure di riduzione delle imposte a favore delle piccole imprese, è solo possibile ipotizzare gli effetti positivi di misure volte all'instaurazione di un clima più favorevole allo spirito d'impresa e alla creazione di posti di lavoro, giacché mancano indicatori affidabili ed una valutazione. Lo sviluppo di statistiche e di indicatori per il monitoraggio dell'impatto prodotto sull'occupazione da misure relative all'imprenditorialità dovrebbe essere considerato prioritario.

#### ***Può essere ulteriormente accresciuto l'effetto che misure fiscali producono sull'occupazione***

È stata invertita la tendenza al rialzo dell'onere fiscale complessivo sul lavoro, con una riduzione a livello comunitario del 2%<sup>16</sup> circa tra il 1997 e il 2001. Tale diminuzione, ancora più marcata per i lavoratori a basso reddito (in media 3%), è stata ottenuta mediante una riduzione dei contributi della sicurezza sociale. Questo è un indice della tendenza a rendere i sistemi fiscali più favorevoli al mondo del lavoro. La valutazione ha confermato che le misure fiscali producono effetti significativi in termini di creazione di posti di lavoro: particolarmente efficaci sono le riduzioni della contribuzione obbligatoria che grava sul fattore lavoro (*payroll taxes*) e dei contributi sociali (CS) a carico dei datori di lavoro, laddove destinatari di tali misure siano i lavoratori a basso reddito, che fanno maggiore affidamento sulle prestazioni sociali. Altre misure efficaci comprendono la riduzione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e dei contributi sociali a carico dei lavoratori, le detrazioni fiscali per i figli a carico o per le spese per l'istruzione, laddove queste misure siano mirate ai gruppi più esposti.

L'esperienza pratica conferma che la riforma delle prestazioni sociali e la tassazione del lavoro vengono sempre più percepite dagli Stati membri come strumenti reciprocamente complementari della politica dell'occupazione. Il *mix di misure relative all'imposizione fiscale*

---

<sup>16</sup> Stima basata provvisoriamente sull'aliquota d'imposta implicita.

e alle prestazioni sociali potrebbe tuttavia essere perfezionato in modo da massimizzare gli effetti sulla partecipazione al mercato del lavoro o prevenire un'uscita precoce da tale mercato.

#### 2.2.4. *Adattabilità: rapporto complesso tra flessibilità, sicurezza del posto di lavoro e qualità del lavoro*

Le azioni previste nell'ambito del pilastro dell'adattabilità riguardano la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e del contesto normativo, l'introduzione di nuove forme di lavoro e le competenze dei lavoratori nell'ottica di promuovere l'adattabilità delle imprese. Tali azioni richiedono la responsabilità comune di governi, parti sociali e imprese.

La SEO ha aiutato le autorità pubbliche, le parti sociali e le imprese a concentrare la loro attenzione su aspetti importanti dell'adattabilità e della competitività. Negli ultimi cinque anni i principali sviluppi strategici relativi all'adattabilità hanno riguardato *forme più flessibili di rapporti di lavoro*<sup>17</sup> e modulazione più flessibile dell'*orario di lavoro*, segnatamente mediante un computo dell'orario di lavoro su base annua con conseguente riduzione degli straordinari.

Gli Stati membri, spesso in stretta consultazione e concertazione con le parti sociali in un dialogo tripartito, hanno predisposto un contesto giuridico che ha agevolato questi sviluppi. Nell'ambito dei rispettivi quadri istituzionali nazionali, le parti sociali a livello più decentrato hanno colto queste nuove opportunità, conferendo loro maggiore concretezza negli accordi bilaterali.

Al di là degli accordi sulla modulazione dell'orario di lavoro, va detto che al *tema più generale dell'organizzazione del lavoro* non è stata riservata un'attenzione sufficiente. Manca ancora un approccio più ampio alla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, anche se bisogna ammettere che alcuni passi avanti sono stati compiuti<sup>18</sup>, soprattutto nel campo dell'apprendimento permanente.

Gli accordi per la rimodulazione dell'orario di lavoro vengono sempre meno percepiti come uno strumento per redistribuire il lavoro ed incrementare il numero di posti di lavoro disponibili, quanto piuttosto come un mezzo per aumentare l'*adattabilità* all'andamento dell'attività economica e quindi accrescere la sostenibilità dell'occupazione a lungo termine. D'altra parte in alcuni paesi la creazione netta di posti di lavoro è in parte attribuibile ad un aumento del lavoro flessibile (contratti di lavoro a tempo determinato, di lavoro temporaneo ed a tempo parziale). Tra i gruppi particolarmente interessati dal lavoro flessibile figurano i giovani e le donne che rientrano nel mercato del lavoro.

Gli orientamenti per l'occupazione auspicano un *bilanciamento tra flessibilità e sicurezza del posto di lavoro*. Gli sviluppi più evidenti in tema di sicurezza intesa come non precarietà hanno riguardato la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. Risulta tuttavia che per i lavoratori interessati permangono svantaggi: per i titolari di contratti di lavoro di breve durata e per i lavoratori occupati in posti di lavoro a basso salario e/o senza accesso ad alcuna formazione le probabilità dell'inattività e della disoccupazione sono maggiori. Coloro che conoscono periodi frequenti di disoccupazione ed inattività hanno maggiori probabilità di

---

<sup>17</sup> Vari paesi hanno adottato norme in tema di lavoro a tempo parziale. Cfr. allegato II.

<sup>18</sup> A febbraio 2002 le parti sociali europee hanno adottato un quadro di riferimento per azioni nel settore dello sviluppo di competenze e qualifiche lungo tutto l'arco della vita; si è trattato di un seguito alla dichiarazione congiunta delle parti sociali sull'apprendimento permanente presentata al Consiglio europeo di Laeken. Pertinente a questo proposito anche il recente accordo sul telelavoro.

restare a lungo esclusi dal mercato del lavoro. I sondaggi rivelano che in linea di massima i lavoratori, a differenza dei datori di lavoro, continuano a considerare negativamente il lavoro flessibile<sup>19</sup>: soltanto il 28% dei lavoratori con un contratto di lavoro a tempo determinato ha dichiarato di aver scelto volontariamente questa condizione, contro una percentuale del 72% relativa ai lavoratori con contratti di lavoro a tempo parziale.

#### 2.2.5. *Pari opportunità tra le donne e gli uomini: maggiore consapevolezza, ma valutazione insufficiente*

Il pilastro delle "pari opportunità" mira a far sì che uomini e donne lavorino in condizioni di pari opportunità e con pari responsabilità. Gli orientamenti auspicano un approccio incentrato sulla promozione sistematica delle pari opportunità tra donne e uomini (*gender mainstreaming*), invitano ad affrontare i divari di genere (*gender gaps*) e ad agevolare la conciliazione della vita professionale e familiare.

La SEO ha dato grande slancio al tema della parità tra i sessi: lo confermano sia le valutazioni nazionali sia un'indagine qualitativa condotta per la Commissione. Un dato importante risiede nel fatto che a partire dal 1999 il requisito della promozione sistematica delle pari opportunità tra donne e uomini è stato inserito in tutti i pilastri degli orientamenti per l'occupazione. I divari di genere in materia di occupazione, disoccupazione, retribuzione e rappresentanza sono divenuti settori di intervento specifico negli Stati membri. La conciliazione della vita professionale e familiare è diventata una priorità strategica in tutti gli Stati membri, mentre molti Stati membri hanno cominciato a preoccuparsi di aumentare l'offerta di servizi di assistenza per i figli.

Nel periodo 1997-2001 la maggior parte dei nuovi posti di lavoro è stata occupata dalle donne, il cui tasso di occupazione è salito dal 50,6% al 54,9%. Dal 1997 il divario occupazionale tra i sessi si è ridotto dal 20% al 18% e il divario di genere in termini di disoccupazione si è ridotto dal 12% al 9%. *Ciononostante i divari di genere* (comprese le disparità retributive, pari in media al 16%<sup>20</sup>) sono ancora consistenti ed occorre affrontarli per raggiungere gli obiettivi fissati a Lisbona e Stoccolma in materia di tassi di occupazione.

Dalla valutazione emerge che troppo spesso i governi ritengono che la riduzione del divario tra i sessi in termini di occupazione e disoccupazione sia un risultato della crescita economica e di un quadro di condizioni più adatte alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e non misurano a sufficienza l'impatto delle misure da essi adottate, come invece prescritto dagli orientamenti. Occorre seguire più da vicino i progressi compiuti per il raggiungimento degli obiettivi occupazionali relativi alle donne, rafforzare le politiche e effettuare valutazioni d'impatto in modo più sistematico. La riduzione dei divari di genere richiede il coinvolgimento attivo delle parti sociali, soprattutto in materia di retribuzione e congedo parentale. L'offerta di servizi di assistenza all'infanzia, che è di competenza diretta delle autorità pubbliche, si rivela come un tema prioritario per un intervento diretto dei governi ed il vertice di Barcellona ha fissato nuovi obiettivi<sup>21</sup> per il 2010.

---

<sup>19</sup> In questo quadro i servizi della Commissione hanno condotto un sondaggio Flash Eurobarometro (n. 120) dedicato proprio al lavoro flessibile.

<sup>20</sup> I dati relativi al 1998 oscillano, per il settore privato, dal 7% al 24% tra i vari Stati membri.

<sup>21</sup> Potenziamento dei servizi in modo da fornire assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni.



### **2.3 Il processo di Lussemburgo si è rivelato efficace nella promozione della cooperazione politica**

Il "metodo aperto di coordinamento" del processo di Lussemburgo ha dimostrato la propria validità ed il vertice di Lisbona del 2000 lo ha proposto come modello da applicare in altri settori strategici (quali l'inclusione sociale).

#### ***Un quadro di riferimento per una cooperazione attiva tra vari protagonisti***

La SEO ha promosso il riconoscimento del ruolo chiave delle *parti sociali* in un ampio numero di settori connessi all'occupazione. Mentre i primi orientamenti facevano riferimento alle parti sociali solo in relazione al settore specifico dell'adattabilità, dopo il vertice di Lisbona è stato riconosciuto il ruolo più vasto delle parti sociali. Ora un *obiettivo orizzontale* invita gli Stati membri a sviluppare un partenariato globale con le parti sociali, che sono chiamate a definire a livello europeo il loro contributo a tale processo.

Costante è stato il miglioramento del *coinvolgimento delle parti sociali* nell'elaborazione dei PAN a livello nazionale, anche se potrebbe aumentare la visibilità del loro contributo all'attuazione degli orientamenti. Non si è ancora concretizzato l'invito rivolto alle parti sociali per la definizione di un proprio processo di applicazione degli orientamenti<sup>22</sup>, anche se si registrano iniziative incoraggianti da cui emerge un ruolo gradualmente più attivo delle parti sociali in rapporto ai citati orientamenti. Potrebbero essere ulteriormente valorizzate le potenziali sinergie tra il livello europeo e i livelli nazionali.

La SEO ha sostenuto lo *sviluppo di una dimensione territoriale delle politiche dell'occupazione*, come testimoniato dalla nascita, negli ultimi anni, di piani di azione regionale o locale (PAR e PAL). Le autorità locali e regionali, nella qualità di prestatori di servizi sociali o di datori di lavoro a livello locale, partecipano sempre più all'attuazione delle politiche dell'occupazione; in questo senso non marginale è stato il ricorso al Fondo sociale europeo, le cui priorità sono state adeguate alla SEO nel 2000.

#### ***Nuovi metodi di lavoro a sostegno della cooperazione***

Uno dei punti di forza riconosciuti del processo di Lussemburgo risiede nel *controllo multilaterale* che, sulla base di una relazione annuale e di indicatori confrontabili e concordati, ha dato una "spinta verso la convergenza", ovvero ad un allineamento con quei paesi dell'UE che hanno ottenuto i migliori risultati. La definizione di indicatori ed obiettivi a livello dell'UE ha avuto un effetto particolarmente stimolante, anche se alcuni Stati membri si sono spesso opposti alla definizione di propri obiettivi nazionali.

La relazione annuale ed il controllo multilaterale si sono tradotti in maggiori e più completi *scambi di informazioni* tra gli Stati membri; inoltre il processo di valutazione reciproca per determinare la trasferibilità delle buone prassi<sup>23</sup> ha consentito valutazioni più approfondite. Molti Stati membri hanno intensificato i contatti bilaterali e tratto ispirazione dalle metodologie di altri Stati membri. L'istituzione del comitato per l'occupazione, che riunisce a scadenze regolari funzionari nazionali di alto livello responsabili dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche nazionali per l'occupazione, ha facilitato questa intensificazione degli scambi.

---

<sup>22</sup> Obiettivo orizzontale D e orientamento 13.

<sup>23</sup> Cfr. <http://peerreview.almp.org>

Si è avuta un'intensificazione della cooperazione istituzionale a livello dell'UE tra le varie composizioni del Consiglio (in particolare EcoFin e ministri dell'Occupazione/affari sociali) e i comitati<sup>24</sup> corrispondenti, nonché tra i servizi della Commissione responsabili dell'elaborazione e del monitoraggio di vari processi politici connessi all'occupazione (ad es. nei settori dell'istruzione/formazione, della politica economica, dell'imposizione fiscale o dell'imprenditorialità). È stata rafforzata la cooperazione tra la Commissione ed il Consiglio, segnatamente attraverso il comitato per l'occupazione. Il *Parlamento europeo* ha partecipato attivamente al processo di valutazione annuale, contribuendo così allo sviluppo della strategia ed anche le altre istituzioni hanno dato validi contributi. L'attenzione accordata alle politiche dell'occupazione piuttosto che a quelle del mercato del lavoro si è tradotta in una più stretta cooperazione tra i servizi ministeriali nell'elaborazione annuale dei Piani d'azione nazionali (PAN) *a livello nazionale*. I servizi pubblici dell'occupazione, rappresentati in una rete attiva a livello dell'UE, sono stati mobilitati attorno alle priorità comunitarie.

Anche se le caratteristiche principali del metodo aperto di coordinamento debbono essere mantenute, visti i vantaggi appena descritti che caratterizzano questo metodo, sono emersi alcuni rischi che devono essere affrontati per mantenere alta la tensione attorno alla SEO. Lo sviluppo di una serie di *"processi fondati sul metodo aperto di coordinamento"* in settori connessi (in particolare inclusione sociale, istruzione e formazione, nonché pensioni) richiede uno stretto coordinamento e sinergie. Occorre anche affrontare la *riconosciuta complessità* del processo. È necessario uno sforzo maggiore in tema di *diffusione della SEO*, a livello dell'UE ed ai livelli nazionale, regionale e locale.

### **3. TEMI PER IL DIBATTITO SUL FUTURO DELLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE**

I risultati della valutazione descritti finora in questa comunicazione confermano che le principali priorità degli orientamenti per l'occupazione restano in linea di massima validi per il futuro e che sono necessarie ulteriori riforme strategiche. La valutazione ed i vari contributi al dibattito sul futuro della SEO finora formulati, in particolare le conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona, hanno consentito alla Commissione di individuare quattro temi principali per la riforma della SEO, che devono essere oggetto di un ulteriore approfondimento.

#### **3.1 Rispondere alle sfide a medio termine**

Il *contesto* della SEO sta cambiando. Mentre al momento del varo del processo di Lussemburgo la sfida principale per il mercato del lavoro dell'UE era rappresentata dalle dimensioni del problema della disoccupazione, negli ultimi anni si è assistito a crescenti difficoltà di reperimento di personale in determinati settori e regioni dell'UE. La *compresenza di livelli di disoccupazione ancora relativamente elevati e di strozzature* potrebbe caratterizzare il prossimo periodo. Le *tendenze demografiche* determineranno un invecchiamento della forza lavoro e persino una riduzione della popolazione in età lavorativa, dando luogo a gravi preoccupazioni anche in merito alla sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. La globalizzazione, le trasformazioni tecnologiche ed il passaggio ad una società dell'informazione e della conoscenza sono fenomeni che accelerano ulteriormente il ritmo delle ristrutturazioni economiche e sociali. Occorre promuovere una maggiore partecipazione alla società dell'informazione ed una sua maggiore diffusione. Anche la vita lavorativa sta

---

<sup>24</sup> Ad es. comitato per l'occupazione, comitato di politica economica e comitato per la protezione sociale.

diventando più complessa in quanto i modelli lavorativi (*working patterns*) assumono forme più irregolari e devono essere previste varie *transizioni*, che comprendono ad esempio il passaggio da un lavoro ad un altro, da una condizione di lavoro ad un'altra, dal lavoro alla formazione, nonché le interruzioni di carriera e i congedi per motivi di assistenza a familiari. La capacità di prevedere il cambiamento, l'adattabilità e la promozione del cambiamento medesimo sono essenziali allo sviluppo della produttività e della competitività, nonché per mantenere più a lungo in servizio i lavoratori e prevenire l'esclusione sociale. Sta cambiando il concetto stesso di investimento ed il capitale umano sta acquisendo un ruolo cruciale per la crescita, l'occupazione e la coesione sociale. L'immigrazione nell'UE da paesi terzi è oggi una realtà che non può essere ignorata. Sebbene l'immigrazione non possa costituire la risposta al calo demografico né colmare i gap di competenze dell'UE<sup>25</sup>, un'immigrazione economica<sup>26</sup> ben concepita può contribuire alla soluzione delle future carenze di manodopera, all'aumento dell'occupazione e alla crescita economica.

L'*allargamento dell'UE* è imminente e si tradurrà, in ultima analisi, in un incremento del 30% delle dimensioni del mercato del lavoro dell'UE<sup>27</sup> oltre che in una sua maggiore diversità. La natura delle sfide cui sono confrontati i mercati del lavoro dei paesi candidati non è radicalmente diversa dalle sfide vissute oggi dagli attuali Stati membri, anche se si tratta di sfide spesso più acute<sup>28</sup> e devono essere ancora effettuate profonde ristrutturazioni. I paesi candidati all'adesione e la Commissione hanno, su basi bilaterali, proceduto ad una valutazione congiunta della situazione occupazionale e delle relative sfide che attendono ciascun paese in rapporto alle priorità della SEO. È in corso la presentazione delle relazioni periodiche dedicate a queste valutazioni congiunte e la Commissione le esaminerà entro la fine del 2002.

Gli *obiettivi complessivi* della SEO dovrebbero, tra l'altro, essere inseriti in questo contesto. L'innalzamento dei *tassi di occupazione* per conseguire gli obiettivi di Lisbona e Stoccolma costituisce un obiettivo centrale della strategia di Lisbona; gradualmente esso diverrà una condizione non soltanto per la riduzione della disoccupazione ma anche per la crescita economica e per garantire la sostenibilità del nostro modello sociale. Tuttavia la crescita economica dipenderà anche dalla *produttività* del lavoro. La sfida per la SEO, se si vuole che essa contribuisca a far diventare l'UE l'economia più competitiva entro 2010, è quella di promuovere nuovi e migliori posti di lavoro, che siano nel contempo produttivi. La promozione della *qualità del lavoro*<sup>29</sup>, che favorisce l'occupazione rendendo il lavoro più allettante e facendolo diventare una possibilità di scelta reale per tutti, i mercati del lavoro solidali e la produttività dovrebbero essere visti come uno strumento per valorizzare le potenzialità del modello sociale europeo quale fattore produttivo, sulla base delle sinergie esistenti tra un maggior numero ed una migliore qualità dei posti di lavoro. La riduzione delle *disparità* socioeconomiche e regionali che permangono per quanto attiene l'accesso al

---

<sup>25</sup> Cfr. relazione dal titolo "La situazione sociale nell'Unione europea - 2002".

<sup>26</sup> Nella proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo [COM(2001)386 dell'11.7.2001] la Commissione ha già proposto un chiaro contesto normativo comune per l'immigrazione economica.

<sup>27</sup> 71 milioni di persone in età lavorativa potrebbero aggiungersi ai 248 milioni dei Quindici (dati del 2000 per i 12 paesi candidati).

<sup>28</sup> I paesi candidati all'adesione conoscono una crescita lenta dell'occupazione: tasso medio di occupazione pari al 58% nel 2001 (contro un 63,9% nell'UE), alti livelli di disoccupazione (una media di circa il 13% nel 2001, contro il 7,4% nell'UE), che hanno interessato soprattutto i giovani, bassi livelli di specializzazione, invecchiamento della popolazione attiva e disparità regionali. Per quanto riguarda il divario occupazionale tra i sessi, i dati relativi ai paesi candidati all'adesione sono, per motivi storici, simili a quelli dell'UE.

<sup>29</sup> "Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d'investimento nella qualità", COM(2001)313 del 20.6.2001.

mercato del lavoro costituisce una questione di equità e di efficienza. Alla luce di queste osservazioni, la Commissione ha individuato tre *sfide* principali per i futuri orientamenti:

- innalzamento dei tassi di occupazione e partecipazione conformemente agli obiettivi di Lisbona e Stoccolma, in modo da contribuire anche alla riduzione della disoccupazione;
- miglioramento della qualità del lavoro e promozione di posti di lavoro produttivi;
- promozione di un mercato del lavoro solidale, mediante la riduzione delle disparità sociali (comprese quelle di genere) e territoriali.

È essenziale investire nel capitale umano, nello sviluppo delle competenze e nell'apprendimento permanente per rispondere a queste sfide.

Il dibattito sul futuro della SEO potrà quindi concentrarsi sul contributo che verrà offerto dai prossimi orientamenti alle ambizioni e agli obiettivi della strategia di Lisbona. Fissare per i prossimi orientamenti una cornice temporale coincidente con la scadenza del 2010, come richiesto dalle conclusioni del vertice di Barcellona, contribuirà a garantire la coerenza complessiva con l'agenda di Lisbona.

La *SEO* deve fondarsi sull'esperienza e sui risultati concreti degli ultimi cinque anni. L'esperienza ha dimostrato che occorrono continuità e perseveranza prima che le politiche possano essere attuate e riescano a produrre compiutamente i loro effetti sul mercato del lavoro. In un contesto caratterizzato dal cambiamento, la SEO sta rivelando la sua validità quale *strategia per la promozione e la gestione del cambiamento*, nell'ottica di agevolare e accompagnare le profonde trasformazioni economiche e sociali sia nei nuovi sia negli attuali Stati membri. Il Fondo sociale europeo, quale "braccio finanziario" della SEO, ha un ruolo da svolgere a sostegno di tali trasformazioni. La disoccupazione particolarmente elevata nei paesi candidati renderà ancora più importanti e pertinenti le *misure attive e le metodologie preventive* e richiederà *servizi dell'occupazione* efficaci ed efficienti. La promozione di un contesto d'impresa favorevole alla creazione di posti di lavoro costituisce una priorità e lo stesso dicasi del *bilanciamento*, sul mercato del lavoro, *tra flessibilità e sicurezza del posto di lavoro*. Maggiore attenzione andrà accordata, in particolare, alle condizioni che consentono di passare dal lavoro dipendente al lavoro autonomo e di preservare nel contempo la qualità del lavoro. Conformemente a quanto indicato nella relazione comune (cfr. nota 12) la SEO dovrebbe sostenere un approccio globale impostato sul ciclo di vita nell'ottica di *accrescere il tasso di attività* e *prolungare la vita attiva* - approccio che dovrebbe fondarsi sulla disponibilità e sull'interesse dei posti di lavoro, sul carattere redditizio del lavoro, su un'elevata qualificazione della manodopera, nonché su misure che facciano diventare il lavoro una possibilità di scelta reale per tutti e determinino lo sviluppo reale di un mercato del lavoro solidale. Questo imporrebbe tra l'altro di affrontare in modo più deciso il problema del lavoro sommerso. In vari settori prioritari della SEO il contributo della responsabilità sociale delle imprese può essere prezioso.

Per consentire un monitoraggio efficace dei progressi compiuti per il conseguimento degli obiettivi della SEO, occorrerà continuare a considerare una priorità strategica lo sviluppo di *statistiche e indicatori* idonei e confrontabili.

### **3.2 Semplificazione degli orientamenti strategici senza pregiudicarne l'efficacia**

Gli attuali orientamenti per l'occupazione vengono in genere considerati complessi. I primi orientamenti (per il 1998) prevedevano 19 azioni specifiche nell'ambito dei quattro pilastri.

Gli orientamenti per il 2002 comprendono 18 azioni relative agli stessi quattro pilastri. Tuttavia la maggior parte delle azioni è ora classificata all'interno di sottovoci. Negli ultimi due anni, inoltre, sono stati aggiunti sei "obiettivi orizzontali". A seguito di queste modifiche connesse al processo di valutazione annuale, la gerarchia delle priorità degli orientamenti per l'occupazione si è attenuata ed i pilastri hanno perso parte della loro coerenza intrinseca.

Orientamenti più semplici chiarirebbero le priorità, agevolerebbero la comunicazione con tutti i protagonisti coinvolti e consentirebbero un monitoraggio più efficace. Ecco come realizzare, in particolare, tale semplificazione:

- definizione più chiara dei miglioramenti complessivi che si intende realizzare sul mercato del lavoro dell'UE attraverso la SEO, in modo da contribuire così alla strategia di Lisbona;
- focalizzazione sulle priorità;
- maggiore concentrazione sui risultati da raggiungere;
- attenzione particolare all'attuazione piuttosto che all'elaborazione annuale degli orientamenti, in linea con le conclusioni di Barcellona.

Tuttavia per mantenere l'efficacia degli orientamenti deve essere soddisfatta una serie di condizioni.

In primo luogo gli orientamenti devono mantenere la loro *ampia portata politica*, che riassume in sé la gamma di politiche funzionali agli obiettivi occupazionali ed esprima la natura integrata della SEO. La strategia può essere elaborata solo in stretta connessione con politiche macroeconomiche e strutturali favorevoli alla crescita e alla competitività, nonché con politiche che promuovano l'inclusione sociale. Dovrebbe essere valorizzata al massimo la sinergia con altri processi politici pertinenti.

In secondo luogo occorre una maggiore *stabilità degli orientamenti* quale base di un'impostazione orientata ai risultati. L'esperienza ha dimostrato che spesso occorre tempo per elaborare, adottare ed attuare misure importanti per il mercato del lavoro ed ancora più tempo occorre perché esse facciano sentire il loro impatto sul mercato del lavoro (ad es. modernizzazione dei servizi dell'occupazione, riforma dei sistemi fiscali, ecc.). L'efficacia non migliora se in sede di valutazione annuale si procede regolarmente ad inserire negli orientamenti nuove priorità oppure nuovi obiettivi. Pur mantenendo un certo margine di manovra, bisognerebbe evitare cambiamenti prima del 2006, quando si procederà ad una valutazione intermedia in forza delle conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona.

In terzo luogo dovrebbe essere rispettato il principio, previsto dal trattato, in base al quale gli Stati membri presentano *relazioni annuali* sui progressi compiuti nell'attuazione degli orientamenti, conformemente alla richiesta avanzata a Barcellona per una razionalizzazione dei processi ed una maggiore attenzione ai profili attuativi. È questa la base del controllo multilaterale, elemento del processo di Lussemburgo che ha dimostrato di possedere un elevato valore aggiunto e che costituisce un elemento chiave per verificare come gli Stati membri reagiscono alle singole raccomandazioni loro rivolte dal Consiglio. La stabilità degli orientamenti standardizzerebbe il compito di redazione della relazione annuale e ne ridurrebbe l'onere; tuttavia bisognerebbe valutare la possibilità di ulteriori semplificazioni, concentrandosi in particolare su nuovi sviluppi politici e sul seguito dato alle raccomandazioni. L'attenzione rivolta ai profili attuativi dovrebbe trovare una sua espressione anche nella *relazione annuale comune sull'occupazione*. Mentre tutti gli Stati membri saranno i destinatari di un'unica serie omogenea di orientamenti in un mercato del lavoro dell'UE

sempre più diversificato, le raccomandazioni in materia di occupazione, specifiche per ogni paese, consentiranno una differenziazione legittima tra Stati membri in base alle loro caratteristiche e alle sfide particolari che li attendono.

### **3.3 Miglioramento della governance e della collaborazione**

La valutazione della SEO ha confermato i benefici di un'impostazione fondata sulla collaborazione ai fini dello sviluppo e dell'attuazione della SEO ed ha messo in luce la possibilità di ulteriori miglioramenti su questo fronte.

#### *Cooperazione con e tra le organizzazioni delle parti sociali*

Decisivo per i progressi in settori chiave della SEO, quali l'apprendimento permanente, il prolungamento della vita attiva, la parità dei sessi o la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, è il sostegno attivo delle *parti sociali*. Il Consiglio europeo di Barcellona ha esortato le parti sociali a mettere le loro strategie nei diversi ambiti territoriali e settoriali al servizio della strategia di Lisbona, auspicando inoltre il rafforzamento del ruolo e della responsabilità delle parti sociali nell'attuazione e nel controllo degli orientamenti per l'occupazione. La dichiarazione delle parti sociali rilasciata prima del vertice di Laeken del dicembre 2001 offre una base solida per la ridefinizione del ruolo delle parti sociali nella SEO. Le parti sociali potranno dare il loro contributo agli indirizzi politici generali relativi all'agenda di Lisbona nel quadro del proposto vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione e saranno consultati dalla Commissione nel corso della preparazione dei prossimi orientamenti. Occorre riconoscere una più ampia responsabilità delle parti sociali ed il loro contributo all'attuazione degli orientamenti, pur nel pieno rispetto della loro autonomia. Le parti sociali a livello europeo possono inserire aspetti prioritari della SEO nel loro programma di lavoro annuale, attualmente in fase di preparazione. Inoltre la Commissione ha incoraggiato le organizzazioni delle parti sociali a livello dell'UE ad esaminare le potenzialità del "metodo aperto di coordinamento" ai fini dello sviluppo di rapporti con le rispettive controparti nazionali.

Vari Stati membri hanno inoltre rilevato che uno strumento essenziale è dato da un coinvolgimento più efficace, a fianco delle parti sociali, delle *organizzazioni della società civile* e tale coinvolgimento va quindi rafforzato.

#### *Cooperazione ai vari livelli territoriali*

La mobilitazione dei protagonisti a *tutti i livelli territoriali pertinenti* è anch'essa importante per un'efficace attuazione della SEO. Nella maggior parte degli Stati membri le competenze relative ai diversi aspetti delle politiche dell'occupazione sono condivise tra vari livelli territoriali. I livelli regionale e locale sono spesso particolarmente importanti in materie quali la formazione, i servizi dell'occupazione o in relazione a politiche per un mercato del lavoro solidale. La futura SEO, pur nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, dovrebbe tuttavia promuovere il ruolo dei protagonisti a tutti i livelli territoriali ed incoraggiarli a sostenere la strategia dell'occupazione nazionale e dell'UE, nonché la diffusione delle buone pratiche. A questo proposito si potrebbero incoraggiare sia la cooperazione "verticale" (tra i livelli nazionali e quelli inferiori, ovvero subnazionali) sia quella "orizzontale" (tra i protagonisti dello stesso livello territoriale). Si potrebbe inoltre continuare a favorire le iniziative fondate sulla valorizzazione delle potenzialità locali di creazione di posti di lavoro, soprattutto tenuto conto delle profonde disparità regionali che esistono nell'UE in termini di occupazione e disoccupazione.

### *Cooperazione interservizi*

Si dovrebbe ulteriormente incoraggiare la cooperazione tra i vari servizi delle amministrazioni nazionali e dell'UE, in linea con la natura integrata della SEO e con l'esigenza di un'efficace interazione con altri processi comunitari, quali quelli dell'inclusione sociale, dell'istruzione e della formazione, e delle pensioni. Questa collaborazione è particolarmente importante per quanto riguarda i servizi dell'occupazione, quelli responsabili degli affari finanziari, della formazione e dell'istruzione, delle pari opportunità, della sicurezza sociale, della giustizia e degli affari interni, nonché delle questioni inerenti alla società dell'informazione.

Un attivo coinvolgimento dei *servizi dell'occupazione* nella SEO trova la sua giustificazione nel ruolo importante che essi svolgono ai fini di una riuscita attuazione delle politiche dell'occupazione: sono in prima linea per quanto concerne la strategia di prevenzione e di attivazione, ma il loro contributo è importante anche in altri settori quali le pari opportunità, la non discriminazione, l'inclusione sociale o l'apprendimento permanente.

Benché nel 2000 si sia proceduto ad un adeguamento tra le priorità del FSE e quelle della SEO, resta ancora poco chiaro il collegamento tra le politiche ed il loro finanziamento. Occorre maggiore trasparenza per chiarire a fondo come i *fondi strutturali europei* sostengano la strategia dell'occupazione. Occorrerà esaminare come i principali programmi del FSE e l'iniziativa EQUAL possano continuare a sostenere appieno la strategia, anche allo scopo di accompagnare le necessarie riforme nei paesi candidati all'adesione. La valutazione intermedia del FSE nel 2003 fornirà una prima occasione per un'analisi ed un riesame di questo tema. Occorrerà inoltre analizzare come rendere più visibile nei PAN il contributo del FSE e di altri fondi strutturali agli obiettivi della SEO.

### **3.4 Maggiore coerenza e complementarità tra processi comunitari pertinenti**

Dal vertice di Lisbona gli indirizzi politici per l'attuazione dell'agenda economica e sociale sono forniti dal Consiglio europeo di primavera. L'attuazione viene effettuata, sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo, attraverso una serie di processi di varia natura, tra cui la SEO ed il processo di coordinamento delle politiche economiche previsto dal Trattato, nonché il processo di Cardiff in materia di politiche strutturali ed il metodo aperto di coordinamento nei settori dell'inclusione sociale, dell'istruzione e della formazione, e delle pensioni. Il Consiglio europeo di Barcellona si è espresso a favore di una razionalizzazione dei processi pertinenti ed in particolare ha invitato a sincronizzare per quanto possibile i calendari per l'adozione degli indirizzi di massima per le politiche economiche (IMPE) e del pacchetto annuale per l'occupazione.

La sincronizzazione, tema che verrà trattato in modo particolareggiato in un'altra comunicazione, rafforzerà il processo complessivo di attuazione dell'agenda di Lisbona. Per il pacchetto occupazione sarà pertanto proficuo questo collegamento più diretto con l'impostazione strategica complessiva. Anche se già esiste una forte interazione ed interdipendenza tra gli obiettivi economici ed occupazionali, la finalità dovrebbe essere quella di migliorare la complementarità di queste due tipologie di strumenti, destinati a rafforzarsi reciprocamente. La sincronizzazione dovrebbe tradursi in un migliore coordinamento dei messaggi politici trasmessi attraverso i due strumenti citati, che manterrebbero la loro autonomia.

## ALLEGATI

### Allegato I: Metodologia di valutazione

#### Valutazione dei risultati in tutta l'UE

L'obiettivo della valutazione condotta dalla Commissione e concernente i risultati conseguiti in tutta l'UE è stato quello di verificare la sostenibilità dei miglioramenti apportati ai mercati del lavoro comunitari, attraverso un'analisi dell'evoluzione dei tassi di occupazione, partecipazione e disoccupazione nel corso di lunghi periodi. La valutazione si fonda essenzialmente sull'analisi di serie storiche che confrontano gli andamenti negli anni '80 e '90, ed in taluni casi nella seconda metà degli anni '90. Considerato che il NAIRU<sup>30</sup> è l'unico concetto disponibile a livello generale per misurare i cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro, vengono impiegate le stime del NAIRU elaborate dalla Commissione. Messe in relazione con l'andamento dell'occupazione e della partecipazione alla forza lavoro queste stime sembrano indicare che i progressi degli ultimi anni sui mercati del lavoro dell'UE abbiano carattere strutturale. Vengono studiati anche gli scarsi dati analizzabili in funzione della curva di Beveridge ed il loro esame conferma le conclusioni generali. I modelli estesi basati sulla legge di Okun hanno rivelato un aumento della reattività ciclica dell'occupazione e della disoccupazione, evidenziando in particolare che i mercati del lavoro sono diventati più reattivi nel corso di periodi di ripresa economica. Questa metodologia è idonea ai fini della valutazione del ruolo dei contratti a tempo determinato. Mediante l'impiego di serie - depurate della componente ciclica - relative all'occupazione, alla partecipazione alla forza lavoro e alla crescita, è possibile individuare un aumento dell'intensità occupazionale della crescita economica.

"Employment in Europe 2002" contiene parti di quest'analisi.

#### Studi nazionali di valutazione dell'impatto

Gli studi nazionali hanno dovuto rispettare una struttura standardizzata ed affrontare una serie di questioni tematiche attinenti alle riforme politiche, ai risultati e all'impatto. Gli studi hanno tralasciato le problematiche inserite solo di recente negli orientamenti per l'occupazione (ad es. le strozzature sul mercato del lavoro). Nella maggior parte dei casi le relazioni affrontano separatamente i vari temi, senza però seguire l'ordine concordato. Le relazioni nazionali e una sintesi tecnica a cura dei servizi della Commissione possono essere consultate sul sito Internet Europa<sup>31</sup>.

#### Inchieste

Nell'ambito della valutazione la Commissione ha organizzato tre indagini speciali: due Flash Eurobarometro (n. 96 sull'impatto delle misure preventive e attive sui disoccupati, n. 120 sul lavoro atipico) ed un'indagine qualitativa sulla parità tra i sessi attraverso la rete OPTEM (ulteriori informazioni sono reperibili nelle pagine della DG Stampa e comunicazione sul sito Internet Europa).

---

<sup>30</sup> "Tasso di disoccupazione compatibile con un tasso di inflazione costante". L'analisi della curva di Beveridge, che mostra l'evoluzione su base annua della disoccupazione e dei posti di lavoro vacante e consente di rilevare le frizioni e i fenomeni di mancanza di equilibrio tra la domanda e la offerta (mismatch) sul mercato del lavoro, è meno convincente ed un limite è dato dagli scarsi dati disponibili.

<sup>31</sup> Cfr. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/ees\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees_en.htm).



## **Allegato II: rassegna dei principali cambiamenti politici intervenuti in tema di SEO, nei settori della politica attiva del mercato del lavoro, della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e delle pari opportunità**

### BELGIO

- Dal 1999 ulteriore riorientamento a favore di politiche preventive, piuttosto che di politiche di intervento successivo ("curative"), con percorsi di inserimento professionale, il "piano Rosetta" e la lotta alle trappole della disoccupazione.
- Rafforzamento delle politiche per la promozione sistematica della parità tra i sessi (nuovo comitato intergovernativo permanente per le pari opportunità). Nel 2001 (nel corso del semestre di presidenza belga dell'UE) maggiore attenzione è stata riservata alla qualità dell'occupazione, alla parità di retribuzione e alla conciliazione della vita professionale e familiare.

### DANIMARCA

- 1999: ultima fase della riforma della politica del mercato del lavoro. Parallelamente le politiche sociali hanno assunto carattere più attivo e sono state adeguate in modo da integrare le politiche del mercato del lavoro aventi come destinatari i lavoratori assicurati.
- Dal 1997 le leggi in materia di pari opportunità sono state modificate varie volte, spesso per conformarsi a raccomandazioni dell'UE (legge sulla parità di retribuzione del 2001). Il principio della promozione sistematica delle pari opportunità tra donne e uomini è stato sancito quale norma di legge (2000).

### GERMANIA

- La nuova legge Job-Aktiv (2002) costituisce una risposta diretta alla SEO.
- Il dialogo sociale tripartito nell'ambito del Bündnisses für Arbeit (Patto per il lavoro), ripreso nel 1998, costituisce la piattaforma per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro.
- Nuove norme di legge (nel settore pubblico) in materia di promozione sistematica delle pari opportunità tra donne e uomini, accordo tra il governo federale e le associazioni nazionali degli industriali (settore privato).

### GRECIA

- Nel 1998 è stata decisa la riforma dei servizi pubblici dell'occupazione, la cui attuazione non sarà però completata prima del 2003-2005.
- Nel 1998 il diritto del lavoro è stato ammodernato con l'introduzione del lavoro a tempo parziale e del congedo parentale.
- Per quanto attiene alle pari opportunità, le politiche sono diventate più ambiziose nel 2001 (piano di azione nazionale per la parità uomo-donna 2001-2006, commissione interministeriale per la promozione della parità uomo-donna) e sono stati fissati obiettivi in materia di divario tra i sessi.

### SPAGNA

- Alla fine del 1997 il ruolo dei servizi pubblici dell'occupazione, divenuti autonomi nel 1994, è stato adeguato alla strategia preventiva della SEO. La spesa per le politiche attive del mercato del lavoro è aumentata di quasi il 50%.
- Si è registrata un'accelerazione delle riforme del mercato del lavoro con l'introduzione di nuove tipologie di contratto (contratto di incentivazione dell'occupazione a tempo indeterminato, contratto a tempo parziale).
- La SEO ha prodotto un impatto particolarmente forte sulle pari opportunità (l'Istituto per gli affari delle donne ha dato vita all'Osservatorio per le pari opportunità nel 1999); sono state varate nuove norme in materia di diritto del lavoro e programmi per una politica attiva del mercato del lavoro, che prevedono un accesso prioritario per le donne.

### FRANCIA

- Nell'ottica dell'approccio preventivo sono stati introdotti nel 1998 i programmi "Nouveau depart" (nuovo inizio) e "Nouveaux services emplois jeunes" (nuovi servizi per l'occupazione giovanile).
- L'obiettivo delle norme in materia di orario di lavoro del 1998 è stato quello di un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nella ricerca di una maggiore intensità occupazionale della crescita.

### IRLANDA

- Attuazione della strategia preventiva a decorrere dal 1998, accompagnata dalla riforma dei servizi pubblici dell'occupazione.
- Nuove norme in materia di parità tra i sessi (individualizzazione della tassazione sul reddito).

### ITALIA

- La legge 196/1997 ha avviato la riforma dei servizi pubblici dell'occupazione; il libro bianco del settembre 2001 prevede una riforma profonda delle misure attive.
- Adozione di norme in materia di lavoro a tempo parziale.
- Disciplina del congedo parentale.

### PAESI BASSI

- L'approccio di ampio respiro previsto per i giovani disoccupati (già attuato dal 1992) è stato esteso ai disoccupati adulti.
- Elevata diffusione dei rapporti di lavoro a tempo parziale, già esistenti dall'inizio degli anni '90.
- Rafforzamento della politica per le pari opportunità, mediante la fissazione dell'obiettivo del 65% per l'occupazione femminile.

### AUSTRIA

- Dal 1998 riforma delle politiche del mercato del lavoro (ad es. percorsi di inserimento professionale).
- Rafforzamento del dialogo sociale attraverso il PAN (introduzione di un sistema "bonus malus" per evitare l'uscita dei lavoratori anziani dal mercato del lavoro).
- Misure per prevenire la disoccupazione femminile legata al ruolo di assistenza ai figli (ovvero miglioramento dei servizi di assistenza per i figli).

### LUSSEMBURGO

- Riforma dei servizi pubblici dell'occupazione a decorrere dal 1998, conformemente all'approccio preventivo e attivo.

### PORTOGALLO

- Iniziative denominate "Interjovem" (per i disoccupati giovani di lunga durata) e "Reage" (per la creazione di posti di lavoro) in linea con lo spirito della SEO.
- Adozione di norme in materia di lavoro a tempo parziale (1999).
- Misure specifiche per promuovere l'integrazione delle donne (riforme delle prestazioni sociali, programma ambizioso denominato "Creche 2000")

### FINLANDIA

- Nel 1998 la politica attiva del mercato del lavoro è stata oggetto di una profonda riforma ispirata ai principi della SEO.
- La promozione sistematica delle pari opportunità tra donne e uomini è entrata a far parte della politica di governo - risultato attribuibile in larga misura alla SEO.

### SVEZIA

- In Svezia le politiche attive del mercato del lavoro auspiccate negli orientamenti esistevano già nel 1997, ma da allora sono state realizzate riforme di tipo qualitativo (ad es. il "programma di garanzia dell'attività" nel 2000).

### REGNO UNITO

- Il programma di governo del New Labour è coinciso con i principi fondamentali della SEO (programmi "New Deal", "Welfare to Work", ovvero assistenza al passaggio dall'assistenza pubblica al lavoro, ecc.).
- Istituzione nel 1998 del fondo denominato "Partnership at Work Fund" con l'obiettivo di sostenere un'organizzazione flessibile del lavoro.
- Strategia nazionale per l'assistenza all'infanzia in modo da aiutare le persone a conciliare vita professionale e familiare.