

**PARTE PRIMA:**  
**LA STRATEGIA DI LISBONA**

## PREMESSA

**N**ei capitoli di seguito presentati si è inteso ricostruire in maniera sintetica un quadro delle principali tappe dell'evoluzione della Strategia di Lisbona dalla sua nascita ad oggi, attraverso una descrizione delle attività realizzate a livello comunitario e nazionale.

In particolare, il primo capitolo riassume le principali fasi dell'evoluzione della Strategia dalle sue origini fino alla 2006, mentre il secondo capitolo presenta in maniera più dettagliata e articolata le attività realizzate nel corso del 2007.

Il terzo capitolo presenta lo stato di attuazione della Strategia di Lisbona in Italia, attraverso l'analisi dei principali risultati raggiunti con l'attuazione delle riforme intraprese per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, alla luce delle indicazioni e dei suggerimenti formulate all'Italia dalla Commissione Europea.



# 1. LE PRINCIPALI TAPPE DELLA STRATEGIA DI LISBONA DALLA NASCITA AL 2006

## 1.1 MARZO 2000 - NASCE LA STRATEGIA DI LISBONA

Per fronteggiare la competizione internazionale, la bassa crescita economica, l'allargamento dell'Unione e la conseguente diminuzione del reddito medio pro-capite, al Consiglio europeo di Lisbona della Primavera del 2000 i Capi di Stato e di Governo decisero di varare una serie di riforme per consolidare il mercato interno, incrementare la ricerca, l'innovazione e l'educazione, affinché l'Unione Europea entro il 2010 divenisse "l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo"<sup>3</sup>. Il raggiungimento di questo obiettivo richiedeva l'attuazione da parte di tutti gli Stati membri di una strategia globale volta a:

- predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno;
- modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;
- sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.

A partire da questo momento le misure da porre in atto per il raggiungimento dell'obiettivo definito hanno preso il nome di "Strategia di Lisbona".

Con riferimento ad alcuni degli obiettivi definiti vengono individuati anche una serie di valori target al cui raggiungimento gli Stati sono chiamati ad impegnarsi. In particolare:

- un tasso medio di crescita economica del 3%;
- un aumento del tasso di occupazione dal 61% al 70% entro il 2010 e
- un incremento del numero delle donne occupate dal 51% a una media superiore al 60% entro il 2010.



<sup>3</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona 23 e 24 Marzo 2000

Successivamente<sup>4</sup> sono stati definiti obiettivi intermedi per i tassi di occupazione fissati al 2005, al 67% e al 57% per le donne e definiti nuovi obiettivi riguardanti il tasso medio di occupazione nell'UE degli anziani (donne e uomini dai 55 ai 64 anni) da portare al 50% entro il 2010.

Inoltre, per colmare il divario tra l'UE e i suoi principali concorrenti, si è ritenuto che dovesse aumentare in modo significativo lo sforzo globale di R&S e di innovazione nell'Unione, ponendo un accento particolare sulle tecnologie di punta. Pertanto il Consiglio Europeo stabilì che gli stanziamenti globali in materia di R&S e di innovazione nell'Unione fossero aumentati al fine di raggiungere l'obiettivo del 3% del PIL entro il 2010, definendo che due terzi di questo nuovo investimento avrebbero dovuto provenire dal settore privato<sup>5</sup>.

INDICATORE	VALORE TARGET ENTRO 2010
Tasso medio di crescita economica	3%
Tasso di occupazione totale	70% (67% entro il 2005)
Donne occupate	60% (57% entro il 2005)
Tasso medio di occupazione degli anziani (donne e uomini dai 55 ai 64 anni)	50%
Stanziamenti globali in materia di R&S e di innovazione	3% del PIL (di cui due terzi provenienti dal settore privato) Contesto economico generale

## 1.2 NOVEMBRE 2004 - REVISIONE DELLA STRATEGIA

In vista della scadenza di metà percorso della Strategia, il Consiglio Europeo ha promosso la creazione di un gruppo ad alto livello, presieduto da Wim Kok, al quale è stato affidato il compito di analizzare lo stato di avanzamento del processo di attuazione della Strategia.

Dalla relazione prodotta dal gruppo di lavoro emerge che, a prescindere dall'influenza negativa degli avvenimenti esterni verificatisi dal 2000 al 2004 e nonostante siano stati compiuti alcuni progressi, l'implementazione delle riforme da parte degli Stati membri risulta del tutto insufficiente, evidenziando l'assenza di un'azione politica rigorosa contro un programma d'azione troppo denso, un coordinamento insufficiente e priorità incompatibili.

<sup>4</sup> Conclusioni della Presidenza Consiglio Europeo di Stoccolma 23 e 24 marzo 2001

<sup>5</sup> Conclusioni della Presidenza Consiglio Europeo di Barcellona 16 e 16 marzo 2002

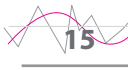
Tra i **progressi evidenziati**, emergono:

- l'adozione, da parte dei governi europei, di una serie di misure volte ad agevolare l'assunzione dei lavoratori poco retribuiti,
- l'aumento del tasso di occupazione dal 62,5% nel 1999 al 64,3% nel 2003 (anche se il dato non riguarda unicamente il lavoro a tempo pieno),
- l'impegno assunto da sette Stati membri dell'UE-15 a raggiungere l'obiettivo intermedio del 67% del tasso di occupazione entro il 2005.
- l'aumento del tasso globale di occupazione femminile al 56% nel 2003,
- l'attuazione, da parte di alcuni paesi, di politiche volte ad aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani, che ha registrato un valore medio pari del 41,7%,
- la promozione, da parte di tutti gli stati membri, dell'uso delle TIC e di Internet nelle scuole, nelle università, nelle amministrazioni e nel commercio,
- il raggiungimento, da parte di dodici Stati membri, degli obiettivi riguardanti la diffusione di Internet a livello familiare.

Le **principali problematiche** evidenziate, riguardano il fatto che:

- il forte rallentamento della creazione netta di posti di lavoro, verificatosi negli ultimi anni, poneva seri dubbi sulla possibilità che si potesse arrivare entro il 2010 ad un tasso di occupazione del 70% e al traguardo del 50% per i lavoratori anziani;
- la spesa per la R&S aveva superato il 3% del PIL solo in due paesi, dove le imprese stanziavano per questo settore l'equivalente del 2% del PIL. Gli altri paesi erano indietro su entrambi i fronti;
- la formazione informatica degli insegnanti lasciava molto a desiderare. Solo cinque paesi avevano superato il tasso di recepimento fissato come obiettivo per le direttive UE sul mercato interno;
- solo in parte si era riusciti a dissociare i risultati economici dagli effetti negativi sull'ambiente. Il volume del traffico in Europa, ad esempio, stava crescendo più del PIL, con un conseguente aumento della congestione e dell'inquinamento, sia atmosferico che sonoro, che continuava a danneggiare la natura;
- la maggior parte dei paesi europei non aveva conseguito gli obiettivi di Kyoto per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra.

Il Rapporto si concludeva quindi con la necessità di promuovere dunque una profonda revisione di Lisbona attraverso la definizione di obiettivi più precisi e scadenziati e ponendo l'accento su due aree principali: produttività e occupazione<sup>6</sup>.



<sup>6</sup> Relazione del gruppo ad alto livello «Affrontare la sfida: la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione»

### 1.3 FEBBRAIO 2005 - L RILANCIO DELLA STRATEGIA DI LISBONA

A seguito della relazione di Kok, la Commissione decide di concentrare l'attenzione sulle azioni da svolgere piuttosto che sugli obiettivi in cifre da raggiungere. La data del 2010 e gli obiettivi riguardanti i diversi tassi di occupazione non vengono più presentati come priorità.

La revisione della Strategia<sup>7</sup>, conferma comunque quali obiettivi:

- un tasso di crescita dell'economia pari al 3%,
- un tasso di occupazione pari al 70% della popolazione attiva,
- tasso di partecipazione della forza lavoro femminile attiva pari al 60%,
- tasso di partecipazione per i lavoratori anziani pari al 50% nel 2010.

Al tempo stesso sono definiti alcuni nuovi principi sui quali impostare le azioni da porre in campo:

- elaborare **iniziative** europee maggiormente **mirate a partire dalle riforme già in corso** in ciascuno Stato membro, concentrando tutti gli sforzi nell'effettiva attuazione di politiche capaci di avere la maggiore incidenza possibile sul territorio;
- creare una **vasta ed efficace partecipazione e condivisione degli obiettivi** della Strategia, promuovendo e sollecitando a livello comunitario e nazionale, il coinvolgimento di tutte le parti interessate nell'attuazione delle riforme, a ogni livello, al successo della Strategia;
- **semplificare e razionalizzare la Strategia** definendo con chiarezza i diversi livelli di responsabilità, le modalità di elaborazione e di presentazione delle relazioni.

Tali principi si basano sulla considerazione che "la questione essenziale al cuore della strategia di Lisbona, tanto a livello comunitario che nazionale, è la sua efficace attuazione"<sup>8</sup>. In questa ottica la Commissione ha ritenuto indispensabile, ai fini di una efficace attuazione del programma di riforme definire un nuovo partenariato per la crescita e l'occupazione.

A livello comunitario, alla Commissione sarebbe spettato il ruolo centrale di promuovere l'avvio della politica e di garantirne l'attuazione attraverso un unico Programma Comunitario per la crescita. Parallelamente, a livello nazionale si richiedeva ai singoli Stati membri di recuperare il ritardo accumulato sull'attuazione delle riforme previste dalla strategia di Lisbona, predisponendo un Piano Nazionale di Riforma (PNR), basato su linee strategiche definite a livello comunitario.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di Primavera: "Lavorare per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della Strategia di Lisbona", Bruxelles 2/2/2005

<sup>8</sup> ibidem

Inoltre gli Stati membri venivano invitati a nominare un *“responsabile per la strategia di Lisbona”* a livello governativo con l’incarico di coordinare tutte queste iniziative.

Inoltre, venivano semplificati gli obblighi di presentazione delle relazioni annuali prevedendo una sola relazione a livello comunitario e singole relazioni annuali a livello nazionale nelle quali ciascun Paese avrebbe dovuto illustrare i risultati raggiunti e *“i progressi realizzati sul cammino tracciato dalla strategia di Lisbona”*<sup>9</sup>. Infine fu stabilita una programmazione triennale, alla scadenza della quale il Consiglio avrebbe rifocalizzato gli obiettivi della Strategia coerentemente alle priorità dell’Unione e gli obiettivi raggiunti.

#### **1.4 MARZO 2005 - CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA**

Il Consiglio Europeo di Marzo<sup>10</sup> accoglie quanto proposto dalla Commissione per il rilancio della Strategia e successivamente, a giugno 2005<sup>11</sup> conferma l’impegno ad attuare taluni obiettivi chiave (come la tutela ambientale, l’equità e coesione sociale e la prosperità economica, etc.) e a rispettare i principi guida che d’ora in avanti avrebbero costituito la base della nuova strategia in materia di sviluppo sostenibile.

In tale contesto, il Consiglio ha approvato *“Gli orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione (2005-2008)”*<sup>12</sup>, che definiscono, per il triennio di riferimento, gli indirizzi di massima per le politiche economiche da attuarsi a livello nazionale.

Gli Assi essenziali del rilancio della strategia sono:

- promuovere la conoscenza e l’innovazione, motori della crescita sostenibile,
- migliorare e semplificare il quadro regolamentare nel quale operano le imprese,
- favorire la competitività delle imprese, attraverso politiche della concorrenza attiva e una progressiva riduzione degli aiuti di stato,
- incentivare la crescita dei tassi occupazionali e l’allungamento della durata della vita attiva,
- promuovere riforme dei sistemi di protezione sociale,
- favorire misure di conciliazione della vita lavorativa con la vita familiare, anche attraverso il miglioramento delle strutture e delle politiche per l’infanzia,
- favorire le pari opportunità, l’integrazione sociale e incentivare la lotta al lavoro irregolare,

<sup>9</sup> ibidem

<sup>10</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo, Bruxelles 23/3/2005

<sup>11</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo *“Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile”*, Bruxelles giugno 2005

<sup>12</sup> *“Orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione”*, Bruxelles 12/4/2005

- potenziare i servizi alla persona e alle imprese,
- garantire la protezione dell'ambiente e promozione dei partenariati locali,
- incrementare gli investimenti in formazione e apprendimento continuo.

## **“GLI ORIENTAMENTI INTEGRATI” 2005-2008**

### POLITICHE MACROECONOMICHE A FAVORE DELLA CRESCITA E DELL'OCCUPAZIONE

Orientamento n. 1. Garantire la stabilità economica volta ad una crescita sostenibile,

Orientamento n. 2. Salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche e dell'economia su cui basare l'aumento dell'occupazione,

Orientamento n. 3. Promuovere un'allocazione efficiente delle risorse orientata alla crescita e all'occupazione,

Orientamento n. 4. Garantire un'evoluzione salariale favorevole alla stabilità macroeconomica e alla crescita e per potenziare

Orientamento n. 5. Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche, strutturali e occupazionali,

Orientamento n. 6. Contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante.

### RIFORME ECONOMICHE VOLTE AD AUMENTARE IL POTENZIALE DI CRESCITA EUROPEO

Orientamento n. 7. Aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S,

Orientamento n. 8. Agevolare l'innovazione in tutte le sue forme,

Orientamento n. 9. Agevolare la diffusione e l'uso efficace delle TIC e costruire una società dell'informazione pienamente inclusiva,

Orientamento n. 10. Rafforzare i vantaggi competitivi della sua base industriale

Orientamento n. 11. Favorire l'uso sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita,

Orientamento n. 12. Ampliare e potenziare il mercato interno,

Orientamento n. 13. Garantire l'apertura e la competitività dei mercati all'interno dell'Europa e al suo esterno e trarre beneficio dalla globalizzazione,

Orientamento n. 14. Creare un contesto imprenditoriale più competitivo e promuovere l'iniziativa privata attraverso una migliore regolamentazione,

Orientamento n. 15. Promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI,

Orientamento n. 16. Sviluppare, migliorare e collegare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari

ORIENTAMENTI PER L'OCCUPAZIONE (2005-2008)<sup>13</sup>

Orientamento 17: Attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale.

Orientamento 18: Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita.

Orientamento 19: Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive.

Orientamento 20: Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro.

Orientamento 21: Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali.

Orientamento 22: Garantire un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all'occupazione.

Orientamento 23: Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano.

Orientamento 24: Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze.



Sulla base degli *orientamenti integrati*, la Commissione e gli stati membri sono stati invitati a predisporre i loro Piani di azione.

Viene definito anche un nuovo calendario di attività:

- a ottobre gli Stati membri presentano il Piano Nazionale di Riforma e successivamente, ogni anno, nel medesimo periodo, una relazione sul relativo stato di attuazione delle riforme messe in atto nell'ambito del Piano di riforma;
- entro la fine di ciascun anno, la Commissione Europea, raccoglie e valuta i Piani dei singoli Stati membri e le relazioni sullo stato di attuazione e presenta al Consiglio un proprio rapporto annuale in cui illustra complessivamente i progressi realizzati sia a livello comunitario (sulla base del Programma Comunitario di Lisbona) che nazionale (sulla base dei singoli Piani di Riforma Nazionali).
- In primavera il Consiglio Europeo, nel corso della riunione annuale, esprime le proprie valutazioni sulla relazione presentata dalla Commissione e formula raccomandazioni e suggerimenti per la prosecuzione delle iniziative avviate sia a livello comunitario e che a ciascun singolo Stato.
- Alla scadenza del triennio 2005/2008 si sarebbe proceduto ad una rifocalizza-

<sup>13</sup> DECISIONE DEL CONSIGLIO del 12 luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione in GUUE L205 del 6/8/2005

zione degli obiettivi, avviando una nuova fase di programmazione degli interventi.

### **1.5 LUGLIO 2005 - IL PROGRAMMA COMUNITARIO DI LISBONA**

Sulla base di quanto definito nell'ambito della revisione della Strategia, nel luglio del 2005, la Commissione elabora il Programma Comunitario di Lisbona<sup>14</sup>, destinato a far fronte alle sfide sociali, economiche e ambientali che l'Unione Europea avrebbe dovuto affrontare. Il programma definisce tre obiettivi declinati nelle seguenti otto azioni chiave:

- sostegno alla conoscenza ed all'innovazione in Europa,
- riforma della politica degli aiuti di stato,
- miglioramento e semplificazione del quadro regolamentare nel quale operano le imprese,
- completamento del mercato interno dei servizi,
- realizzazione di un ambizioso accordo nel Doha Round,
- eliminazione degli ostacoli alla mobilità delle persone,
- messa a punto di un approccio comune nei confronti dell'emigrazione economica,
- sostegno agli sforzi miranti ad affrontare le conseguenze sociali della ristrutturazione economica.

### **1.6 OTTOBRE 2005 PRESENTAZIONE ALLA COMMISSIONE EUROPEA DEI PIANI NAZIONALI DI RIFORMA**

Sulla base delle indicazioni emerse a seguito del Consiglio di Primavera, della rinnovata strategia e degli *orientamenti integrati*, a metà Ottobre tutti gli Stati membri presentano alla Commissione i loro Programmi Nazionali di Riforma, articolati in tre sezioni: politiche macroeconomiche, politiche microeconomiche e politiche per l'occupazione.

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, "Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il Programma comunitario di Lisbona", Bruxelles 20/7/2005 COM(2005)330 definitivo.

## **1.7 GENNAIO 2006 - PRESENTAZIONE DELLA PRIMA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA**

In vista del Consiglio di primavera del 2006, la Commissione presenta al Consiglio Europeo la prima relazione sullo stato di attuazione della Strategia rinnovata, esprimendo la propria valutazione sui Programmi nazionali presentati dai singoli stati membri e descrivendo lo stato di attuazione della strategia. Sulla base delle considerazioni emerse, invita il Consiglio a impegnarsi ad avviare una serie di azioni mirate, e di durata limitata, nei seguenti ambiti: ricerca, istruzione, sostegno alla creazione e allo sviluppo delle imprese, sostegno all'inserimento dei disoccupati nella vita attiva, strutture di accoglienza per l'infanzia, politiche energetiche<sup>15</sup>.

## **1.8 MARZO 2006 - CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA**

Nel marzo 2006, il Consiglio Europeo di Primavera<sup>16</sup>, accogliendo le conclusioni formulate dalla Commissione nel suo rapporto e apprezzando il fatto che tutti gli Stati membri avessero elaborato propri PNR in base agli orientamenti integrati, identifica quattro settori d'azione prioritari:

1. R&S e innovazione,
2. contesto in cui operano le imprese,
3. opportunità di lavoro,
4. politica integrata dell'energia,

nell'ambito dei quali definisce una serie di azioni specifiche, esortando gli Stati membri ad attuarle entro la fine del 2007.

Il Consiglio, inoltre, riconosce nella necessità di far fronte all'invecchiamento della popolazione e nell'opportunità di beneficiare appieno della globalizzazione, i due principali fattori delle riforme strutturali, ai quali accompagnare misure per favorire un aumento della competitività dell'Europa e sostenere la crescita, contribuendo così ad un aumento del tenore di vita e alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Parallelamente, ritiene che si debbano attuare anche politiche macroeconomiche adeguate per trarre tutti i vantaggi delle riforme strutturali in termini di crescita e occupazione.



<sup>15</sup> Bruxelles, 25.1.2006 COM(2006) 30 final Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di Primavera 2006 "È ora di cambiare marcia"

<sup>16</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo 23 24 marzo 2006

Il Consiglio Europeo riconosce le iniziative avviate dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dal Comitato Economico e Sociale Europeo per accrescere l'appropriazione della Strategia a livello comunitario e incoraggia il Comitato Economico e Sociale Europeo e il Comitato delle Regioni a proseguire i lavori e chiedendo loro di presentare relazioni di sintesi a sostegno del partenariato per la crescita e l'occupazione.

Inoltre evidenzia "l'importanza di coinvolgere più attivamente nel processo i cittadini europei, per far loro meglio comprendere che riforme tempestive ed adeguate avrebbero contribuito ad una maggiore e meglio distribuita prosperità".

### **1.9 OTTOBRE 2006 - PRESENTAZIONE DELLA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA COMUNITARIO DI LISBONA**

La relazione della Commissione presenta lo stato di avanzamento e di attuazione delle azioni intraprese a livello comunitario<sup>17</sup>. In particolare, evidenzia come nell'area *Conoscenza e innovazione* siano stati compiuti buoni progressi attraverso l'istituzione di una struttura di governance a livello Europeo che avrebbe contribuito a sostenere l'obiettivo del 3% del PIL di investimenti in ricerca. Altro elemento positivo evidenziato è la definizione, da parte di tutti gli stati membri, di target per la spesa nella ricerca il cui raggiungimento al 2010 avrebbe condotto a un significativo incremento della spesa pari al 2,6% del PIL, sostenendo la competitività internazionale.

Progressi di rilievo si sono registrati anche nella direzione di rendere l'Europa un luogo attraente per il lavoro e gli investimenti.

Nell'area del lavoro e dell'occupazione, il quadro europeo sulle qualifiche e l'Istituto europeo di tecnologia rappresentano iniziative comunitarie che danno un forte sostegno all'innalzamento dell'istruzione e delle competenze dei lavoratori. Un investimento continuo per sostenere una forza lavoro con competenze sempre più elevate è cruciale per creare maggiore e migliore occupazione. Infine la Commissione aveva dato avvio a indagini nei settori dell'energia e finanziario al fine di comprendere il motivo per cui tali settori ancora non funzionano perfettamente.

<sup>17</sup> SEC(2006) 1379 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Community Lisbon Programme: Technical Implementation Report 2006

## **1.10 OTTOBRE 2006 - PRESENTAZIONE DEI RAPPORTI NAZIONALI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA**

Conformemente alle conclusioni del Consiglio Europeo di primavera del 2006, gli Stati membri hanno presentato le loro relazioni annuali sull'attuazione dei programmi nazionali di riforma (I Rapporto).

## **1.11 NOVEMBRE 2006 - PRESENTAZIONE DELLA SECONDA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA**

Sulla base dei rapporti dei singoli stati membri e della relazione sullo stato di attuazione del programma Comunitario di Lisbona, la Commissione Europea presenta al Consiglio la II relazione sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona<sup>18</sup> che **esamina i progressi realizzati** nel corso del 2006 sia a livello comunitario che nazionale, evidenziandone le sinergie e analizzando le interconnessioni tra risultati ed effetti delle politiche macroeconomiche, microeconomiche e occupazionali. Una attenzione particolare è dedicata **all'analisi dei quattro settori prioritari** d'intervento individuati dal Consiglio Europeo di primavera del 2006. L'ultima parte della relazione avanza **proposte per l'implementazione di nuovi interventi** volti a potenziare la strategia.

Nella relazione la Commissione propone raccomandazioni specifiche a ciascun singolo paese membro da osservare nella prosecuzione dell'attuazione dei Programmi Nazionali di Riforma.

L'analisi dei **progressi realizzati** su scala comunitaria si basa sul **"Programma Comunitario di Lisbona"**<sup>19</sup> (PCL) che comprende 102 azioni strutturate in **34 atti regolamentari (RA)**, **15 azioni di finanziamento (FA)** e **53 attività per lo sviluppo (PD)**<sup>20</sup>.

Al 31 Luglio 2007 sono state adottate 75 delle 102 azioni annunciate nel PCL, tra le quali:

- l'adozione della direttiva "servizi",

<sup>18</sup> Bruxelles, 12.12.2006 COM(2006) 816 def - Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di primavera - attuazione della Strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione "Un anno di realizzazioni"

<sup>19</sup> Bruxelles, 20.7.2005 COM(2005) 330 def. - COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO - Azioni comuni per la crescita e l'occupazione Il programma comunitario di Lisbona [SEC(2005) 981]

<sup>20</sup> Brussels, 23.10.2006 SEC(2006) 1379 -Commission Staff Working Document - Community Lisbon Programme: Technical Implementation Report 2006

- iniziative nel settore dei servizi finanziari,
- l'adozione di un nuovo quadro normativo per gli aiuti di Stato in materia di ricerca e sviluppo (R&S) e innovazione,
- la definizione di orientamenti sugli incentivi fiscali a favore della R&S,
- l'accordo sul settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, che prevede un aumento del 75% della spesa per la R&S tra il 2007 e il 2013 e il sostegno ai principali partenariati pubblico-privato,
- l'accordo politico finale sul varo dell'impresa comune SESAR,
- il sostegno alle PMI nell'ambito del programma "Competitività e innovazione".

Emergono, tuttavia, una serie di proposte ancora in sospeso che riguardano la trasferibilità dei diritti di pensione in modo da agevolare la mobilità dei lavoratori nel mercato interno, il miglioramento dei mercati interni dei trasporti e dell'energia, l'adozione di un sistema di proprietà intellettuale funzionale ed economicamente accessibile, la messa a punto di un quadro normativo per i servizi audiovisivi e di pagamento, la semplificazione e l'ammodernamento della normativa in materia fiscale e doganale.

**A livello nazionale**, l'analisi dei progressi realizzati in direzione della Strategia si basa sui primi rapporti sullo stato di attuazione dei Programmi Nazionali di Riforma (PNR) presentati dagli Stati membri. Da una analisi congiunta dei Rapporti emerge un rinnovato e reale impegno riformatore degli Stati membri ed un maggior coinvolgimento del Parlamento e delle parti sociali. Tutti i paesi membri hanno nominato i coordinatori nazionali, in molti casi a livello ministeriale. Tuttavia emergono differenze considerevoli tra i singoli Stati, relativamente ai **tempi, all'intensità e all'impegno** nella attuazione delle riforme, anche in considerazione del fatto che non tutti partivano dalla stessa situazione. Di conseguenza anche i progressi nei diversi ambiti di intervento registrano in alcuni casi andamenti discontinui.

**A livello macro-economico** la crescita economica è sicuramente imputabile anche alle riforme strutturali già varate, come confermano i dati (2,8% contro l'1,7% del 2005 con stime per i prossimi due anni intorno al 2,5%). Elementi che hanno sostenuto la ripresa sono rappresentati dal risanamento dei bilanci e da una maggiore attenzione alla sostenibilità dei conti pubblici. Molti paesi, specie quelli con i più elevati livelli di disavanzo pubblico, hanno avviato politiche di risanamento del bilancio con l'effetto, già per la prima volta dal 2002, di un arresto dell'incremento del rapporto debito/PIL dell'UE-25.

Diversi paesi hanno inoltre avviato o annunciato riforme dei sistemi pensionistici e sanitari, anche se questo settore rappresenta uno dei settori di maggiore sfida per l'Europa.

**A livello microeconomico**, tutti gli Stati membri hanno fissato obiettivi nazio-

nali per gli investimenti nella R&S. Se i singoli stati raggiungeranno gli obiettivi definiti, nel 2010 la spesa per la R&S nell'UE si attesterà al 2,6% del PIL (contro 1,9% nel 2005), segnando un ragguardevole passo avanti.

La relazione evidenzia, inoltre che molti Stati membri hanno avviato azioni tese a "liberare il potenziale delle imprese, in particolare le PMI" (ad oggi in tutti i paesi sono presenti "sportelli unici" di assistenza alla creazione di impresa).

Tuttavia, la Commissione evidenzia come siano necessari ancora sforzi per garantire l'obiettivo di ridurre ad una settimana i tempi necessari all'avviamento di una nuova impresa.

Positivo appare il giudizio sulla "**better regulation**" relativamente alla quale si registrano progressi notevoli in materia di quantificazione e riduzione degli oneri amministrativi e di valutazione d'impatto. In molti Stati, sono state adottate specifiche misure di *semplificazione*.

Accanto a questi esistono però degli ambiti per i quali è necessario un maggior impegno, questi riguardano in particolare l'attivazione di una concorrenza reale, l'attuazione della legislazione comunitaria in settori quali l'energia, i trasporti, le telecomunicazioni, i servizi finanziari, le libere professioni, gli appalti pubblici ed una migliore adattabilità dei mercati del lavoro.

Inoltre, anche se gli Stati membri hanno preso coscienza dell'importanza delle politiche ambientali e di quanto queste influiscano sulla crescita, ancora oltre la metà di essi devono ancora adottare misure idonee a ricavare elettricità da fonti di energia rinnovabili. Sette Stati sono ancora lontani dall'assolvere gli impegni assunti nell'ambito del protocollo di Kyoto in materia di cambiamenti climatici e necessitano ulteriori provvedimenti per la riduzione delle emissioni. Infine, se progressi si registrano nella promozione delle ecotecnologie, c'è ancora della strada da percorrere in materia di internalizzazione dei costi ambientali.

Passando alla **dimensione occupazionale**, la Commissione evidenzia un aumento stabile del tasso di occupazione dovuto al maggior numero di donne e di lavoratori "over 45" inseriti nel mondo del lavoro. L'obiettivo ultimo rimane quello di creare, entro il 2008, 7 milioni di nuovi posti di lavoro nell'UE, con un tasso di crescita occupazionale che dovrebbe attestarsi al 66% nel 2008 (contro il 64% del 2005) e una riduzione della disoccupazione pari al 7,3% sempre nel 2008 (contro il picco massimo del 9% del 2004).

Anche nel settore del mercato del lavoro si richiede un impegno ancora maggiore per raggiungere **l'obiettivo** fissato nel 2006 di **offrire ad ogni diplomato o laureato un'occupazione, uno stage, una formazione o qualsiasi altra opportunità che favorisca l'inserimento professionale entro sei mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione**: sono ancora pochi gli Stati che hanno adottato un "approccio al lavoro basato sul ciclo di vita" pienamente integrato.

Risultano ancora una serie di problemi aperti. La discriminazione di genere è ancora significativa, il che richiede un maggior impegno per promuovere una reale valorizzazione delle differenze. La carenza di servizi per l'infanzia rende ancora difficile conciliare lavoro e vita privata e sono ancora le fasce deboli (giovani, lavoratori più anziani, minoranze, cittadini di paesi terzi) ad essere quelle maggiormente colpite dalla disoccupazione.

Inoltre, malgrado i progressi compiuti, si richiede un ulteriore impegno per accrescere la partecipazione al lavoro delle fasce più anziane, creando reali sbocchi occupazionali per questa categoria, per ridurre l'abbandono scolastico precoce che registra un tasso ancora troppo elevato tra immigrati e minoranze e per promuovere l'adozione di strategie coerenti di formazione permanente.

Una ulteriore sfida tutta da giocarsi è quella della **“flessicurezza”**, la cui attuazione è per il momento limitata solo ad alcuni aspetti prevalentemente connessi alla riduzione degli oneri fiscali sul lavoro. Più che proteggere il posto di lavoro, si tratta di mettere in atto politiche in grado di tutelare il lavoratore, supportandolo a rispondere ai rapidi cambiamenti garantendo dunque la sicurezza dell'occupazione.

Ancora limitati appaiono i progressi per il rinnovamento del sistema previdenziale e assistenziale.

Nell'ambito della sua relazione, la Commissione dedica un **approfondimento particolare all'analisi dei quattro settori prioritari**<sup>21</sup> anche in considerazione dell'azione di rafforzamento che si intende imprimere alle azioni intraprese, in vista del secondo ciclo della Strategia 2008-2010. La Commissione indica, per ciascuno dei settori prioritari, le direttrici di intervento sulle quali proseguire per l'attuazione delle azioni intraprese al fine di raggiungere gli obiettivi individuati.

In relazione alla prima priorità *“Potenziare gli investimenti destinati alla conoscenza e all'innovazione”*, la Commissione ribadisce come solo attraverso il potenziamento della ricerca e dell'innovazione sarà possibile superare i principali problemi legati ai cambiamenti climatici e demografici. La crescita degli investimenti in R&S, per avere gli effetti auspicati, deve accompagnarsi alla concreta realizzazione di nuovi prodotti e servizi, il che dipende sia dalla creazione di condizioni ideali a sostegno dell'innovazione (rinnovamento e adeguamento dell'istruzione superiore, rafforzamento dei legami tra imprese, università, centri di ricerca), sia dalla attivazione di una reale concorrenza che favorisca il libero accesso ai mercati.

<sup>21</sup> In occasione del Consiglio europeo di primavera del 2006, i capi di Stato e di governo hanno definito quattro settori prioritari (1. Potenziare gli investimenti destinati alla conoscenza e all'innovazione, 2. Liberare il potenziale delle imprese, in particolare le PMI, 3. Maggiore capacità d'adattamento dei mercati del lavoro grazie alla flessicurezza, 4. Energia e cambiamenti climatici) per rilanciare la crescita e l'occupazione. Per ciascuno dei settori sono state individuate misure specifiche da attuare entro il 2007, prima dell'avvio del secondo ciclo della strategia per la crescita e l'occupazione previsto per il 2008.

A giudizio della Commissione l'attenzione andrebbe focalizzata sui seguenti aspetti:

- definizione di un quadro chiaro e coerente per la tutela della proprietà intellettuale improntato all'elevata qualità, all'accessibilità economica, alla convergenza e all'equilibrio tra utenti e titolari dei diritti e tale da garantire una facile circolazione delle idee in una società dell'informazione dinamica;
- acceleramento della normazione europea, specie nei mercati in forte evoluzione, assicurandone al contempo l'interoperabilità;
- messa a punto di strategie per i mercati emergenti affinché siano quanto più possibile pronti all'avvento di tecnologie e dei nuovi modelli commerciali e supporto alle imprese europee a diventare leader in questi settori;
- adozione di procedure d'appalto *"intelligenti"* che stimolino la domanda di soluzioni innovative e creino nuove opportunità commerciali, specie nel settore dei servizi.

In relazione alla priorità *"Liberare il potenziale delle imprese, in particolare le PMI"*, la Commissione ribadisce la necessità di migliorare la regolamentazione, al fine di rendere più agevole l'avviamento, la gestione e il trasferimento di un'attività produttiva all'interno del mercato unico e sveltire le pratiche amministrative connesse anche attraverso il ricorso a mezzi elettronici. Si evidenzia come i costi sostenuti dalle imprese per adempiere ai requisiti amministrativi fossero ancora intorno al 3,5% del PIL dell'UE a 25. Secondo le stime, una riduzione del 25% dei costi avrebbe consentito un aumento del PIL dell'UE fino all'1,5%.



L'attenzione della Commissione rispetto a questa priorità, è posta sui seguenti aspetti:

- definire come obiettivo politico comune per l'UE e gli Stati membri una riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012;
- inserire tra i settori prioritari i seguenti ambiti: normativa fiscale (IVA inclusa), agricoltura e sussidi all'agricoltura, etichettatura dei prodotti alimentari, normativa dei trasporti e della pesca, nei quali, secondo la Commissione, occorrono notevoli progressi per ridurre gli oneri amministrativi;
- adottare un pacchetto di proposte specifiche volte a ridurre i costi amministrativi e a produrre un effetto benefico immediato;
- adottare la metodologia proposta per la quantificazione dei costi.

Dal loro canto gli Stati membri avrebbero dovuto provvedere affinché:

- i tempi per l'avviamento di una nuova attività produttiva non fossero superiori ad una settimana;
- le spese di avviamento fossero esigue e limitate ai costi amministrativi;

- gli sportelli unici per l'avviamento di nuove imprese consentissero l'adempimento degli obblighi regolamentari (compresa l'iscrizione al registro IVA) in un unico luogo e/o per via elettronica;
- la pratica amministrativa relativa all'assunzione del primo dipendente potesse essere espletata tramite un punto di contatto unico;
- la formazione all'imprenditorialità fosse contemplata dai curricula scolastici.

In relazione alla priorità *"Maggiore capacità d'adattamento dei mercati del lavoro grazie alla flessicurezza"*, la Commissione, in una specifica comunicazione sul tema della flessicurezza, ha identificato i principali ambiti di una politica di flessicurezza<sup>22</sup> e delineato proposte riguardanti otto principi comuni che rappresentano i principali riferimenti sui quali gli Stati membri dovrebbero concordare. Tali principi riguardano:

1. rafforzare l'attuazione della strategia UE per la crescita e l'occupazione e corroborare il modello sociale europeo;
2. trovare un equilibrio tra diritti e responsabilità;
3. adattare la flessicurezza alle circostanze, esigenze e sfide diverse che gli Stati membri si trovano ad affrontare;
4. ridurre il divario tra coloro che hanno un'occupazione atipica, a volte precaria (i cosiddetti "outsider") da un lato e coloro che hanno un'occupazione permanente a tempo pieno (gli "insider");
5. sviluppare la flessicurezza interna e esterna aiutando i lavoratori ad avanzare nella carriera (interna) come anche a progredire attraverso il mercato del lavoro (esterna);
6. sostenere la parità dei generi e promuovere le pari opportunità per tutti;
7. produrre pacchetti politici equilibrati per determinare una situazione che vada a vantaggio di tutti e alimentare un clima di fiducia tra le parti sociali, le autorità pubbliche e gli altri interessati;
8. assicurare un'equa distribuzione dei costi e benefici derivanti dalle politiche di flessicurezza e contribuire a politiche finanziarie valide ed economicamente sostenibili.

La comunicazione presenta inoltre quattro "percorsi" tipici, atti a consentire agli Stati membri di sviluppare strategie proprie di flessicurezza adattate alle sfide che essi si trovano ad affrontare a livello nazionale. Gli Stati membri sono chiamati a:

- fare in modo che a ogni diplomato o laureato venga offerta un'occupazione, uno stage, un'ulteriore formazione o qualsiasi altra opportunità che favorisca l'inserimento professionale entro sei mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione (quattro mesi a partire dal 2010);

<sup>22</sup> Communication from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions - towards common principles of flexicurity: - more and better jobs through flexibility and security

- provvedere a maggiori servizi per l'infanzia di qualità ed economicamente accessibili, in linea con gli obiettivi definiti dai singoli Stati;
- introdurre incentivi mirati al fine di prolungare la vita lavorativa e di estendere le opportunità di formazione per gli ultra-quarantacinquenni.

In relazione alla priorità *“Energia e cambiamenti climatici”*, la Commissione sostiene l'adozione di una politica energetica integrata a livello europeo che riunisca le azioni intraprese a livello comunitario e dei singoli Stati membri, promuovendo al contempo la sostenibilità ambientale, la sicurezza degli approvvigionamenti e la competitività.

La Commissione ribadisce la necessità di introdurre gradualmente un modello energetico a basso contenuto di carbonio, dare piena attuazione a politiche vigorose per promuovere l'efficienza energetica e le fonti di energia rinnovabili, promuovere strumenti efficaci a livello economico per sfruttare ogni possibilità di riduzione delle emissioni e stimolare, al contempo, l'innovazione.

La relazione della Commissione sullo stato di attuazione del programma si conclude con alcune nuove proposte ritenute importanti ai fini della riforma economica e riguardanti in particolare la creazione dell'Istituto europeo della tecnologia e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.