

# **Garantire la creazione di posti di lavoro di qualità con i programmi di finanziamento dell'UE: in che modo le migliori pratiche di Orizzonte 2020 possono essere meglio integrate in altri programmi (FSE, Garanzia per i giovani e Fondo di adeguamento alla globalizzazione)?**

## **SINTESI E COMMENTO<sup>1</sup>**

### **Contesto dello studio**

La creazione di occupazione e i posti di lavoro di qualità sono parte integrante di Europa 2020, la strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Diversi fondi e programmi dell'UE sostengono l'attuazione della strategia e mirano a contribuire ai suoi obiettivi. La creazione di occupazione è, in linea di principio, chiara e misurabile, ma il sottoutilizzo della forza lavoro nell'Unione richiede un esame più attento della qualità dei posti di lavoro. Si tratta, tuttavia, di un concetto con molteplici sfaccettature. Vi sono numerosi quadri di riferimento che mirano a descriverlo, ma nessuna definizione o indice comune sono stati concordati a livello europeo. Eppure, gli indicatori relativi alla qualità dei posti di lavoro possono contribuire ai processi decisionali evidenziando ambiti critici o tendenze preoccupanti nel tempo.

I fondi dell'UE esaminati dal presente studio sono Orizzonte 2020, il Fondo sociale europeo (FSE), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). Essi variano notevolmente in termini di obiettivi, beneficiari e partecipanti, tipo di azioni ammissibili, modalità di gestione e attuazione ed entità delle risorse offerte.

Gli obiettivi del presente studio erano: 1) analizzare i fondi selezionati in relazione al loro potenziale di creazione di posti di lavoro di alta qualità; 2) valutare le modalità con cui la creazione e la qualità dell'occupazione possono essere misurate nel contesto dei finanziamenti dell'UE e 3) individuare le caratteristiche fondamentali che possono facilitare un'occupazione di qualità e la creazione di posti di lavoro.

### **Metodologia**

L'approccio metodologico dello studio ha incluso un esame della documentazione relativa ai fondi dell'UE, una rapida valutazione dei dati tratti dalla letteratura esistente sulla qualità dei posti di lavoro, interviste ai principali soggetti interessati a livello europeo e nazionale e a esperti della

---

<sup>1</sup> La versione originale della sintesi in inglese e lo studio completo sono pubblicati su:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL\\_STU\(2018\)603832\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL_STU(2018)603832_EN.pdf)

materia e una rassegna degli esempi illustrativi delle pratiche concernenti la creazione di posti di lavoro di qualità nell'ambito dei fondi dell'UE.

## Risultanze

I fondi dell'UE possono sostenere la creazione e la qualità dell'occupazione in diversi modi: Orizzonte 2020 sembra attribuire maggiore importanza alla crescita (e quindi alla creazione di posti di lavoro), mentre le capacità di creare occupazione del FSE, dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e del FEG sono quasi inesistenti. Il FSE promuove un'occupazione sostenibile e di qualità e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile punta a fornire ai giovani un'offerta di buona qualità relativa a occupazione, apprendistato e istruzione continua o formazione, mentre il FEG sembra dare priorità al reimpiego rispetto alla qualità dei posti di lavoro.

Viste le differenze, i dati relativi alla creazione di posti di lavoro variano da un fondo all'altro: solo Orizzonte 2020 ha potuto dimostrare chiaramente una creazione di posti di lavoro che riflette la natura e gli scopi diversi dei fondi in questione. Finora il principale limite del FSE, dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e del FEG non è stata la mancata creazione di occupazione (semplicemente perché non sono stati progettati a tal fine e non possono provvedervi), ma il fatto che qualsiasi affermazione sulla loro efficacia ai fini del (re)inserimento delle persone nel mondo del lavoro risente dell'assenza di prove solide derivanti da valutazioni d'impatto controfattuali, dato che è tuttora difficile reperire tali valutazioni.

Vi sono alcune indicazioni sulla qualità dell'occupazione per tutti i fondi, ma il quadro generale riguardante i vari fondi dell'UE è irregolare: a parte qualche eccezione, non vi è quasi alcun riscontro sulla qualità dei posti di lavoro a livello dell'UE, ma spesso dati molto esaustivi sono disponibili a livello nazionale e regionale. Tali dati non possono però essere facilmente sintetizzati in tutta l'UE: si concentrano su vari (e diversi) aspetti della qualità dei posti di lavoro e si basano su definizioni e metodologie differenti. Sembra, tuttavia, che i dati concreti riguardino più comunemente le prospettive di lavoro e la retribuzione.

Le metodologie utilizzate per le stime concernenti la creazione e la qualità dell'occupazione nei fondi dell'UE non sono dissimili l'una dall'altra e comprendono modelli econometrici, metodi di indagine e analisi controfattuali. Tuttavia, le misurazioni successive all'avvio o al completamento dell'attuazione erano molto più comuni nei vari fondi dell'UE, mentre le stime ex ante sulla creazione di posti di lavoro sono state individuate solo per Orizzonte 2020.

Gli indicatori utilizzati per misurare e valutare la creazione di posti di lavoro comprendono numeri assoluti (ad es. il numero di persone che hanno ricevuto un'offerta di lavoro o hanno trovato occupazione). Gli indicatori relativi alla qualità dei posti di lavoro impiegati nell'ambito dei fondi dell'UE si sono concentrati sulle dimensioni più semplici da fissare e direttamente misurabili (ad es. tipo di contratto e retribuzione). Data, tuttavia, la varietà dei quadri di riferimento, degli indicatori e degli indici disponibili in senso più ampio, gli attuali tentativi di fotografare la qualità dell'impiego nel contesto dei fondi dell'UE possono essere considerati quanto meno modesti.

La disponibilità e la qualità dei dati limitano le possibilità di valutare l'efficienza dei fondi dell'UE in relazione ai risultati in materia di occupazione e di qualità dell'occupazione in particolare. Nonostante siano state fornite alcune valutazioni per la maggior parte dei fondi dell'UE, non è possibile, né sarebbe utile, confrontare strumenti così diversi.

## **Insegnamenti tratti**

Il coinvolgimento delle imprese private (in particolare le PMI) è stato un fattore chiave di successo per la creazione di impiego nell'ambito di Orizzonte 2020. Al fine di migliorare ulteriormente la creazione di posti di lavoro e di distribuire tali effetti in modo più equo nell'UE, i futuri programmi di ricerca e innovazione dovrebbero mirare a rafforzare la partecipazione dei beneficiari dell'UE-13 negli ambiti in cui i vantaggi in termini di crescita e occupazione sono stati finora più limitati.

La capacità del FSE di intervenire dall'istruzione della prima infanzia fino al pensionamento rappresenta una caratteristica unica e fondamentale del fondo nell'aiutare le persone a trovare e a conservare il posto di lavoro. Tuttavia, si dovrebbe esaminare attentamente la fissazione di obiettivi in relazione all'efficacia dell'occupazione (e ai posti di lavoro di qualità) dei programmi FSE, dato che si corre il rischio di selezionare gli individui con maggiori possibilità di successo e di privare di sostegno coloro che ne hanno più bisogno.

Gli indicatori ripartiti per genere e i corrispondenti obblighi di rendicontazione del FSE costituiscono una buona pratica che potrebbe e dovrebbe essere applicata in tutti i fondi e programmi dell'UE. Analogamente, sarebbe opportuno che anche per altri fondi si compiano (un numero maggiore di) valutazioni d'impatto controfattuali.

Una caratteristica chiave di successo del FEG (e in parte dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile) per quanto riguarda i risultati in termini di occupazione è la flessibilità in merito agli interventi e alle misure fornite ai beneficiari.

## **Conclusioni e raccomandazioni**

I fondi dell'UE possono sostenere la creazione e la qualità dei posti di lavoro in diversi modi. Si raccomanda che il concetto di qualità dei posti di lavoro sia integrato meglio nei regolamenti istitutivi dei fondi dell'UE. Le diverse opzioni dipendono dal livello di ambizione e comprendono:

- livello basso: riconoscere l'importanza della qualità dei posti di lavoro/dell'occupazione nei regolamenti istitutivi e incoraggiare l'esame di tali aspetti in base a criteri di valutazione, quali pertinenza, efficacia, efficienza ecc.;
- livello moderato: sottolineare l'importanza della qualità dei posti di lavoro/dell'occupazione nei regolamenti istitutivi e fornire orientamenti e raccomandazioni non vincolanti ma dettagliati destinati ai gestori di fondi/programmi sulle modalità di valutazione della qualità dei posti di lavoro/dell'occupazione e sulle dimensioni a cui dedicare maggiore attenzione nelle valutazioni;
- livello alto: introdurre disposizioni analoghe a quelle relative alla qualità dell'offerta di posti di lavoro dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, che richiedano valutazioni e comunicazioni periodiche sulla qualità dei posti di lavoro/dell'occupazione.

I dati probanti sulla creazione di posti di lavoro variano a seconda dei fondi dell'UE, con Orizzonte 2020 che fornisce i dati migliori. Ci si chiede se tutti i fondi dell'UE debbano mirare direttamente a creare posti di lavoro, ma si è giunti alla conclusione che risulterebbe utile un modello logico di intervento di alto livello con il contributo dei diversi fondi o dei diversi tipi di fondo agli obiettivi generali dell'UE. Si raccomanda inoltre che la fattibilità delle valutazioni controfattuali a livello dell'UE o la meta-analisi degli studi sulle valutazioni d'impatto controfattuali condotti a livello nazionale e regionale siano ulteriormente esaminate e utilizzate al fine di fornire dati più solidi sugli effetti sull'occupazione dei fondi dell'UE.

La misurazione della creazione e della qualità dei posti di lavoro presenta tuttora sfide di natura concettuale, metodologica e pratica, che sollevano questioni relative alla completezza e alla comparabilità dei dati. Ciò risulta particolarmente problematico per i riscontri relativi alla qualità dell'impiego nei diversi fondi dell'UE, dato che dispongono di meccanismi limitati per descrivere la creazione di posti di lavoro di alta qualità. Si raccomanda maggiore coerenza nelle dimensioni riguardanti la qualità dei posti di lavoro prese in esame nei diversi fondi dell'UE e si incoraggiano ulteriori sforzi per far fronte alle attuali limitazioni relative ai dati.