



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.4.2005
COM(2005) 141 definitivo

2005/0057 (CNS)

ORIENTAMENTI INTEGRATI PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE

(2005-2008)

comprendenti una

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

**sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della
Comunità (ai sensi dell'articolo 99 del trattato CE)**

e una

proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi
dell'articolo 128 del trattato CE)**

(presentata dalla Commissione)

INDICE

1.1.	La necessità di puntare di più su crescita e occupazione	3
1.2.	Guardare avanti	5
1.3.	Gli orientamenti integrati (2005-2008)	6
1.4.	Contenuto e struttura	8
Parte 1 - Raccomandazione della Commissione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche (2005-2008)		12
Sezione A – Politiche macroeconomiche a favore della crescita e dell’occupazione.....		13
A.1	Politiche macroeconomiche volte a creare le condizioni per rilanciare la crescita e l’occupazione	13
A.2	Garantire la dinamicità e il corretto funzionamento della zona euro	16
Sezione B - Riforme economiche volte ad aumentare il potenziale di crescita europeo		18
B.1	Europa: un futuro polo d’attrazione per gli investimenti e l’occupazione.....	18
B.2	Conoscenza e innovazione, fattori di crescita	22
Parte 2 - Orientamenti in materia di occupazione (2005-2008)		25
ALLEGATO.....		28
1	Attrarre in modo permanente un maggior numero di persone verso il mondo del lavoro e modernizzare i sistemi previdenziali.....	28
2	Accrescere la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità del mercato del lavoro	30
3	Maggiori investimenti in capitale umano migliorando l’istruzione e le qualifiche ...	31

RELAZIONE

La presente comunicazione definisce i primi orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2008, conformemente alla richiesta del Consiglio europeo di primavera del 2005.

La presente relazione si riferisce al contempo alla raccomandazione della Commissione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche e alla proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti a favore dell'occupazione.

1.1. La necessità di puntare di più su crescita e occupazione

All'indomani del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, l'economia mondiale ha conosciuto un netto rovescio di fortuna. Le prospettive di crescita ottimistiche, l'entusiasmo dei mercati azionari e la fiducia degli investitori nella nuova rivoluzione tecnologica hanno lasciato il passo ad una crescente incertezza nell'economia mondiale. Tra le cause a monte, figurano lo scoppio della bolla speculativa della *new economy* e la flessione del commercio mondiale nel 2001, gli scandali contabili, le incertezze geopolitiche alimentate dagli attentati terroristici e la guerra in Iraq. Il clima di insicurezza che ne è scaturito ha influito sulla fiducia del mondo degli affari e dei consumatori, con ripercussioni negative sulla domanda interna. Di conseguenza, nel triennio 2001-2003, alcuni Stati membri hanno registrato una crescita annua media inferiore all'1%.

Dal secondo semestre del 2003, si è assistito ad una graduale ripresa dell'economia e, malgrado le deludenti prestazioni dell'Unione europea (UE) nel secondo semestre del 2004, le ultime previsioni della Commissione prevedono un'attività al rialzo nel corso del 2005. A creare le condizioni propizie ad un tale miglioramento della domanda interna contribuiscono i tassi di interesse al minimo storico e il previsto aumento dell'occupazione e dei salari reali.

In questo scenario, l'inflazione si è mantenuta moderata, malgrado la variazione dei prezzi per l'energia, e la crescita occupazionale ha retto bene, beneficiando di un andamento salariale contenuto.

Per il 2006, è **prevista una riduzione del tasso di disoccupazione, sebbene lenta**, all'8,7%. Con una previsione pari al 62,9% nel 2003%, il livello di occupazione generale per l'Europa a 25 è notevolmente inferiore all'obiettivo del 70%. Quanto all'obiettivo del 60% per l'occupazione femminile, malgrado i progressi abbiano segnato il passo e il tasso per i 25 Stati membri si attesti attualmente al 56,1%, è prevista una ripresa. A presentare il maggior divario rispetto all'obiettivo del 50% per il 2010, pur avendo raggiunto un incremento di poco superiore al 40,2%, è il tasso occupazionale della forza lavoro in età avanzata. Allo stesso tempo, il miglioramento delle condizioni lavorative ha registrato progressi alterni e il rallentamento dell'economia ha rilanciato la posta dei problemi connessi all'inserimento sociale. Dopo diversi anni di flessione, la disoccupazione di lungo periodo ha registrato un nuovo aumento e non sono previsti miglioramenti nel prossimo futuro.

La ripresa economica è dipesa in buona parte dal rilancio della crescita mondiale e dal rapido incremento del commercio internazionale. Man mano che, compendosi, il ciclo di crescita

mondiale assorbirà l'effetto negativo dell'aumento del prezzo del petrolio su scala mondiale, la domanda interna dell'UE avrà un peso sempre maggiore nel rilanciare la ripresa.

Sebbene il ritorno ad un tasso di crescita europeo più sostenuto sia accolto con atteso sollievo, la lentezza della ripresa economica dell'UE continua ad essere fonte di preoccupazione. In altri termini, rispetto al marzo 2000, l'Unione si è allontanata sotto diversi aspetti dell'immagine di economia più competitiva del mondo che si era prefissata. In questo contesto, e per quanto i concorrenti dell'Unione siano stati in generale interessati dagli stessi shock economici, il divario tra il potenziale di crescita dell'UE e quello dei suoi partner economici non ha registrato ridimensionamenti significativi.

Questa sottoprestazione prolungata dell'economia comunitaria presenta come causa primaria un **impiego di manodopera relativamente basso**. Grazie agli sforzi prodigati dagli Stati membri, il tasso di occupazione è passato dal 61,9% nel 1999 al 62,9% nel 2003. Tuttavia, alla luce degli obiettivi di Lisbona, esiste un ampio margine per ulteriori miglioramenti, specie per quanto riguarda i lavoratori giovani e in età avanzata. Il tasso di occupazione relativamente basso e la quantità di ore di lavoro anch'essa relativamente esigua rivelano l'esistenza di riserve di manodopera inutilizzate in Europa. Una fetta cospicua della forza lavoro potenziale rimane inutilizzata e pertanto nell'incapacità di contribuire ad innalzare il tenore di vita.

Le scarse prestazioni dell'UE si spiegano in secondo luogo con un'**esigua crescita della produttività**, in declino oramai da diversi decenni. Nell'ultimo decennio, questa tendenza trova in parte spiegazione nel ricollocamento al lavoro di un numero considerevole di lavoratori meno qualificati. Tuttavia, il declino è in buona parte ascrivibile al livello contenuto degli investimenti e al rallentamento del ritmo del progresso tecnologico e dell'innovazione, nonché alla diffusione relativamente lenta delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Dall'inizio del decennio, la crescita della produttività della manodopera su base oraria in Europa si è ulteriormente ridotta facendo registrare, per la prima volta in molti decenni, ritmi inferiori a quelli dei maggiori concorrenti. Attualmente, il diverso tenore di vita (misurato segnatamente tramite il PIL pro capite) tra l'UE e gli USA è imputabile per più di un terzo alla differenza in termini di produttività oraria. Invertire la tendenza al ribasso della crescita della produttività costituisce per l'Unione una delle maggiori sfide in termini di competitività e allo stesso tempo il principale strumento di rilancio della crescita.

Un potenziale di crescita elevato e la creazione di nuovi sbocchi occupazionali contribuiranno in modo essenziale allo sviluppo sostenibile e alla coesione sociale nell'UE. D'altro canto, politiche a favore della sostenibilità socio-ambientale dovrebbero contribuire ad un'economia dinamica caratterizzata da un elevato tasso occupazionale, in grado di sviluppare e diffondere le tecnologie in grado di preservare il tenore di vita delle generazioni future. Unitamente al maggior interesse per la crescita e l'occupazione, gli orientamenti integrati per il periodo 2005-2008 creano condizioni di flessibilità tali da consentire agli Stati membri di individuare a livello locale le soluzioni che meglio si adattano alle singole sfide in materia di riforme, promuovendo pertanto la competenza nazionale.

Il rilancio della strategia di Lisbona, su cui sono imperniati i presenti orientamenti integrati, intende offrire risposte adeguate a questi sviluppi, mettendo a punto una linea strategica atta a fronteggiare una crescita relativamente debole e una creazione di sbocchi occupazionali insufficiente. Le riforme globali del mercato del lavoro e di quello dei prodotti costituiscono parte integrante di questo approccio; stando alle stime della Commissione, le riforme approntate nella seconda metà degli anni '90 hanno comportato un aumento del tasso di crescita potenziale di quasi metà fino a tre quarti di punto percentuale nel medio periodo, il che implica, su un decennio, un incremento del PIL fino al 7-8%. Tenuto conto del carattere eterogeneo dei dispositivi di riforma e della complementarità delle soluzioni di compromesso nei diversi settori, le conseguenze dell'inazione, il cui calcolo preciso può rivelarsi difficile, restano tuttavia sostanziali.

Nel medio periodo, tenuto conto degli scarsi progressi nell'attuazione della strategia di Lisbona e dell'entità moderata della ripresa economica, ostacolata dalla persistente sfiducia, concentrare l'attenzione sulla crescita e l'occupazione si rivela necessario al fine di mantenere e aumentare il tenore di vita nell'Unione, nel rispetto dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. In un più lungo periodo, questa focalizzazione rimane il fattore centrale in grado di spianare la strada a tendenze in grado di influire sulle prospettive in termini di crescita e occupazione. Sul piano interno, l'invecchiamento della popolazione europea creerà una notevole pressione sulle finanze pubbliche e sull'offerta di forza lavoro. Le stime della Commissione indicano che, per il solo impatto dell'invecchiamento demografico, il tasso potenziale di crescita si ridurrebbe fino ad un punto percentuale nel 2040. Sul piano esterno, per effetto della globalizzazione, nuovi paesi prendono sempre più parte al sistema economico internazionale e l'UE è chiamata a cogliere le opportunità rappresentate dall'apertura dei mercati asiatici in veloce crescita, quali quello cinese e indiano. Essa deve contemporaneamente fare i conti con la nuova divisione internazionale del lavoro che ne risulta, specie se la Cina comincia a specializzarsi ulteriormente in beni ad alto valore aggiunto e l'India si trasforma in un centro mondiale di esternalizzazione. Allo stesso tempo, la minaccia costituita dalla scarsità delle risorse, dalla volatilità dei prezzi, dai cambiamenti climatici e dalla perdita di biodiversità costituisce anch'essa una sfida di notevoli dimensioni.

1.2. Guardare avanti

È opportuno che la Comunità e gli Stati membri affrontino queste sfide in uno spirito di realistico ottimismo. Esistono numerosi esempi di riforme riuscite e di svolte economiche a riprova che il cambiamento può apportare i suoi frutti. La necessità di agire per raccogliere le sfide è ampiamente riconosciuta, il che risulta particolarmente incoraggiante. Esiste una volontà diffusa di spingere sul pedale delle riforme che determineranno un livello di crescita superiore nell'Unione e di realizzare le ambizioni sociali e ambientali europee. L'UE possiede alte potenzialità per sviluppare ulteriormente i propri punti di forza in termini concorrenziali ed è fondamentale che si agisca con **determinazione nello sfruttare in pieno detto potenziale e nel guadagnare la fiducia dei cittadini dell'Unione.**

In questa ottica, è opportuno che l'UE e i singoli Stati membri puntino sugli investimenti nel settore delle conoscenze onde garantire la dinamicità economica e la forza dell'economia europea nel suo insieme. La **realizzazione di una società fondata sulla conoscenza, che faccia leva sul capitale umano, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione, è la chiave di**

volta per rilanciare il potenziale di crescita e spianare la strada al futuro. Una crescita sostenibile richiede inoltre maggiore dinamicità demografica, migliore integrazione sociale e il pieno sfruttamento del **potenziale rappresentato dai giovani europei**, come è stato sottolineato dal Consiglio europeo con l'adozione del patto europeo per la gioventù.

Parallelamente al completamento del mercato interno e alla promozione di condizioni leali di concorrenza, allo sviluppo di infrastrutture, alla creazione di un clima propizio agli affari e alle imprese e di un mercato del lavoro capace di adattamento e inserimento lavorativo, le riforme miranti alla conoscenza sono fonte di crescita economica e di elevata produttività. La loro realizzazione è tanto più probabile nell'ambito di politiche macroeconomiche favorevoli alla crescita.

1.3. Gli orientamenti integrati (2005-2008)

I punti sollevati sottolineano la necessità di riforme volte ad aumentare il potenziale di crescita dell'Unione e, allo stesso tempo, di politiche macroeconomiche solide tali da garantire la riuscita dello sforzo riformatore. L'accordo sul potenziamento e l'attuazione del patto di stabilità e crescita raggiunto dagli europei mira a politiche di bilancio in grado di affrontare con maggiore coerenza i problemi sollevati¹. Innalzare il potenziale di crescita dell'UE contribuirà a raggiungere il più vasto obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Traduzione diretta su scala europea delle priorità suesposte, gli orientamenti integrati costituiscono una tappa concreta nel processo di ridefinizione e di appropriazione della strategia di Lisbona.

Crescita e occupazione in primo piano

Il Consiglio europeo di marzo 2005 ha recentemente **rilanciato la strategia di Lisbona mettendo in primo piano la crescita e l'occupazione**, conformemente alle proposte della Commissione². Con questa decisione, i capi di Stato e di governo hanno definito in modo chiaro le priorità dell'Unione negli anni a venire. Tanto a livello nazionale quanto europeo, l'Unione è oramai tenuta a concentrarsi su questi temi e ad approntare le azioni necessarie per aumentare le conoscenze, rendersi più attraente e creare nuovi sbocchi occupazionali³.

Occorre concentrare in particolare gli sforzi sull'attuazione del programma di Lisbona. A tal fine, l'Unione è chiamata a mobilitare ulteriormente tutti i mezzi a disposizione a livello nazionale e comunitario, compresi i Fondi strutturali e per lo sviluppo rurale, per meglio metterne a frutto le sinergie. Il coinvolgimento degli interessati può contribuire a diffondere una maggiore consapevolezza quanto alla necessità delle riforme strutturali, a garantire una migliore attuazione della strategia di Lisbona e a potenziare il grado di identificazione in tale

¹ Relazione allegata alle conclusioni del Consiglio europeo di marzo 2005, (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=432&mode=g&name=)

² COM(2005)24, del 2.2.2005, "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona."

³ Conclusioni del Consiglio europeo di marzo 2005, (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=432&mode=g&name=)

strategia. Gli Stati membri e la Comunità dovrebbero cogliere ogni occasione per coinvolgere i governi regionali e locali, le parti sociali e la società civile nell'attuazione degli orientamenti integrati, fornendo una descrizione dettagliata dei relativi progressi nell'ambito delle relazioni sul programma di Lisbona.

Ai fini dell'efficacia del processo di ridefinizione, il Consiglio europeo ha deciso di rendere più coerenti e complementari i meccanismi esistenti lanciando un nuovo ciclo di governance. I miglioramenti in questione sono intesi a semplificare notevolmente i processi e a facilitare l'assunzione di responsabilità e il perseguimento delle priorità da parte degli Stati membri.

Un nuovo ciclo di governance

- La Commissione è stata come prima cosa esortata dal Consiglio europeo a tradurre le priorità della crescita e dell'occupazione in nuovi indirizzi di massima per le politiche economiche, ai sensi dell'articolo 99 del trattato, ricevendo l'incarico di garantire la coerenza finanziaria della dimensione economica, sociale e ambientale della strategia di Lisbona, e in nuovi orientamenti per l'occupazione, ai sensi dell'articolo 128. Questi due importanti strumenti, al servizio della crescita e dell'occupazione, si trovano così allineati agli obiettivi della nuova strategia di Lisbona.
- **I due testi di cui sopra sono contenuti** in un unico documento, a beneficio di una maggiore coerenza d'insieme, permettendo così di offrire all'Unione e agli Stati membri una visione strategica chiara della posta in gioco in ambito macroeconomico, microeconomico e occupazionale su scala europea.
- Gli orientamenti integrati forniscono pertanto alla Comunità e agli Stati membri un **quadro stabile e coerente per l'attuazione** delle iniziative prioritarie approvate dal Consiglio europeo. Essi saranno di ausilio per la messa a punto dei **programmi nazionali** di riforma che gli Stati membri sono invitati a presentare nell'autunno 2005 e nell'ambito dei quali dovranno individuare i provvedimenti concreti futuri (o già approntati) volti a sostenere la crescita e l'occupazione a livello nazionale. Ogni Stato membro potrà concentrarsi in tal modo sulle sfide essenziali che lo riguardano.
- **Alla stregua dei programmi nazionali che ne scaturiranno, gli orientamenti sono triennali**, a garanzia della stabilità necessaria alla loro realizzazione. È opportuno che i programmi nazionali siano il frutto di un dibattito all'interno degli Stati membri che veda coinvolte le istanze parlamentari competenti, le parti sociali e i cittadini, secondo le consuetudini dei singoli Stati. Detto dibattito costituisce un elemento essenziale a garanzia del necessario coinvolgimento di tutti gli interessati.
- Ove necessario, gli orientamenti integrati potranno essere adattati di anno in anno, come previsto dal trattato, mentre i programmi nazionali potranno essere modificati dagli Stati membri secondo le esigenze di politica interna.
- È auspicabile che lo sforzo di coerenza profuso nell'ambito degli orientamenti integrati trovi continuità nei programmi nazionali, i quali dovrebbero pertanto **sintetizzare in un unico documento l'insieme delle relazioni nazionali esistenti** di interesse ai fini della

strategia di Lisbona. Si tratta nello specifico delle relazioni nazionali in materia di occupazione, le cosiddette “relazioni Cardiff” sul processo di riforma economica, nonché di quelle settoriali in materia di attuazione, debitamente semplificate, nell’ambito del metodo aperto di coordinamento. Saranno inoltre compresi i piani strategici nazionali che individuano le spese prioritarie relative ai Fondi strutturali e al Fondo di coesione (una volta adottati i regolamenti)⁴. In virtù di questo meccanismo semplificato, gli Stati membri potranno concentrarsi ulteriormente sull’aspetto attuativo.

- È opportuno che i programmi nazionali di riforma siano seguiti negli anni successivi (autunno 2006 e 2007) da **relazioni uniche di attuazione**, che comprendano le relazioni settoriali di cui sopra, prima di essere sostituiti da nuovi programmi che tengano conto dei nuovi orientamenti integrati, previsti per la primavera 2008.

Nell’ambito di una comunicazione di prossima emanazione, la Commissione si riserva di chiarire determinati aspetti per aiutare gli Stati membri ad approntare i rispettivi programmi nell’ambito degli orientamenti integrati. Tra questi, potrebbero figurare segnatamente l’individuazione delle sfide più pertinenti a ciascuno Stato membro, la definizione di un quadro e di un formato comuni, l’integrazione delle relazioni settoriali esistenti, nonché il monitoraggio dei programmi da parte della Commissione.

Dal canto suo, la Commissione presenterà infine, in analogia ai programmi nazionali, un “programma comunitario di Lisbona 2005-2008” comprensivo di tutte le iniziative previste a livello comunitario per la crescita e l’occupazione. Detto programma rifletterà le iniziative contenute nella comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera⁵ e, nello specifico, gli elementi comunitari⁶ del programma d’azione di Lisbona.

1.4. Contenuto e struttura

Gli orientamenti integrati sono presentati in un documento unico suddiviso in due parti, in riconoscimento dell’interrelazione tra le strategie macroeconomiche e occupazionali e della necessità di un loro reciproco potenziamento.

Parte 1: Indirizzi di massima per le politiche economiche

Questa prima parte degli orientamenti integrati è costituita dalla raccomandazione della Commissione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche, di cui sono destinatari tutti gli Stati membri e la Comunità. Strumento di coordinamento delle politiche economiche tra i più importanti, essa riflette il rilancio della strategia di Lisbona e si concentra sul contributo che le politiche economiche apportano al potenziamento della crescita e alla creazione di sbocchi occupazionali.

⁴ Nell’ambito di un’ulteriore comunicazione sui programmi nazionali di riforma, la Commissione presenterà gli orientamenti su come includere le relazioni di monitoraggio nel quadro del metodo aperto di coordinamento e i piani strategici sui Fondi strutturali.

⁵ COM(2005)24, del 2.2.2005, “Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona.”

⁶ SEC(2005)192 del 3.2.2005, documento di accompagnamento della comunicazione della Commissione al Consiglio europeo.

Gli indirizzi di massima costituiscono una guida alle politiche macro e microeconomiche degli Stati membri e della Comunità, per quei settori potenzialmente più idonei a stimolare la crescita e l'occupazione. La sezione A rende conto del possibile contributo a tal fine delle politiche macroeconomiche, mentre la sezione B si concentra sui provvedimenti e sulle strategie che l'Unione e gli Stati membri devono approntare per far sì che l'Europa possa maggiormente attrarre investimenti e occupazione e per potenziare le conoscenze e l'innovazione ai fini della crescita.

I provvedimenti strategici e le riforme strutturali volti ad attuare detti indirizzi sono destinati a trarre sostanziale beneficio da una congiuntura e da politiche macroeconomiche stabili. Le politiche macro e microeconomiche interagiscono notevolmente e si potenziano a vicenda. In assenza di politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità, i potenziali benefici delle riforme strutturali verranno osteggiati da strozzature e squilibri economici. Allo stesso tempo, le riforme strutturali possono essere di sostegno a politiche macroeconomiche stabili grazie ad un miglior funzionamento dei mercati, tale da ridurre la pressione sui prezzi ed accrescere la resistenza agli shock. Una strategia di riforma globale, supportata da una congiuntura macroeconomica stabile, garantirà che queste interazioni e complementarità vengano sfruttate a pieno.

Parte 2: Gli orientamenti per l'occupazione

La seconda parte degli orientamenti integrati comprende la proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti a favore dell'occupazione, in merito alla quale verranno consultati il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni, ai sensi dell'articolo 128 del trattato. Unitamente alla strategia europea a favore dell'occupazione, detti orientamenti svolgono un ruolo di primo piano ai fini del coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri. Dal 1997, la strategia ha contribuito a porre sempre più l'accento su questo tema, tramite la verifica e lo scambio di relazioni in materia di politiche occupazionali all'interno dell'UE.

Questa seconda parte si concentra sul contributo delle politiche occupazionali alla creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, come definito dal nuovo programma di Lisbona. Le politiche occupazionali sono deputate a contribuire in modo significativo all'innalzamento dei livelli occupazionali e alla crescita della produttività, rafforzando al tempo stesso la coesione sociale. Si rende inoltre necessario l'ammodernamento dei regimi previdenziali a garanzia della loro pertinenza, sostenibilità finanziaria e rispondenza alle mutevoli necessità sociali, nonché al fine di sostenere una crescita economica e occupazionale durevole⁷.

Gli orientamenti per l'occupazione definiscono gli obiettivi e le priorità generali ai fini dell'operato dell'UE e degli Stati membri. Le strategie occupazionali dovrebbero andare di pari passo con le riforme dei mercati finanziari e di beni e servizi e interagire positivamente con le politiche macroeconomiche orientate alla crescita e all'occupazione. Pertanto, al fine di garantire un'appropriata integrazione e coerenza, vengono fatti dei rimandi tra gli orientamenti della prima e della seconda parte.

⁷ Elementi trattati in modo circostanziato dall'agenda sociale (COM(2005)33).

Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)

Orientamenti macroeconomici

- (1) Garantire la stabilità economica.
- (2) Assicurare la sostenibilità economica.
- (3) Promuovere un'allocazione efficiente delle risorse.
- (4) Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche e politiche strutturali.
- (5) Far sì che l'evoluzione salariale contribuisca alla stabilità macroeconomica e alla crescita.
- (6) Contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante.

Orientamenti microeconomici

- (7) Ampliare e rafforzare il mercato interno.
- (8) Garantire l'apertura e la competitività dei mercati.
- (9) Rendere più attraente il contesto in cui operano le imprese.
- (10) Promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI.
- (11) Sviluppare e migliorare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari approvati.
- (12) Aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&D.
- (13) Favorire l'innovazione e l'utilizzo delle TIC.
- (14) Favorire l'uso sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela ambientale e crescita.
- (15) Contribuire a consolidare la base industriale europea.

Orientamenti occupazionali

- (16) Attuare strategie di piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale.
- (17) Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita.
- (18) Garantire sbocchi occupazionali per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite.
- (19) Migliorare l'incontro domanda-offerta nel mercato del lavoro.
- (20) Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro.
- (21) Garantire andamenti salariali e altri costi del lavoro favorevoli all'occupazione.
- (22) Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano.
- (23) Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze.

*

* *

Pertanto la Commissione:

- raccomanda i seguenti indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, ai sensi dell'articolo 99 del trattato CE,
- e propone la seguente decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, ai sensi dell'articolo 128 del trattato CE.

Parte 1

Raccomandazione della Commissione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche (2005-2008)

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

**sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della
Comunità
(ai sensi dell'articolo 99 del trattato CE)**

Sezione A – Politiche macroeconomiche a favore della crescita e dell’occupazione⁸

A.1 Politiche macroeconomiche volte a creare le condizioni per rilanciare la crescita e l’occupazione

Garantire la stabilità economica per aumentare il potenziale di crescita e l’occupazione

Politiche macroeconomiche solide sono un fattore essenziale a sostegno di un’espansione economica equilibrata e consentono la piena realizzazione del potenziale di crescita presente. Esse sono inoltre fondamentali per creare le condizioni di base atte a promuovere un livello adeguato di risparmio e di investimenti, nonché ad orientare sempre più questi ultimi verso la conoscenza e l’innovazione e ad instradare l’economia verso una crescita e un’occupazione sostenute, crescenti e non inflazionistiche. Nel fare progetti per il futuro, le imprese e i singoli devono poter contare sulla stabilità dei prezzi e su una relativa stabilità dei tassi di cambio e dei tassi di interesse di lungo termine.

Le politiche monetarie possono fornire il proprio contributo perseguendo la stabilità dei prezzi e, in funzione della realizzazione di questo obiettivo, sostenendo altre politiche economiche generali. Per alcuni Stati membri di nuova adesione, sarà determinante che queste politiche consentano un ulteriore calo dei tassi di interesse di lungo termine e garantiscano un regime dei tassi di cambio orientato ad una convergenza reale, e nominale, sostenibile. Alla fine del processo, la partecipazione al nuovo meccanismo di cambio (ERM II) aiuterà a sostenere gli sforzi profusi. Per alcuni dei suddetti Stati membri, un’ulteriore sfida di politica macroeconomica consiste nel contenere il disavanzo della bilancia commerciale, relativamente elevato, entro una forchetta tale da assicurare un finanziamento sano dall’esterno. A tal fine, l’apporto delle politiche di rigore fiscale sarà essenziale per ridurre il disavanzo della bilancia commerciale, dal momento che il suo finanziamento potrebbe rivelarsi più difficile una volta ultimato il processo di privatizzazione.

Garantendo una politica di bilancio sana, gli stabilizzatori automatici di bilancio potranno svolgere il proprio ruolo pienamente e in modo simmetrico in vista di una stabilizzazione della produzione intorno ad un tasso di crescita più elevato e sostenibile. Per quegli Stati membri che hanno già risanato il bilancio, la sfida consiste nel mantenere la posizione senza ricorrere a misure temporanee e una tantum. Per gli altri Stati membri, è di vitale importanza approntare i provvedimenti necessari a raggiungere gli obiettivi di bilancio di medio termine, soprattutto man mano che migliora la congiuntura economica, evitando pertanto politiche procicliche e assumendo una posizione che consenta agli stabilizzatori automatici di giocare

⁸ Nell’attuare gli indirizzi di massima di cui sopra, è opportuno che gli Stati membri tengano presente che le raccomandazioni specifiche ai singoli paesi emanate nell’ambito della raccomandazione del Consiglio, del 26 giugno 2003, sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2003-2005), completata e aggiornata dalla raccomandazione del Consiglio, del 5 luglio 2004, sull’aggiornamento del 2004 degli indirizzi di cui sopra, restano valide come punto di riferimento.

a pieno il proprio ruolo prima della prossima fase recessiva. Per i singoli Stati membri, se gli obiettivi di bilancio a medio termine variano in funzione del rapporto debito/PIL corrente e della crescita potenziale, essi sono tenuti a mantenere un margine sufficiente al di sotto del 3% del PIL quale valore di riferimento.

Orientamento. Per garantire la stabilità economica, è opportuno che gli Stati membri perseguano gli obiettivi di bilancio a medio termine durante l'arco del ciclo economico e, fintanto che l'obiettivo non sarà stato raggiunto, ricorrano a tutti i correttivi necessari conformemente al patto di stabilità e crescita. Essi dovranno di conseguenza evitare il ricorso a politiche fiscali procicliche. Quanto agli Stati membri il cui disavanzo della bilancia commerciale rischia di essere insostenibile, è opportuno che essi corrano ai ripari realizzando riforme strutturali tali da rilanciare la competitività con l'estero, coadiuvando queste ultime inoltre con politiche fiscali. (Orientamento integrato n. 1).

Salvaguardare la sostenibilità dell'economia nel lungo periodo in vista dell'invecchiamento della popolazione europea

L'invecchiamento demografico costituisce un serio rischio ai fini della sostenibilità dell'economia dell'UE nel lungo periodo. Stando alle ultime proiezioni, entro il 2050 la popolazione europea in età lavorativa (15-64) sarà calata del 18% rispetto al livello del 2000 mentre la percentuale di coloro in età superiore ai 65 anni sarà aumentata del 60%. Tutto ciò implica non solo indici di dipendenza più elevati, ma anche un maggiore indebitamento, tassi di interesse reali più alti e una produzione potenziale più esigua, a meno che non si corra ai ripari adesso per salvaguardare la sostenibilità dell'economia europea nel lungo periodo.

Gli Stati membri possono prevenire le conseguenze economiche dell'invecchiamento demografico accelerando il processo di riduzione del debito e varando provvedimenti volti ad innalzare il tasso occupazionale e l'offerta di manodopera in modo tale da controbilanciare le conseguenze del calo futuro della popolazione in età lavorativa. Si rende inoltre essenziale l'ammodernamento dei regimi previdenziali onde assicurarne l'efficienza finanziaria e garantirne allo stesso tempo la capacità di assolvere al proprio compito in termini di accessibilità e adeguatezza, in vista dell'aumento degli indici di dipendenza e dei bisogni dovuto alla più alta percentuale di persone anziane. In particolare, una migliore interazione tra regimi previdenziali e mercato del lavoro può sopprimere le distorsioni riguardanti le decisioni di pensionamento, incentivando il prolungamento della vita lavorativa alla luce di un'aspettativa di vita più elevata.

Orientamento. Per salvaguardare la sostenibilità dell'economia in vista dei costi previsti dell'invecchiamento demografico, è opportuno che gli Stati membri assicurino che la riduzione del debito, volta a rafforzare le finanze pubbliche, e la riforma dei regimi pensionistici e sanitari, capace di assicurarne al tempo stesso l'efficienza finanziaria e l'accessibilità e l'adeguatezza sociale, si svolgano in tempi congrui; è inoltre necessario il varo di provvedimenti atti ad innalzare il tasso occupazionale e l'offerta di manodopera. (Orientamento integrato n. 2). *Si veda anche l'orientamento integrato "Per promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita" (n. 17).*

Promuovere un'allocazione efficiente delle risorse e politiche macroeconomiche e strutturali coerenti

Sistemi fiscali e di spesa ben congegnati, tali da incentivare un'allocazione efficiente delle risorse, si rivelano necessari in vista del pieno contributo del settore pubblico alla crescita e all'occupazione, senza minacciare l'obiettivo della stabilità e della sostenibilità economica. A tal fine, è possibile riorientare la spesa verso voci che favoriscano la crescita, quali la ricerca e lo sviluppo (R&D), le infrastrutture fisiche, il capitale umano e le conoscenze. Gli Stati membri possono inoltre contribuire a controllare le altre voci di spesa avvalendosi delle regole in materia, strutturando il bilancio in base ai risultati e introducendo meccanismi che assicurino la coerenza tra i provvedimenti di riforma individuali e i pacchetti di riforma globali. Per l'economia dell'Unione è di capitale importanza far sì che le strutture fiscali e la relativa interazione con i sistemi previdenziali stimolino il potenziale di crescita tramite un volume occupazionale e di investimenti più elevato.

Orientamento. Per promuovere un'allocazione efficiente delle risorse, è opportuno che, fatti salvi gli orientamenti in materia di stabilità e sostenibilità economica, gli Stati membri rivedano la composizione della spesa pubblica a beneficio delle voci che favoriscono la crescita, adeguino il sistema fiscale a vantaggio di un più elevato potenziale di crescita, si avvalgano di meccanismi atti a valutare la correlazione tra spesa pubblica e raggiungimento degli obiettivi strategici e garantiscano la coerenza globale dei pacchetti di riforma. (Orientamento integrato n. 3).

Per quanto il ruolo delle politiche macroeconomiche solide consista nel creare le condizioni per la crescita e l'occupazione, sono comunque le riforme strutturali a favorire mercati efficienti e interventi pubblici ben congegnati tali da indurre un aumento costante della produzione e del benessere. Politiche strutturali incapaci di rilanciare la crescita minano la stabilità economica, si pensi per esempio al deficit pubblico, alle persistenti pressioni inflazionistiche e all'incapacità di adattamento a shock economici temporanei o permanenti. Le politiche economiche globali degli Stati membri devono garantire soprattutto l'esistenza di strategie strutturali coerenti a sostegno del contesto macroeconomico e vice versa. In particolare, le riforme del mercato devono mirare ad una maggiore adattabilità e capacità di adeguamento globali dell'economia ai cambiamenti ciclici congiunturali ma anche a tendenze di più lungo periodo, quali la globalizzazione e l'innovazione tecnologica.

Orientamento. Per favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche e strutturali, è opportuno che gli Stati membri varino riforme a sostegno del contesto macroeconomico che mirino ad una maggiore flessibilità, mobilità e capacità di adattamento alla globalizzazione, all'innovazione tecnologica e ai cambiamenti ciclici. (Orientamento integrato n. 4). *Si veda anche l'orientamento integrato "Favorire al tempo stesso la flessibilità e la sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro" (n. 20)*

Garantire un'evoluzione salariale favorevole alla stabilità macroeconomica e alle riforme strutturali

L'evoluzione salariale può contribuire a creare una congiuntura macroeconomica stabile e una serie di misure a sostegno dell'occupazione, a condizione che gli aumenti salariali reali siano agganciati al tasso di crescita della produttività nel medio periodo e siano in linea con un tasso di redditività tale da stimolare gli investimenti a favore della produttività, delle competenze e dell'occupazione. A tal fine, è opportuno che fattori passeggeri, quali aumenti di produttività dovuti ad una ripresa ciclica o impennate una tantum del tasso di inflazione nominale, non determinino un'insostenibile tendenza al rialzo dei salari e che l'evoluzione salariale rifletta le condizioni del mercato del lavoro locale.

Tenuto conto della continua tendenza al rialzo del prezzo del petrolio e delle materie prime, è necessario vigilare su come gli accordi salariali e l'aumento del costo della manodopera si ripercuotono sulla concorrenzialità dei prezzi. A livello comunitario, è possibile approfondire sforzi affinché tra le autorità monetarie e fiscali e le parti sociali si instaurino una comunicazione e uno scambio di informazioni continui nell'ambito del dialogo macroeconomico.

Orientamento. Per garantire un'evoluzione salariale favorevole alla stabilità macroeconomica e alla crescita e per potenziare la capacità di adattamento, è opportuno che gli Stati membri si adoperino affinché gli incrementi salariali nominali e i costi della manodopera rispecchiano la stabilità dei prezzi e l'evoluzione della produttività nel medio periodo, tenendo conto delle differenze in termini di competenze e di condizioni del mercato del lavoro locale. (Orientamento integrato n. 5). Si veda anche l'orientamento integrato "Garantire andamenti salariali e altri costi del lavoro favorevoli all'occupazione" (n. 21).

A.2 Garantire la dinamicità e il corretto funzionamento della zona euro

La necessità di potenziare la crescita e l'occupazione si rivela particolarmente pressante nella zona euro, tenuto conto dello scarso livello delle recenti prestazioni economiche e del basso tasso di crescita potenziale (attorno al 2% secondo stime della Commissione) al suo interno. La domanda interna nella zona euro si è rivelata particolarmente modesta, con livelli dei consumi privati e degli investimenti nel 2004 notevolmente al disotto di quelli dell'Europa a 25 nel suo insieme. La spiegazione del livello contenuto dei consumi privati risiede nel persistere dei timori circa le prospettive occupazionali (con un tasso di disoccupazione ancora intorno al 9%), la sostenibilità dei regimi pensionistici, e delle finanze pubbliche più in generale, e le prospettive di guadagno nel medio periodo.

La sfida nella zona euro consiste nel far sì che l'attuale potenziale di crescita si realizzi e venga addirittura superato nel tempo. A tal fine, sono necessarie politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità e riforme strutturali globali. Esse svolgono un ruolo particolarmente importante nella zona euro in quanto influiscono entrambe in modo considerevole sulla capacità degli Stati membri di adattarsi adeguatamente agli shock ad impatto asimmetrico e quindi sulla resistenza economica della zona nel suo insieme. Inoltre, le prestazioni economiche dei singoli Stati della zona euro e le loro singole politiche hanno ripercussioni su indicatori comuni quali il tasso di cambio dell'euro, i tassi di interessi e la

stabilità dei prezzi, il che implica la necessità di un maggior coordinamento in materia di politiche macroeconomiche e strutturali all'interno della zona stessa.

Per l'Unione economica e monetaria (UEM), il rigore fiscale riveste un'importanza fondamentale al fine di proteggere gli indicatori comuni di cui sopra. L'assenza di politiche dei tassi di interesse e dei tassi di cambio nazionali sottintende inoltre una maggiore necessità di raggiungere e mantenere una posizione di bilancio sana che possa fornire un margine finanziario sufficiente ad assorbire le ripercussioni delle fluttuazioni cicliche o degli shock economici ad impatto asimmetrico.

Politiche strutturali a sostegno dell'adeguamento graduale dei prezzi e dei salari risultano essenziali per far sì che gli Stati membri della zona euro acquisiscano la capacità di adattarsi rapidamente agli urti (quale l'attuale aumento del prezzo del petrolio) e per contribuire a ridurre disparità inflazionistiche ingiustificate tra di essi. Sotto questo aspetto, risultano particolarmente importanti le politiche che potenziano la capacità di risposta del mercato del lavoro, incentivando un esteso collocamento al lavoro, la mobilità lavorativa e geografica e la definizione dei salari, unitamente alle riforme volte a rendere più flessibili i mercati delle merci.

Per contribuire alla stabilità economica internazionale e per rappresentare al meglio i propri interessi economici, è fondamentale che la zona euro eserciti a pieno il proprio ruolo nell'ambito della cooperazione internazionale in materia di politica monetaria e economica. Laddove la creazione di una presidenza stabile dell'Eurogruppo contribuirà a coordinare le posizioni degli Stati membri della zona euro, la sua rappresentazione esterna presenta un carattere frammentato e incompleto che le impedisce di assumere un ruolo strategico di primo piano nello sviluppo del sistema economico mondiale.

Orientamento. Per contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante, è opportuno che gli Stati membri della zona euro: prestino particolare attenzione al rigore fiscale, e in tal senso è necessario che coloro che non hanno ancora raggiunto gli obiettivi di bilancio di medio termine si pongano come parametro di riferimento un miglioramento del disavanzo depurato del ciclo, al netto di provvedimenti temporanei o una tantum, pari ad una media annua di mezzo punto percentuale rispetto al PIL, con maggiori sforzi di adeguamento nei momenti congiunturali più favorevoli; spingano sulle riforme strutturali capaci di potenziare la competitività della zona euro e la capacità di adattamento economico agli shock asimmetrici; facciano in modo che l'influenza della zona euro nel sistema economico mondiale sia proporzionata al suo peso economico. (Orientamento integrato n. 6).

Sezione B - Riforme economiche volte ad aumentare il potenziale di crescita europeo

Le riforme strutturali si rivelano essenziali al fine di aumentare il potenziale di crescita dell'UE in quanto rendono più efficiente e adattabile l'economia europea. Per poterne massimizzare le sinergie, è opportuno che esse vengano realizzate in modo esteso e coordinato.

Per aumentare il potenziale di crescita europeo sono necessari progressi sia sul versante dell'occupazione che su quello della produttività. Dalla metà degli anni '90, la crescita della produttività nell'UE ha registrato un notevole rallentamento. Invertire tale tendenza costituisce la principale sfida da cui dipende la competitività dell'Unione, specie in vista dell'invecchiamento demografico che, stando alle stime, dimezzerebbe quasi da solo l'attuale tasso di crescita potenziale. Per mantenere e aumentare il tenore di vita futuro, è pertanto indispensabile un ritmo di crescita più sostenuto della produttività.

Per aumentare la produttività è necessario investire e innovare. Per questo motivo, il programma d'azione di Lisbona, concordato in occasione del Consiglio europeo di primavera del 2005, è imperniato su due imperativi: potenziare la capacità di attrarre investimenti in Europa e sostenere gli investimenti nel settore delle conoscenze e dell'innovazione. Per questo motivo, i programmi nazionali e regionali nell'ambito dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione mireranno sempre più agli investimenti in questi settori, in linea con gli obiettivi di Lisbona.

B.1 Europa: un futuro polo d'attrazione per gli investimenti e l'occupazione

La capacità dell'Unione europea di attrarre investimenti dipende tra le altre cose dalla taglia e dal livello di apertura dei suoi mercati, del suo apparato regolamentare e dalla qualità delle sue infrastrutture. Maggiori investimenti implicano un'Europa più produttiva, dal momento che il livello di produttività della manodopera è in funzione degli investimenti in capitale fisico e umano, nonché in conoscenze e infrastrutture.

Ampliare e potenziare il mercato interno

La capacità dei produttori europei di essere concorrenziali e di sopravvivere sul mercato interno ne determina la forza competitiva sui mercati internazionali. La piena integrazione del mercato interno attrarrebbe inoltre più investitori esterni verso l'UE. Mentre il mercato interno delle merci si presenta relativamente ben integrato, i mercati dei servizi rimangono, di diritto e di fatto, alquanto frammentati, il che vale soprattutto per i mercati dell'energia, dei trasporti e delle professioni regolamentate. Al fine di promuovere la crescita e l'occupazione e di potenziare la competitività, il mercato interno dei servizi deve essere pienamente operativo, pur tutelando il modello sociale europeo. Anche la soppressione degli ostacoli fiscali alle attività transfrontaliere e dei rimanenti impedimenti alla mobilità dei lavoratori consentirebbe di guadagnare decisamente in efficienza. Infine, in virtù di una ripartizione più efficiente del capitale e migliori condizioni di finanziamento per le imprese, la piena integrazione dei mercati finanziari consentirebbe di aumentare la produzione e l'occupazione.

Malgrado il generale riconoscimento dei benefici potenziali del mercato unico europeo, il tasso di recepimento delle direttive in materia rimane deludentemente esiguo. La loro attuazione si rivela inoltre spesso inesistente o errata, come rivela il numero elevato di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione. È necessaria una più stretta collaborazione tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione per far sì che i cittadini e le imprese possano trarre pieno beneficio dalla legislazione in materia di mercato interno. Esiste ad esempio un ampio margine di manovra per migliorare ulteriormente le procedure di appalto, che potrebbe tradursi in una maggiore pubblicizzazione delle gare. Procedure più aperte produrrebbero inoltre notevoli risparmi di bilancio per gli Stati membri.

Orientamento. *Per ampliare e potenziare il mercato interno*, è opportuno che gli Stati membri accelerino i tempi di recepimento delle direttive in materia, diano priorità ad una migliore e più rigorosa attuazione della relativa normativa, velocizzino il processo di integrazione del mercato finanziario, sopprimano gli ostacoli fiscali alle attività transfrontaliere e applichino in modo effettivo la normativa europea in materia di appalti. (Orientamento integrato n. 7).

Garantire l'apertura e la competitività dei mercati all'interno e all'esterno dell'Europa

L'apertura e la competitività dei mercati contribuiscono ad un uso più efficiente delle risorse, consentono di migliorare l'organizzazione del lavoro all'interno delle imprese e possono fungere da sprone all'innovazione. La politica della concorrenza, che ha svolto un ruolo fondamentale nel consentire alle imprese all'interno dell'UE di operare in condizioni di parità, può estendere lo sguardo al quadro regolamentare attorno ai mercati al fine di garantire condizioni favorevoli alla concorrenza efficiente delle imprese. Un'ulteriore apertura dei mercati europei alla concorrenza può essere ottenuta riducendo il volume generale degli aiuti di Stato, pur prevedendo compensazioni a fronte delle reali inefficienze del mercato. Parallelamente occorre riorientare i rimanenti aiuti di Stato verso alcuni obiettivi orizzontali quali la ricerca e l'innovazione e l'ottimizzazione del capitale umano.

Riforme strutturali che facilitino l'accesso al mercato si rivelano uno strumento particolarmente efficace per stimolare la concorrenza. Esse si riveleranno particolarmente importanti per quei mercati precedentemente tenuti al riparo dalla concorrenza a causa di comportamenti anticoncorrenziali, di un eccesso di regolamentazione (permessi, licenze, requisiti patrimoniali minimi, ostacoli giuridici, orari di apertura dei negozi, prezzi regolamentati, periodi di vendita limitati, ecc.), o di misure di protezione commerciale. Il Consiglio ha già invitato gli Stati membri ad una verifica degli ordinamenti nazionali in termini di compatibilità con la normativa comunitaria al fine di eliminare gli ostacoli al mercato e di aprire maggiormente il mercato interno alla concorrenza.

Inoltre, l'attuazione di provvedimenti già adottati volti ad aprire le industrie di rete alla concorrenza dovrebbe consentire una diminuzione generale delle tariffe e una scelta più ampia, garantendo allo stesso tempo la fornitura a tutta l'utenza di servizi di interesse economico generale. È opportuno che le autorità per la concorrenza e la regolamentazione garantiscano un'adeguata competitività dei mercati liberalizzati, dato che la quota dei gestori tradizionali tende a rimanere molto elevata.

Per garantire alle imprese comunitarie migliori condizioni di accesso al mercato è fondamentale un approccio comune nei confronti dei paesi terzi. L'aver condotto in porto l'ambizioso accordo nel quadro del ciclo di negoziati di Doha dovrebbe consentire

un'ulteriore apertura dei mercati mondiali agli scambi e agli investimenti, contribuendo pertanto ad accrescere il potenziale di crescita.

Orientamento. Per garantire l'apertura e la competitività dei mercati, è opportuno che gli Stati membri: si impegnino prioritariamente all'abolizione degli ostacoli regolamentari e non che impediscono la concorrenza in settori chiave; assicurino un'attuazione più effettiva della politica della concorrenza; provvedano ad un monitoraggio selettivo del mercato ad opera delle autorità per la concorrenza e la regolamentazione volto ad identificare e sopprimere gli ostacoli alla concorrenza e all'accesso al mercato; riducano gli aiuti di Stato tali da produrre distorsioni della concorrenza; riorientino gli aiuti di Stato verso alcuni obiettivi orizzontali quali la ricerca e l'innovazione e l'ottimizzazione del capitale umano. È opportuno che gli Stati membri diano altresì piena attuazione ai provvedimenti già adottati volti ad aprire le industrie di rete alla concorrenza al fine di garantire la concorrenzialità reale dei mercati integrati su scala europea, assicurando allo stesso tempo la fornitura di servizi di interesse generale di alta qualità. (Orientamento integrato n. 8).

Migliorare la normativa comunitaria e nazionale

Oltre a rivelarsi essenziale ai fini dell'abbattimento dei costi a favore delle transazioni commerciali, la regolamentazione del mercato serve anche a correggere le inefficienze di quest'ultimo o a proteggere gli operatori. Tuttavia l'effetto cumulato di più regolamentazioni può produrre costi economici cospicui; è pertanto necessario che esse siano ben congegnate e proporzionate.

Nell'elaborare o modificare una normativa, è opportuno che gli Stati membri ne valutino i costi e i benefici, il che implica che vengano consultati i principali interessati e che venga lasciato loro abbastanza tempo per reagire. Gli Stati membri sono invitati ad elaborare programmi nazionali per una migliore regolamentazione e a renderne conto nell'ambito dei programmi nazionali di Lisbona.

L'approccio della Commissione ad una migliore regolamentazione prevede una valutazione accurata delle conseguenze economiche, sociali e ambientali dell'introduzione o della modifica di una normativa onde individuare potenziali compromessi e sinergie tra diversi obiettivi strategici. Le norme esistenti vengono inoltre analizzate al fine di individuare eventuali semplificazioni e ne vengono valutate le ripercussioni in termini di concorrenza. Infine viene elaborato un approccio comune per quantificare i costi amministrativi dell'introduzione o della modifica di una normativa.

L'apparato normativo può essere pertanto sostanzialmente migliorato riducendo i costi associati alla regolamentazione, compresi quelli amministrativi. Tutto ciò riveste particolare importanza soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI) che dispongono di solito di risorse limitate per la gestione amministrativa richiesta dalla legislazione comunitaria e nazionale.

Orientamento. Per creare un contesto imprenditoriale più attraente, è opportuno che gli Stati membri provvedano a migliorare la regolamentazione nazionale tramite una valutazione sistematica e accurata delle relative conseguenze economiche, sociali e ambientali, tenendo conto dei costi amministrativi associati. Le iniziative regolamentari dovrebbero inoltre essere soggette a vaste consultazioni relative ai costi e i benefici, in particolare laddove esse implicano compromessi tra diversi obiettivi strategici. (Orientamento integrato n. 9).

L'Europa ha bisogno di promuovere più efficacemente lo spirito imprenditoriale e necessita di nuove imprese pronte a lanciarsi in avventure creative ed innovative. Occorre sostenere l'apprendimento in campo imprenditoriale tramite tutte le forme di istruzione e formazione e fornire le competenze necessarie. A tal fine, è opportuno promuovere la collaborazione con le imprese. La creazione e la crescita di attività imprenditoriali possono inoltre essere sostenute facilitando l'accesso ai finanziamenti, adottando regimi fiscali che premiano le iniziative di successo e fornendo servizi di sostegno alle imprese, rivolti segnatamente ai giovani imprenditori. Occorrerebbe in particolare rendere più agevole il trasferimento della proprietà, rivedere la normativa fallimentare e migliorare le procedure di salvataggio e di ristrutturazione.

Orientamento. Per promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI, è opportuno che gli Stati membri agevolino l'accesso ai finanziamenti, adeguino i sistemi fiscali, potenzino le capacità di innovazione delle PMI e forniscano le necessarie informazioni e i servizi di sostegno atti ad incoraggiare l'avvio e lo sviluppo di nuove imprese, in linea con la carta per le PMI. Gli Stati membri dovrebbero inoltre potenziare l'istruzione e la formazione in campo imprenditoriale. Essi dovrebbero inoltre rendere più agevole il trasferimento della proprietà, rivedere la normativa fallimentare e migliorare le procedure di salvataggio e di ristrutturazione. (Orientamento integrato n. 10).

Sviluppare e migliorare le infrastrutture europee

Fondamentale per fare di un sito un polo di attrazione, la modernità delle infrastrutture favorisce la mobilità delle persone, delle merci e dei servizi attraverso l'Unione. Infrastrutture moderne nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni costituiscono un requisito indispensabile per poter raccogliere i frutti della nuova strategia di Lisbona. Grazie a trasporti meno costosi e mercati più estesi, l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti europee contribuiscono agli scambi internazionali e alla dinamicità del mercato interno. La liberalizzazione delle industrie europee di rete attualmente in corso incentiva inoltre la concorrenza e consente di guadagnare in efficienza in questi comparti.

Per quanto riguarda gli investimenti futuri nelle infrastrutture europee, è opportuno dare priorità alla realizzazione dei 30 progetti nel settore dei trasporti individuati come prioritari dal Parlamento e dal Consiglio nell'ambito degli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea (TEN) dei trasporti, nonché dei progetti transfrontalieri di avvio rapido nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni a larga banda, individuati nell'ambito dell'iniziativa europea per la crescita. Occorre inoltre risolvere le strozzature nel campo delle infrastrutture all'interno dei paesi. Sistemi di tariffazione adeguati possono contribuire ad un uso delle infrastrutture efficiente e tendente ad un equilibrio sostenibile.

Orientamento. Per sviluppare e migliorare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari già approvati, al fine specifico di potenziare l'interazione dei mercati nazionali all'interno dell'UE allargata, è opportuno che gli Stati membri sviluppino infrastrutture adeguate nei settori dei trasporti, dell'energia e delle TIC, segnatamente in ambito transfrontaliero, quale contributo essenziale al successo dell'apertura delle industrie di rete alla concorrenza. È inoltre necessaria l'introduzione di sistemi di tariffazione adeguati, come mezzo per internalizzare i costi ambientali e garantire un uso delle infrastrutture efficiente e tendente ad un equilibrio sostenibile. (Orientamento integrato n. 11).

B.2 Conoscenza e innovazione, fattori di crescita

La conoscenza tramite investimenti nel campo della R&D, dell'innovazione e dell'istruzione rappresenta una forza propulsiva indispensabile alla crescita di lungo periodo. Le politiche mirate ad aumentare gli investimenti in questo ambito e a potenziare la capacità di innovazione dell'economia dell'UE sono la chiave di volta della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&D

La R&D influisce in vario modo sulla crescita economica: essa può contribuire, in primo luogo, alla creazione di nuovi mercati o all'introduzione di nuovi processi; in secondo luogo, può apportare miglioramenti progressivi a prodotti e processi produttivi già esistenti; in terzo luogo, può potenziare la capacità di un paese di avvalersi delle nuove tecnologie.

Attualmente l'UE destina circa il 2% del PIL alla R&D (sebbene la variazione tra gli Stati membri oscilla da meno dello 0,5% a più del 4% del PIL), ovvero poco più del livello registrato al momento del varo della strategia di Lisbona. Inoltre, solo il 55% circa della spesa per la ricerca nell'UE è finanziato dall'industria. Occorrono progressi più rapidi nel raggiungere l'obiettivo comune europeo di portare al 3% del PIL gli investimenti in ricerca; due terzi dell'investimento totale dovrebbero essere a carico del settore privato. Gli Stati membri sono invitati ad indicare, nell'ambito dei programmi nazionali di Lisbona, i propri obiettivi di spesa in questo ambito per il 2008 e per il 2010, unitamente ai provvedimenti per realizzarli. La sfida principale consiste nel creare condizioni quadro, strumenti e incentivi che spingano le imprese ad investire nella ricerca; è necessaria una spesa pubblica più effettiva e occorre migliorare i collegamenti tra la ricerca pubblica e il settore privato. Occorre potenziare i poli e le reti di eccellenza e ottimizzare l'impiego dei meccanismi di sostegno pubblici, comprese le agevolazioni fiscali a favore della R&D in ambito privato. È altresì fondamentale garantire che il clima in cui operano le imprese sia sufficientemente concorrenziale, dal momento che la concorrenza costituisce un importante incentivo alla spesa privata nell'innovazione. Occorre inoltre approfondire uno sforzo deciso volto a potenziare il numero e la qualità dei ricercatori in Europa, in particolare promuovendo lo studio delle discipline scientifiche, tecniche e ingegneristiche tra gli studenti, offrendo migliori opportunità di carriera ai ricercatori e incentivandone la mobilità transnazionale e intersettoriale.

Orientamento. Per aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&D, è opportuno che gli Stati membri elaborino ulteriormente l'insieme di misure a sostegno della R&D in ambito privato tramite: migliori condizioni quadro e un clima sufficientemente concorrenziale per le imprese; una spesa pubblica per la R&D più elevata ed efficiente; centri di eccellenza potenziati; un miglior impiego dei meccanismi di sostegno, quali le agevolazioni fiscali a favore della R&D in ambito privato; un'offerta sufficiente di ricercatori qualificati, promuovendo lo studio delle discipline scientifiche, tecniche e ingegneristiche tra gli studenti, offrendo migliori opportunità di carriera ai ricercatori e incentivandone la mobilità transnazionale e intersettoriale. (Orientamento integrato n. 12). *Si veda anche l'orientamento integrato "Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano" (n. 22).*

Favorire l'innovazione, la diffusione delle TIC e l'uso sostenibile delle risorse

Il dinamismo dell'economia europea è strettamente dipendente dalla sua capacità innovativa. È pertanto necessario creare le condizioni economiche di base per favorire l'innovazione, il che implica il corretto funzionamento dei mercati finanziari e dei prodotti, nonché norme in materia di proprietà intellettuale ben definite e sostenibili. L'innovazione è solitamente introdotta sul mercato da nuove imprese, le quali potrebbero incontrare particolari difficoltà nel reperire finanziamenti. Essa potrebbe pertanto essere sostenuta da provvedimenti volti ad incoraggiare la creazione e la crescita di imprese innovative, compreso l'accesso ai finanziamenti. La diffusione tecnologica potrebbe essere favorita dallo sviluppo di poli e reti dedicati all'innovazione, nonché da servizi di sostegno in materia finalizzati alle PMI. Il trasferimento delle conoscenze tramite la mobilità dei ricercatori, gli investimenti diretti dall'estero o l'importazione di tecnologie sono particolarmente benefici per i paesi e le regioni in ritardo.

L'UE non è stata capace di cogliere a pieno i frutti dell'aumentata produzione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), il che riflette il continuo sottoinvestimento in TIC, i vincoli istituzionali e i problemi organizzativi legati alla loro diffusione. L'innovazione tecnologica dipende in ultima istanza dalla capacità del contesto economico di sostenere la crescita. La diffusione delle TIC dipende più in particolare dalla capacità di adattamento dell'organizzazione del lavoro e dalla flessibilità dei mercati.

Orientamento. Per favorire l'innovazione e la diffusione delle TIC, è opportuno che gli Stati membri si impegnino al fine di migliorare i servizi di sostegno all'innovazione, in particolare quelli volti al trasferimento di tecnologie, di creare poli e reti dedicati all'innovazione che mettano in contatto il mondo universitario e quello delle imprese, di favorire il trasferimento delle conoscenze tramite investimenti diretti dall'estero, di migliorare l'accesso ai finanziamenti e di definire norme in materia di proprietà intellettuale chiare e sostenibili. Gli Stati membri dovrebbero agevolare la diffusione delle TIC e i relativi cambiamenti nell'organizzazione del lavoro. (Orientamento integrato n. 13).

Per ottenere un successo duraturo, l'Unione deve inoltre affrontare una serie di problemi correlati alle risorse e all'ambiente che, se ignorati, faranno da freno alla futura crescita. In tal senso, i recenti andamenti e previsioni relativi al prezzo del petrolio hanno messo in risalto l'acuità del problema dell'efficienza energetica. Ulteriori ritardi nell'affrontare tali questioni provocherebbero un aumento dei costi economici al momento di passare all'azione. Sono pertanto necessari provvedimenti volti a far fronte ai cambiamenti climatici, a promuovere un uso più razionale delle risorse e a porre fine alla perdita di biodiversità. A tal fine, il ricorso a strumenti basati su meccanismi di mercato, tali da fare in modo che i prezzi riflettano i danni ambientali e i costi sociali, svolge un ruolo fondamentale. Incentivando lo sviluppo e l'uso di tecnologie rispettose dell'ambiente e garantendo l'ecologizzazione delle commesse pubbliche, è possibile migliorare le prestazioni in termini di innovazione e il contributo allo sviluppo sostenibile da parte dei settori coinvolti. A titolo di esempio, le imprese europee sono tra i leader mondiali nello sviluppo di tecnologie innovative in materia di energie rinnovabili. In un contesto caratterizzato da una crescente pressione sui prezzi energetici e dall'accumularsi di minacce climatiche, è importante in particolare puntare su una maggiore efficienza energetica come contributo allo sviluppo sostenibile e alla competitività.

Orientamento. Per favorire l'uso sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela ambientale e crescita, è opportuno che gli Stati membri diano priorità all'internalizzazione dei costi ambientali esterni, ad una maggiore efficienza energetica e allo sviluppo e alla diffusione di tecnologie rispettose dell'ambiente. Il perseguimento di queste priorità dovrebbe essere in linea con gli attuali impegni europei e con le iniziative e gli strumenti proposti nell'ambito del piano d'azione per la tecnologia ambientale, tramite il ricorso a strumenti basati su meccanismi di mercato, a fondi rischio, al finanziamento della R&D, all'ecologizzazione delle commesse pubbliche e all'abolizione di sussidi dannosi per l'ambiente insieme ad altri strumenti strategici. (Orientamento integrato n. 14).

Contribuire a consolidare la base industriale europea

Il recente rallentamento della produttività nell'UE è in parte legato alla difficoltà dell'Europa a riorientare l'economica verso settori di crescita più innovativi, ad elevata produttività. Per migliorare e conservare la sua posizione di leader sul piano economico e tecnologico, l'Europa deve potenziare le proprie capacità in termini di sviluppo e commercializzazione di nuove tecnologie. Per motivi di entità o di ambito, gli Stati membri non sono in grado di far fronte singolarmente alle inefficienze del mercato; affrontare insieme a livello europeo le sfide nel campo della ricerca, della regolamentazione e dei finanziamenti, comporta sinergie che non sono state sempre sfruttate a pieno. In questo senso, programmi quali Galileo o quelli nel settore aeronautico rappresentano un'eccezione. L'UE è stata quindi incapace di realizzare a pieno il proprio potenziale tecnologico. La condivisione dell'eccellenza europea e le collaborazioni pubblico-privato possono aiutare a sfruttare questo potenziale, nei casi in cui i vantaggi sociali risultano maggiori di quelli del settore privato.

Orientamento. Per contribuire a consolidare la base industriale europea, è opportuno che gli Stati membri sviluppino nuove tecnologie e nuovi mercati. A tal fine, sono necessari in particolare un impegno volto a creare e rendere operative iniziative congiunte europee nel campo delle tecnologie e collaborazioni pubblico-privato che consentano di rimediare ad inefficienze reali del mercato, nonché la creazione e lo sviluppo di raggruppamenti regionali o locali. (Orientamento integrato n. 15).

Parte 2

Orientamenti in materia di occupazione (2005-2008)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del trattato CE)

Proposta di

Decisione del Consiglio

sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 128, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione⁹,

visto il parere del Parlamento europeo¹⁰,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹¹,

visto il parere del Comitato delle regioni¹²,

visto il parere del Comitato per l'occupazione,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, l'Unione si prefigge l'obiettivo di promuovere il progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione. Ai sensi dell'articolo 125 del trattato che istituisce la Comunità europea, gli Stati membri e la Comunità si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici.
- (2) Il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 ha lanciato una strategia mirante ad una crescita economica sostenibile, alla creazione di nuovi e migliori posti di lavoro e ad una maggiore coesione sociale, con obiettivi occupazionali di lungo periodo, anche se dopo cinque anni i risultati non sono uniformi.
- (3) La presentazione di un insieme integrato di orientamenti per l'occupazione e di indirizzi di massima per le politiche economiche contribuisce a ricentrare la strategia di Lisbona sulla crescita e l'occupazione. La strategia europea a favore dell'occupazione svolge un ruolo di primo piano ai fini della realizzazione degli obiettivi occupazionali della strategia di Lisbona.

⁹ GU C ... del ..., pag.

¹⁰ GU C ... del ..., pag.

¹¹ GU C ... del ..., pag.

¹² GU C ... del ..., pag.

- (4) In linea con le conclusioni del Consiglio europeo di primavera del 22 e 23 marzo 2005, la piena occupazione, la qualità del lavoro, la produttività della manodopera e la coesione sociale richiedono priorità chiare: attrarre in modo permanente un maggior numero di persone verso il mondo del lavoro e modernizzare i sistemi previdenziali; accrescere la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità del mercato del lavoro; investire maggiormente in capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche.
- (5) È opportuno che gli orientamenti per l'occupazione siano soggetti ad una revisione totale solo ogni tre anni e che l'entità del loro aggiornamento negli anni successivi fino al 2008 rimanga limitata.
- (6) Le raccomandazioni in materia di occupazione adottate dal Consiglio il 14 ottobre 2004¹³ restano valide come punto di riferimento.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Sono adottati gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione di cui in allegato.

Articolo 2

Le politiche occupazionali degli Stati membri terranno conto di tutti gli aspetti degli orientamenti di cui si riferirà annualmente nei programmi nazionali di Lisbona.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il Presidente*

¹³ GU L326 del 19.10.2004.

ALLEGATO

1 ATTRARRE IN MODO PERMANENTE UN MAGGIOR NUMERO DI PERSONE VERSO IL MONDO DEL LAVORO E MODERNIZZARE I SISTEMI PREVIDENZIALI

La piena occupazione e la riduzione della disoccupazione e dell'inattività, tramite l'aumento della domanda e dell'offerta di manodopera, rivestono una vitale importanza e vanno di pari passo con l'obiettivo di rendere più attrattivo il mondo del lavoro, di migliorarne la qualità, di favorire la crescita della produttività e di ridurre il numero dei lavoratori poveri. È opportuno sfruttare a pieno le sinergie tra qualità del lavoro, produttività e occupazione e occorre intervenire con risolutezza per potenziare l'inserimento sociale, prevenire l'esclusione dal mercato del lavoro, favorire l'occupazione dei più svantaggiati e ridurre le disparità a livello locale in termini di occupazione, disoccupazione e produttività della manodopera, specie nelle regioni in ritardo. Ai fini del progresso, è essenziale promuovere le pari opportunità, combattere la discriminazione e favorire l'integrazione della dimensione uomo-donna.

Orientamento. Attuare strategie di piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale. Le politiche dovranno contribuire a raggiungere una media occupazionale generale nell'Unione europea (UE) pari al 70%, ad almeno il 60% per le donne e al 50% per i lavoratori in età avanzata (55-64 anni) e a ridurre la disoccupazione e l'inattività. È opportuno che gli Stati membri definiscano il tasso di occupazione nazionale che intendono raggiungere per il 2008 e il 2010. (Orientamento integrato n. 16).

L'aumento dei livelli occupazionali costituisce lo strumento più efficace per generare la crescita economica e promuovere economie favorevoli all'inserimento sociale, assicurando al tempo stesso margini di sicurezza per gli inabili al lavoro. In previsione del calo della popolazione in età lavorativa, si rendono assolutamente necessari un nuovo approccio al lavoro basato sul ciclo di vita e l'ammmodernamento dei regimi previdenziali tale da garantirne la pertinenza, la sostenibilità finanziaria e la rispondenza alle mutevoli necessità sociali. Occorre uno sforzo particolare volto a colmare il persistente divario in termini occupazionali tra donne e uomini e a far fronte ai bassi livelli di occupazione della forza lavoro giovane e in età avanzata, nell'ambito del nuovo approccio intergenerazionale. Sono inoltre necessarie iniziative volte a combattere la disoccupazione giovanile che risulta in media doppia rispetto al tasso di disoccupazione generale. Occorre creare le condizioni favorevoli allo sviluppo occupazionale, che si tratti della prima occupazione, del ritorno al lavoro dopo un'interruzione o della volontà di prolungare l'arco lavorativo. La qualità del lavoro, misurabile in termini di salari e indennizzi, condizioni lavorative, sicurezza dell'impiego, formazione continua e prospettive di carriera, nonché il sostegno e gli incentivi derivanti dai regimi previdenziali, svolgono un ruolo fondamentale. La realizzazione del patto europeo per la gioventù dovrebbe fornire un contributo ad un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita.

Orientamento. Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita tramite: un rinnovato impegno a creare percorsi occupazionali rivolti ai giovani e a combattere la disoccupazione giovanile; interventi risoluti volti a sopprimere le differenze occupazionali e salariali tra uomini e donne; una migliore armonizzazione lavoro-vita privata, tramite la fornitura e la disponibilità di strutture abbordabili di assistenza all’infanzia e ad altre persone a carico; regimi pensionistici e sistemi sanitari moderni, che si rivelino adeguati, finanziariamente sostenibili e rispondenti alle mutevoli necessità, in modo tale da stimolare l’attività professionale e la prolungazione della vita lavorativa ricorrendo, tra le altre cose, ad appropriati incentivi al lavoro e disincentivi al prepensionamento; sostegno a condizioni di lavoro che favoriscano l’invecchiamento attivo. (Orientamento integrato n. 17). *Si veda anche l’orientamento integrato “Assicurare la sostenibilità economica” (n. 2).*

Agevolare l’accesso dei disoccupati all’impiego, prevenire la disoccupazione e garantire che coloro che perdono il lavoro rimangano in stretto contatto con il mercato del lavoro e migliorino le loro capacità di assunzione sono requisiti essenziali ai fini di una maggiore partecipazione e della lotta all’esclusione sociale. A tal fine, occorre eliminare gli ostacoli al mercato del lavoro fornendo assistenza alla ricerca effettiva di impiego, agevolando l’accesso alla formazione e ad altri provvedimenti di attiva integrazione nel mercato del lavoro, facendo sì che l’attività lavorativa risulti finanziariamente attraente e eliminando le trappole di disoccupazione, povertà e inattività. È opportuno prestare particolare attenzione all’integrazione nel mercato del lavoro delle persone meno favorite, tramite lo sviluppo di servizi e dell’economia sociali. I divari, tuttora troppo ampi, in termini di disoccupazione tra i meno favoriti e gli altri, nonché tra cittadini dei paesi terzi e cittadini dell’Unione, vanno ridotti notevolmente, conformemente agli obiettivi nazionali. Combattere la discriminazione, incentivare l’occupazione dei disabili e favorire l’integrazione dei migranti e delle minoranze rivestono un’importanza fondamentale.

Orientamento. Garantire sbocchi occupazionali per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite tramite: provvedimenti attivi e preventivi riguardanti il mercato del lavoro, quali la tempestiva individuazione delle necessità, l’assistenza alla ricerca di un impiego, la guida e la formazione rientranti in piani d’azione personalizzati, la fornitura di servizi sociali di sostegno all’inserimento nel mercato del lavoro dei meno favoriti e che contribuiscano alla coesione sociale e territoriale e alla lotta alla povertà; il permanente adeguamento dei sistemi fiscali e previdenziali, compresa la gestione e la condizionalità dei contributi e la riduzione delle aliquote di imposta marginali effettive elevate, con l’intento di rendere il lavoro finanziariamente attraente e di garantire adeguati livelli di protezione sociale. (Orientamento integrato n. 18).

Per far sì che un maggior numero di persone possano trovare un impiego migliore, è altresì necessario potenziare le infrastrutture del mercato del lavoro tanto a livello nazionale che comunitario, avvalendosi anche della rete EURES, onde anticipare e risolvere meglio gli eventuali squilibri tra domanda-offerta. In questa ottica, occorre garantire in pieno la mobilità dei lavoratori all’interno dell’UE, in virtù dell’importanza fondamentale che essa riveste, e tener pienamente conto dell’offerta aggiuntiva di manodopera rappresentata dall’immigrazione proveniente dai paesi terzi.

Orientamento. Migliorare l'incontro domanda-offerta nel mercato del lavoro tramite: la modernizzazione e il potenziamento delle autorità responsabili del mercato del lavoro, in particolar modo dei servizi di collocamento; una maggiore trasparenza delle possibilità di impiego e di formazione a livello nazionale e europeo per agevolare la mobilità in Europa; una maggiore capacità di anticipare le esigenze in termini di qualifiche, nonché le carenze e le strozzature del mercato del lavoro; una gestione adeguata della migrazione economica. (Orientamento integrato n. 19).

2 ACCRESCERE LA CAPACITÀ DI ADATTAMENTO DEI LAVORATORI E DELLE IMPRESE E LA FLESSIBILITÀ DEL MERCATO DEL LAVORO

L'Europa deve potenziare la sua capacità di anticipare, suscitare e assorbire il cambiamento sociale, il che rende necessari costi della manodopera favorevoli all'occupazione, forme moderne di organizzazione del lavoro e mercati del lavoro ben funzionanti, più flessibili e che garantiscano la sicurezza dell'impiego, onde rispondere ai bisogni delle imprese e dei lavoratori. Un tale approccio consentirebbe inoltre di evitare la segmentazione dei mercati del lavoro e di ridurre l'attività lavorativa non dichiarata.

In una realtà caratterizzata da un'economia sempre più globalizzata, dall'apertura dei mercati e dall'incessante rinnovamento tecnologico, le imprese come i lavoratori sono posti davanti alla necessità, nonché alla possibilità, di adattarsi. Benefico nell'insieme alla crescita e all'occupazione, questo processo di cambiamenti strutturali produce al tempo stesso trasformazioni destabilizzanti per alcune fasce di lavoratori e di imprese. Ai fini della competitività, è necessario che queste ultime acquisiscano maggiore flessibilità per far fronte ai cambiamenti improvvisi della domanda dei beni e servizi che esse producono, si adattino alle nuove tecnologie e siano aperte all'incedere dell'innovazione. Oltre a dover rispondere alla crescente domanda di posti di lavoro di qualità, determinata dalle preferenze personali dei lavoratori e dai cambiamenti nella sfera familiare, le imprese dovranno ugualmente far fronte all'invecchiamento della manodopera e alla diminuzione del numero di giovani lavoratori. Man mano che i modelli occupazionali si diversificano e diventano più irregolari, i percorsi professionali diventano più complessi e, in un ciclo di vita, i lavoratori devono gestire con successo un numero crescente di transizioni. Alla luce della rapida trasformazione delle economie e delle ristrutturazioni che ne derivano, i lavoratori devono adattarsi a nuovi metodi di lavoro, compreso un migliore sfruttamento delle TIC, e alle modifiche del loro status professionale e devono essere pronti a seguire formazioni durante tutta la vita lavorativa. Un più vasto accesso alle opportunità di lavoro, esteso fino al livello dell'Unione, è inoltre raggiungibile tramite la mobilità sociale.

Orientamento. Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro tramite: l'adeguamento della legislazione in materia di lavoro, tramite un eventuale riesame del livello di flessibilità offerto da contratti permanenti e non; una migliore capacità di anticipazione e di gestione positiva del cambiamento, compresa la ristrutturazione economica, in particolar modo quello legato all'apertura degli scambi, al fine di minimizzarne i costi sociali e agevolare il processo di adattamento; il sostegno alle trasformazioni dello status professionale, compresa la formazione, il lavoro autonomo, la creazione di imprese e la mobilità geografica; la promozione e la diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili, comprese migliori condizioni di salute e di sicurezza, la diversificazione delle disposizioni contrattuali e la modulazione degli orari di lavoro, in vista di potenziare la qualità e la produttività; adattamento all'uso delle nuove tecnologie sul posto di lavoro; azioni decise volte a trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare. (Orientamento integrato n. 20). *Si veda anche l'orientamento integrato "Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche e politiche strutturali" (n. 4).*

Al fine di massimizzare la creazione di sbocchi occupazionali, preservare la competitività e contribuire al quadro economico generale, è opportuno che l'evoluzione salariale rispecchi la crescita della produttività sull'arco del ciclo economico e la situazione del mercato del lavoro. Sforzi mirati a ridurre i costi indiretti del lavoro e la forchetta fiscale potrebbero facilitare la creazione di sbocchi occupazionali, soprattutto a salario basso.

Orientamento. Garantire andamenti salariali e altri costi del lavoro favorevoli all'occupazione promuovendo un quadro tali affinché i negoziati salariali, nel pieno rispetto del ruolo delle parti sociali, riflettano le differenze in termini di produttività e di mercato del lavoro a livello settoriale e regionale; controllando e eventualmente modificando la struttura e il livello dei costi indiretti del lavoro, e verificandone l'impatto sull'occupazione, specie su quella a basso salario o sul primo impiego. (Orientamento integrato n. 21). *Si veda anche l'orientamento integrato "Far sì che l'evoluzione salariale contribuisca alla stabilità macroeconomica e alla crescita" (n. 5).*

3 MAGGIORI INVESTIMENTI IN CAPITALE UMANO MIGLIORANDO L'ISTRUZIONE E LE QUALIFICHE

L'Europa ha bisogno di maggiori investimenti in capitale umano. In troppi casi, l'incapacità di collocarsi sul mercato del lavoro o di rimanervi è dovuta ad una carenza di qualifiche o allo squilibrio tra domanda e offerta. Per favorire l'occupazione in tutte le fasce d'età e potenziare la produttività e la qualità del lavoro, l'UE deve investire di più e meglio in capitale umano e nella formazione continua, a beneficio dei cittadini, delle imprese, dell'economia e della società. Gli Stati membri si sono impegnati a definire strategie globali di apprendimento permanente entro il 2006.

Le economie di servizi fondate sulla conoscenza richiedono competenze diverse dalle tradizionali economie industriali, competenze che a loro volta devono essere aggiornate costantemente, tenuto conto dei cambiamenti in termini di tecnologia e innovazione. Se si vuole che continuino a lavorare e facciano carriera, è necessario che i lavoratori accumulino e rinnovino le proprie competenze regolarmente. La produttività delle imprese è funzione della capacità di creare e alimentare una forza lavoro che sappia adattarsi ai cambiamenti. Spetta ai governi fare in modo che il livello di istruzione si innalzi e che i giovani acquisiscano le

competenze necessarie, in linea con il patto europeo per la gioventù. È necessaria la mobilitazione di tutti gli interessati al fine di sviluppare e sostenere una genuina cultura di apprendimento permanente dalla tenera età. Per consentire un aumento sostanziale pro capite degli investimenti pubblici e privati nelle risorse umane, è importante garantire una condivisione equa e trasparente dei costi e delle responsabilità tra tutte le parti in causa. Gli Stati membri dovrebbero assicurare un miglior ricorso ai Fondi strutturali e alla Banca europea per gli investimenti nel settore dell'istruzione e della formazione.

Orientamento. Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano tramite: lo sviluppo di strategie efficienti di apprendimento permanente, conformemente agli impegni europei, che prevedano incentivi e meccanismi di condivisione dei costi per le imprese, gli enti pubblici e i privati, e che mirino in particolare a ridurre sostanzialmente il numero di studenti che abbandonano la scuola in anticipo; un più vasto accesso a corsi professionali primari, secondari e superiori, con possibilità di apprendistato e formazione per imprenditori; maggiore partecipazione a corsi di formazione continua e sul lavoro durante tutto il ciclo lavorativo, in particolare a beneficio di lavoratori poco qualificati o in età più avanzata. (Orientamento integrato n. 22). *Si veda anche l'orientamento integrato "Aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della R&D" (n. 12).*

Porsi obiettivi ambiziosi e innalzare il livello di investimento a carico di tutte le parti in causa tuttavia non basta. Per garantire nella pratica la corrispondenza tra domanda e offerta, i sistemi di apprendimento permanente devono essere abordabili, accessibili e rispondere alle mutevoli necessità. Per poter essere quanto più possibile adeguati al mercato del lavoro, rispondere alle necessità dell'economia e della società fondate sulla conoscenza e offrire efficienza, i sistemi di istruzione e di formazione devono essere adattabili e garantire lo sviluppo di capacità. Il ricorso alle TIC può garantire un più vasto accesso all'apprendimento consentendone un miglior adeguamento alle necessità dei datori di lavoro e dei lavoratori. Un più vasto accesso alle opportunità di lavoro, esteso fino al livello dell'Unione, è inoltre raggiungibile tramite una maggiore mobilità a fini lavorativi e di formazione. È pertanto opportuno rimuovere i rimanenti ostacoli alla mobilità nel mercato del lavoro europeo, in particolare quelli relativi al riconoscimento e alla trasparenza delle qualifiche e delle competenze. A sostegno delle riforme dei sistemi nazionali di istruzione e di formazione, è importante il ricorso ai riferimenti e agli strumenti concordati a livello europeo.

Orientamento. Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze tramite: una migliore individuazione delle necessità e delle principali competenze occupazionali e la capacità di anticipare le esigenze future; la fornitura di strumenti educativi e di formazione su più vasta scala; la definizione di un quadro che garantisca la trasparenza delle qualifiche, il loro reale riconoscimento e la convalida della formazione informale o al di fuori dagli schemi formali; garantire l'attrattiva, l'apertura e l'elevata qualità dei sistemi di istruzione e di formazione. (Orientamento integrato n. 23).

*

* *

Nel passare all'azione, è opportuno che gli Stati membri vegliano alla buona gestione delle politiche a favore dell'occupazione. Essi dovranno garantire un'ampia partecipazione al cambiamento coinvolgendo le istanze parlamentari e le parti in causa, comprese quelle a livello regionale e locale. Le parti sociali europee e nazionali sono chiamate a svolgere un ruolo centrale. È opportuno che gli Stati membri assumano impegni e individuino scopi in

linea con gli orientamenti e le raccomandazioni dell'UE. Ai fini della buona gestione, occorre inoltre che le risorse amministrative e finanziarie vengano stanziare in modo trasparente. D'intesa con la Commissione, gli Stati membri punteranno alle risorse dei Fondi strutturali, nello specifico del Fondo sociale europeo, indirizzandole alla realizzazione della strategia europea per l'occupazione e renderanno conto delle iniziative intraprese. Si dovrà prestare particolare attenzione al potenziamento della capacità istituzionale e amministrativa negli Stati membri.

Nell'attuare gli orientamenti strategici di cui sopra, gli Stati membri devono tener presente che le raccomandazioni nazionali, gli indicatori dei progressi compiuti e gli obiettivi di cui agli orientamenti per l'occupazione del 2003 e alle raccomandazioni del 2004 rimangono un valido riferimento.