

Politiche comunitarie di sostegno all'occupazione

Comunicazione della Commissione europea

1. Introduzione

In occasione della riunione straordinaria del Consiglio europeo tenutasi a Lussemburgo il 20/21 novembre 1997, i capi di Stato e di governo hanno adottato un'ambiziosa strategia europea per l'occupazione. Tale strategia abbraccia il coordinamento delle politiche dell'occupazione degli Stati membri sulla base degli orientamenti in materia di occupazione adottati in comune (il *Processo di Lussemburgo*), la continuazione e lo sviluppo di una politica macroeconomica coordinata e di un mercato interno efficiente, onde posare le fondamenta di una crescita sostenibile, un nuovo dinamismo e un clima di fiducia creatore di occupazione. Inoltre, questa strategia collega in modo più sistematico tutte le politiche comunitarie a favore dell'occupazione, siano esse politiche comunitarie o strategie di sostegno.

Nella riunione del Consiglio europeo tenutasi a Vienna lo scorso dicembre, la Commissione, nel contesto di un rafforzamento del processo di Lussemburgo, è stata invitata a presentare una comunicazione sull'integrazione delle politiche dell'occupazione a livello comunitario, sulla base dell'articolo 127 del Trattato di Amsterdam. Detto articolo dispone che si tenga conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie.

Il vertice di Vienna ha anche sostenuto l'idea di un Patto europeo per l'occupazione, da discutere in occasione del vertice di Colonia. In numerose tribune, p. es. i Consigli ECOFIN e "Affari sociali", il Comitato della politica economica, il Comitato dell'occupazione e del mercato del lavoro, il Comitato permanente dell'occupazione e il Comitato del dialogo sociale, è attualmente in corso un dibattito volto a definire i contributi dei vari partecipanti.

Lo scopo della presente comunicazione è dunque duplice: si tratta di presentare uno spaccato orizzontale di una serie di politiche comunitarie, per sottolinearne il contributo potenziale all'occupazione, e di cercare di individuare possibili elementi del Patto proposto, nel contesto dei lavori in svolgimento nell'ambito del processo di Lussemburgo.

La sfida dell'occupazione

La strategia europea per l'occupazione si basa sul riconoscimento del notevole potenziale di crescita nella popolazione in età da lavoro nell'UE. L'attuale tasso di occupazione dell'UE è inferiore al 61%, pur variando notevolmente da uno Stato membro all'altro¹. Se si prende come modello la situazione dei tre migliori Stati membri, oppure quella degli Stati Uniti, si può concepire di dare occupazione ad oltre 30 milioni di persone, portando il numero di occupati nell'UE da 150 a 180 milioni, con il conseguente miglioramento delle finanze pubbliche e con l'ulteriore risultato di rendere più sostenibili i sistemi pensionistici.

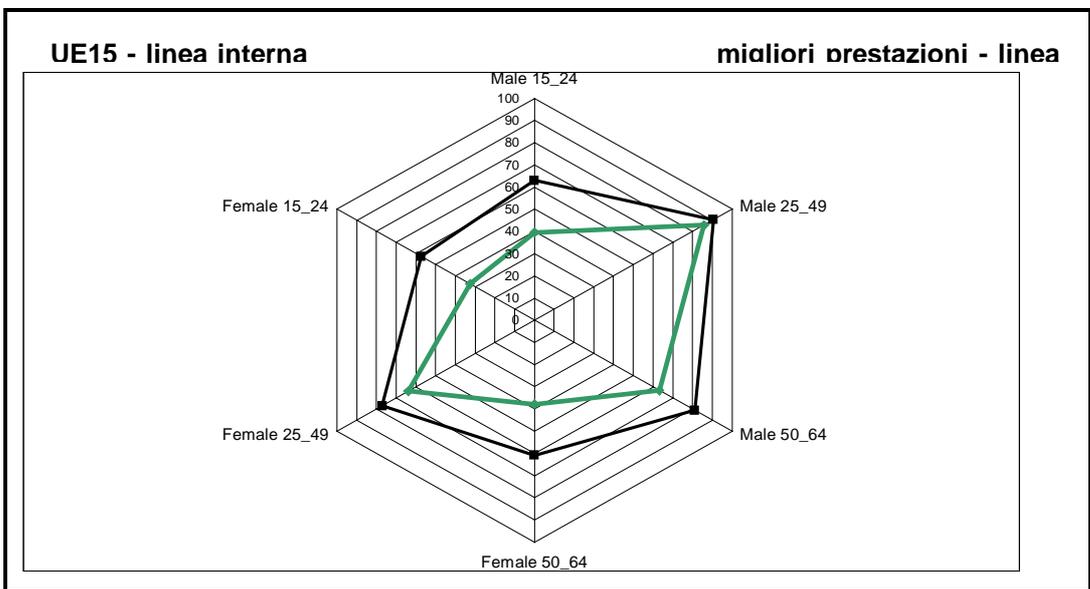
¹ Relazione sui tassi di occupazione 1998 - COM(98) 572.

La Commissione ritiene che l'obiettivo a lungo termine dell'UE debba essere una progressione verso più del 70% di occupati, in linea con i tassi dei principali partner commerciali, in particolare gli Stati Uniti e il Giappone. A medio termine, l'applicazione coscienziosa degli Orientamenti generali di politica economica e degli Orientamenti in materia di occupazione dovrebbe contribuire a dimezzare il divario dei tassi di occupazione.

Livelli più elevati di occupazione interesseranno in modo assai diverso uomini e donne e gruppi di popolazione più o meno giovani. Il tasso di occupazione degli uomini di età tra 25 e 49 anni è già molto elevato - situandosi intorno al 90% - in quasi tutti gli Stati membri. Le differenze tra gli Stati membri si evidenziano soprattutto in tre settori: le donne in genere, i giovani di ambo i sessi e i lavoratori di sesso maschile più anziani. Integrare meglio questi gruppi nel lavoro retribuito, pur rispettando il ruolo necessario dell'istruzione e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, è un passo essenziale per preparare l'Unione europea alla nuova prospettiva demografica di crescita assai più lenta, seguita da declino, della popolazione in età da lavoro.

Il potenziale occupazionale dell'Europa

- Tasso medio di occupazione nell'UE e media dei tre migliori Stati membri -



Fonte: Indagine sulla forza di lavoro

L'UE prevedeva che la forte crescita accompagnata da creazione di posti di lavoro del 1998 proseguisse nel 1999. Sebbene il deterioramento della situazione verificatosi a livello internazionale abbia portato a rivedere verso il basso le previsioni economiche, la creazione di posti di lavoro dovrebbe risentirne solo leggermente e anche le perdite di

occupazione dovrebbero essere contenute. Tuttavia, il raggiungimento di livelli più elevati di occupazione sul lungo periodo continua a dipendere, fondamentalmente, dai livelli di crescita sostenibile e di produttività che si riuscirà ad ottenere e mantenere, mentre questi ultimi a loro volta dipendono dalla solidità del complesso di politiche macroeconomiche attuate e dall'efficienza del funzionamento dei mercati, in particolare del mercato del lavoro.

Si tratta di un processo complesso e dinamico. Inoltre, il suo buon funzionamento e il carattere, la qualità e la distribuzione dei posti di lavoro generati dipendono anche dall'impatto di un'ampia gamma di altre politiche, attuate sotto responsabilità individuali e congiunte a livello nazionale e comunitario, senza dimenticare il ruolo importante delle parti sociali.

Inevitabilmente, questo processo comporta creazione di posti di lavoro e distruzione di posti di lavoro: nuovi lavori che richiedono nuove competenze sostituiscono vecchi lavori e vecchie competenze; aziende in buona salute prendono il posto di quelle che hanno meno successo; alcuni settori calano e altri si espandono. La creazione e la crescita di nuove imprese è un fattore cruciale per rinnovare l'economia dell'UE. Uno spirito imprenditoriale e un clima propizio all'imprenditoria accelereranno i mutamenti strutturali e contribuiranno allo sviluppo di nuovi mercati, prodotti, servizi e posti di lavoro. In questo contesto, l'obiettivo generale di migliorare la competitività delle imprese dell'UE rimane di primissimo piano.

Sinergia tra le politiche dell'occupazione e le politiche economiche generali

Nella riunione del Consiglio europeo di Vienna, i capi di Stato e di governo hanno riconosciuto che la politica per l'occupazione deve collocarsi in un approccio complessivo che abbracci politiche macroeconomiche a favore della stabilità e della crescita generatrice di posti di lavoro, una riforma economica che promuova la competitività, nonché gli orientamenti in materia di occupazione, concepiti per migliorare l'occupabilità, l'adattabilità, la parità di opportunità e la creazione di posti di lavoro nelle imprese nuove ed esistenti. Per realizzare questo obiettivo, il vertice di Vienna ha invocato una maggiore sinergia tra gli orientamenti generali di politica economica e gli orientamenti in materia di occupazione. La Commissione ne ha tenuto conto nella formulazione e nella presentazione dell'assetto programmatico illustrato dagli orientamenti generali di politica economica per il 1999 e dalla presente comunicazione.

Un'attuazione determinata della strategia europea per l'occupazione, cioè sia degli orientamenti in materia di occupazione del 1999 che degli orientamenti generali di politica economica per il 1999, è necessaria per portare i livelli di crescita sulla strada della sostenibilità, ottenendo una riduzione sostanziale della disoccupazione e un aumento significativo e duraturo del tasso di occupazione nell'UE. Prese nel loro complesso, queste iniziative aumenteranno i livelli di occupazione in Europa in linea con gli obiettivi concordati nella riunione straordinaria di Lussemburgo del Consiglio europeo.

Un dialogo ampio e intensivo

Una migliore sinergia necessita di un dialogo tra programmatori e decisori in diversi settori. Il vertice di Vienna ha auspicato un dialogo ampio ed intensivo tra tutti i soggetti interessati, cioè Consiglio, Commissione, Parlamento europeo, parti sociali, BCE e BEI. I capi di Stato e di governo attribuiscono una grande importanza a questo dialogo per la strategia generale per l'occupazione, la crescita e la stabilità.

Le discussioni in corso con le parti sociali nell'ambito del dialogo sociale inducono a ritenere che una migliore sinergia tra la politica macroeconomica e la politica dell'occupazione contribuirebbe ad agevolare un siffatto dialogo ampliato.

Verso un Patto europeo per l'occupazione

La Commissione ha già individuato una serie di elementi del patto proposto negli orientamenti generali di politica economica per il 1999, in particolare politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità nell'ambito di una strategia completa e coerente. Nel contesto di tale strategia, ulteriori elementi fondamentali del Patto sono i seguenti:

- Entro il quadro programmatico fissato dagli orientamenti in materia di occupazione del 1999 e dagli orientamenti generali di politica economica per il 1999, gli Stati membri devono proseguire le loro riforme del mercato del lavoro, attuando i Piani nazionali d'azione, nonché riforme strutturali più ampie. A tal fine è necessario realizzare progressi sui dati e sugli indicatori comparabili a livello comunitario, nonché una dimensione regionale e locale più forte nei Piani nazionali d'azione.
- Le parti sociali devono continuare a sostenere la strategia europea per l'occupazione, in particolare attraverso sviluppi salariali appropriati in linea con gli orientamenti generali di politica economica per il 1999, contribuendo all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione, anche con iniziative congiunte per modernizzare l'organizzazione del lavoro.
- La Commissione europea, da parte sua, s'impegna a dare pieno sostegno agli Stati membri e alle parti sociali in tutta una gamma di politiche e iniziative dell'UE atte a promuovere la crescita, la competitività e l'occupazione.

2. Impegni assunti dagli Stati membri

Attuazione degli orientamenti in materia di occupazione del 1999

Nel corso del 1998, primo anno di attuazione della strategia europea per l'occupazione, gli Stati membri si sono impegnati ad allineare le loro politiche dell'occupazione con gli scopi ed obiettivi degli orientamenti in materia di occupazione ed hanno iniziato a dare attuazione alle riforme ed iniziative programmatiche contenute nei Piani nazionali d'azione².

Sono state ideate nuove azioni nei campi della prevenzione e dell'attivazione, per persone in cerca di lavoro giovani e adulte, principalmente intensificando la formazione, la consulenza e l'assistenza alla ricerca del posto di lavoro. A tal fine, si sta procedendo all'ammodernamento dei servizi dell'occupazione. Sono in corso riforme del sistema formale di istruzione, affinché i giovani acquisiscano competenze più utili sul mercato del lavoro e per affrontare il problema dell'abbandono precoce degli studi. L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è diventato una priorità programmatica in numerosi Stati membri e le parti sociali sono invitate ad accordarsi su proposte per agevolare l'accesso dei lavoratori all'istruzione e alla formazione.

² Cfr. la Relazione congiunta sull'occupazione 1998.

Gli Stati membri si sono altresì impegnati ad attuare politiche a favore dello spirito imprenditoriale e della semplificazione e miglioramento dell'ambiente commerciale, tra cui l'uso di nuove opportunità di creazione di posti di lavoro a livello locale, nell'economia sociale e nel settore dei servizi. Sono in fase di attuazione riforme fiscali volte a ridurre i costi del lavoro, riducendo così gli ostacoli all'assunzione dei lavoratori, in particolare ai livelli retributivi più bassi. Le politiche di parità di opportunità vengono gradualmente assimilate nella programmazione nazionale, in riconoscimento del ruolo sempre maggiore delle donne nel colmare il deficit occupazionale. Nonostante questi progressi realizzati nel 1998 nella modernizzazione dei mercati del lavoro, derivanti dall'applicazione del processo di Lussemburgo, permangono deficienze sostanziali. La Relazione congiunta sull'occupazione del 1999 valuterà i progressi finora realizzati ed individuerà le mancanze che rimangono da affrontare.

Inoltre, i compiti che gli Stati membri si accingono ad affrontare nel 1999 sono ancora maggiori alla luce degli orientamenti in materia di occupazione riveduti per il 1999. Nuove iniziative degli Stati membri dovranno attingere al potenziale di creazione di posti di lavoro nei settori dei servizi meno sviluppati. Un'attuazione risoluta delle condizioni di migliore accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita contribuirà a ridurre il divario delle qualifiche nella nostra società, realizzando un migliore impiego della forza lavoro. La soluzione di questi problemi strutturali fondamentali, comuni, in misura diversa, a tutti gli Stati membri, è un requisito essenziale per creare posti di lavoro senza generare pressioni inflazionistiche. L'integrazione orizzontale della parità di opportunità deve diventare parte integrante della programmazione in tutti i campi della politica dell'occupazione. Occorre prestare maggiore attenzione anche ai problemi di specifici gruppi svantaggiati, quali i disabili, le minoranze etniche e i lavoratori più anziani.

Attualmente, gli Stati membri stanno aggiornando i loro Piani nazionali d'azione, per tener conto degli orientamenti in materia di occupazione del 1999 e di sviluppi recenti intervenuti nei mercati nazionali del lavoro. Naturalmente, nel considerare i vari orientamenti occorre riconoscere che le priorità sono diverse da uno Stato membro all'altro, secondo la situazione dei rispettivi mercati del lavoro, e tale diversità di priorità e situazioni si rispecchia nella gamma di politiche e provvedimenti previsti da ciascun Piano nazionale d'azione. Ai fini del Patto europeo per l'occupazione, gli Stati membri potrebbero voler sottolineare specifiche priorità, o settori prioritari, e impegnarsi ad intervenire con particolare determinazione in quei settori per realizzare i progressi auspicati. Potrebbe trattarsi delle esigenze speciali dei giovani e dei lavoratori più anziani, dell'inserimento dei disabili e di altre categorie vulnerabili, della realizzazione di progressi pratici nell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, oppure di un'azione decisiva per colmare il divario tra i sessi. La Commissione non sta proponendo nessuna nuova iniziativa fuori dell'ambito dei Piani nazionali d'azione, bensì auspica che gli Stati membri si avvalgano di quest'opportunità per elaborare o potenziare un programma "portabandiera" volto ad affrontare un'esigenza acuta del mercato del lavoro.

Indicatori occupazionali

Il Consiglio europeo di Vienna ha sottolineato che la sorveglianza e la valutazione efficaci e trasparenti della strategia per l'occupazione, a livello nazionale ed europeo, dipendono dallo sviluppo di indicatori comuni dei risultati e delle politiche, nonché di statistiche comparabili. Ciò richiede interventi coerenti e rafforzati da parte degli Stati membri per sviluppare ulteriormente le loro basi di dati statistiche attraverso la collaborazione con i ministeri responsabili, gli uffici di statistica ed altri enti. La Commissione, insieme con

Eurostat, s'impegna a prestare assistenza agli Stati membri per tali interventi e per migliorare la comparabilità dei dati a livello europeo.

Un primo gruppo di indicatori occupazionali di base (indicatori dei risultati) è stato concordato nel 1998 ed è impiegato nella Relazione congiunta sull'occupazione del 1998. La Commissione e gli Stati membri stanno lavorando per definire tutti gli indicatori necessari in relazione con i Piani nazionali d'azione. I lavori attualmente in corso si concentrano su indicatori per misurare l'intensità degli interventi programmatici e dei risultati di tale programmazione, ed è stato raggiunto un notevole livello di accordo su indicatori per i primi tre obiettivi funzionali a livello dell'UE: disoccupazione giovanile, disoccupazione di lunga durata e politiche più attive di sostegno ai disoccupati. In linea con il nuovo orientamento sull'integrazione orizzontale della parità di opportunità, gli indicatori forniranno informazioni suddivise per sesso. Si svolgeranno lavori ulteriori, sotto gli auspici del Comitato dell'occupazione e del mercato del lavoro, su indicatori appropriati per sorvegliare l'applicazione degli altri orientamenti in materia di occupazione e il raggiungimento degli obiettivi nazionali, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Eurostat e gli uffici di statistica degli Stati membri continuano a migliorare la comparabilità delle statistiche nazionali del mercato del lavoro. Ciò comporta in particolare la creazione di registri di dati sui flussi di disoccupazione e il miglioramento della comparabilità degli stessi. Sono in corso lavori sulla misurazione del numero di partecipanti in provvedimenti attinenti al mercato del lavoro e delle relative spese, requisito essenziale per l'osservazione delle politiche del mercato del lavoro. Tuttavia, alcuni Stati membri devono tuttora impegnarsi ad introdurre l'indagine annua comunitaria sulle forze di lavoro. Occorre anche considerare l'opportunità di svolgere un'indagine comunitaria ad hoc relativa ai disoccupati registrati come tali, per fornire informazioni comparabili sulla lunghezza dei periodi di disoccupazione e sul tipo di provvedimenti di occupabilità offerti ai disoccupati.

Sostegno regionale e locale

I livelli di disoccupazione e la disponibilità di posti di lavoro variano notevolmente da una regione all'altra, e talvolta da una località all'altra, nell'Unione europea. La probabilità di trovare lavoro o di seguire una carriera corrispondente alle proprie competenze ed abilità dipende in misura significativa dal luogo in cui si risiede.

Le differenze tra i tassi di disoccupazione - che vanno da meno del 3% a più del 30% - si rispecchiano nel livello di occupazione. In alcune zone della Danimarca e dell'Inghilterra sudorientale, quasi l'80% della popolazione in età da lavoro è occupata, mentre in alcune zone dell'Italia meridionale e della Spagna meridionale tale proporzione si situa intorno al 40%.

Siffatte disparità nei livelli di occupazione rispecchiano annosi problemi di sviluppo regionale economico e sociale, che hanno indotto ad intervenire per rafforzare l'investimento nelle risorse umane e nelle infrastrutture, nonché le riforme istituzionali e affini, al fine di incrementare il potenziale delle zone interessate, rendendole più attraenti per gli investitori. Oggi lo sviluppo locale è parte integrante della strategia dell'UE per lo sviluppo regionale economico e sociale e gli orientamenti in materia di occupazione del 1999 hanno sottolineato l'importanza del ruolo dei soggetti locali nel processo di creazione di posti di lavoro.

La Commissione sta esaminando le esperienze finora acquisite nel funzionamento dei Patti territoriali per l'occupazione, al fine di individuare e diffondere esempi di buone prassi su cui potrebbe fondarsi un'integrazione orizzontale di tali prassi. E' allo studio anche l'attribuzione alle autorità locali di un ruolo più importante nell'attuazione dei Piani nazionali d'azione.

Va notato che il regolamento riveduto del Fondo sociale europeo fa menzione, nell'articolo 2, del sostegno allo sviluppo locale, citando anche le iniziative locali per l'occupazione e i patti territoriali di sviluppo. Inoltre, il regolamento riveduto contenente le disposizioni generali relative ai fondi strutturali prevede, all'articolo 8, disposizioni rafforzate di partenariato e cita specificamente le autorità regionali e locali, nonché altre autorità competenti. La Commissione prevede quindi che i programmi dei fondi strutturali avranno una dimensione regionale e locale potenziata nel periodo 2000-2006.

Al riguardo, il Comitato delle regioni, insieme con la Conferenza dei comuni e delle regioni d'Europa, intende già intraprendere un programma "azione locale per l'occupazione", nel 1999-2000, nell'ambito del quale sindaci ed enti locali saranno incentivati a partecipare all'applicazione degli orientamenti in materia di occupazione. L'iniziativa gode del sostegno della Commissione.

Le imprese e le organizzazioni dell'economia sociale hanno un ruolo importante nello sviluppo locale. Pertanto, la Commissione sta incoraggiando gli Stati membri a potenziare la capacità dell'economia sociale di creare posti di lavoro e imprese in due modi: aumentandone il profilo, per portarla nell'arena principale dell'occupazione e delle strategie aziendali ed incentivare lo sviluppo di quadri amministrativi; creando organi di sostegno, formazione gestionale e nuove forme di attività, su misura per le esigenze degli imprenditori dell'economia sociale.

3. Impegni assunti dalle parti sociali

Le parti sociali hanno un ruolo chiave nel creare le condizioni favorevoli per la crescita e l'occupazione, a livello macroeconomico e sul luogo di lavoro. Tale ruolo è stato riconosciuto immediatamente dalla strategia europea per l'occupazione, in quanto il Consiglio europeo ha invitato le parti sociali a partecipare a tutte le fasi e a tutti i livelli del processo dell'occupazione. Il Consiglio europeo di Vienna ha invocato una maggiore partecipazione e responsabilità delle parti sociali nel contesto del proposto Patto europeo per l'occupazione, evidenziando ancora una volta l'esigenza del contributo delle parti sociali al miglioramento delle prestazioni economiche e dell'equità sociale.

Evidentemente, molta della responsabilità di questo contributo si trova a livello locale e nazionale, a cominciare dalle parti sociali in ciascuna azienda, ma esiste anche un ruolo chiaro e necessario per le parti sociali a livello dell'Unione europea. I loro contributi a questo livello passano per diversi canali.

Sin dai suoi esordi, il Comitato dell'occupazione e del mercato del lavoro ha associato strettamente le parti sociali ai propri lavori, e il Comitato permanente dell'occupazione, recentemente riformato e snellito, agevolerà le discussioni tripartite tra le parti sociali, la Commissione e i rappresentanti di alto livello dei governi.

Il Comitato del dialogo sociale rimane la tribuna principale del dialogo tra le parti sociali interprofessionali a livello europeo, rendendo possibile la discussione e l'azione congiunta su tutti gli aspetti della strategia europea dell'occupazione. I nuovi Comitati per il dialogo

settoriale stanno dando il cambio a precedenti strutture e continuano a sviluppare il ruolo e il contributo che le parti sociali settoriali possono dare all'occupazione.

Le parti sociali hanno anche avviato un dialogo con la Banca centrale europea, che verte sulle politiche macroeconomiche e strutturali. La Commissione prevede che le parti sociali continueranno a dare un contributo all'attuazione di un complesso di politiche macroeconomiche favorevoli alla crescita e all'occupazione, continuando a sostenere sviluppi salariali appropriati e riforme strutturali in linea con gli orientamenti generali di politica economica per il 1999.

La Commissione ha accolto con favore la continuazione del sostegno delle parti sociali agli orientamenti in materia di occupazione, pur sottolineando l'esigenza di un intervento spinto in quei settori, in particolare l'adattabilità, in cui esse detengono le principali responsabilità e competenze. Attualmente, le parti sociali stanno discutendo il loro ulteriore contributo a questo processo, in primo luogo attraverso un dialogo congiunto in risposta alla comunicazione della Commissione sulla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro.

La Commissione riconosce che le parti sociali si stanno adoperando a tutti i livelli per realizzare l'equilibrio necessario tra le esigenze di flessibilità delle aziende e l'esigenza di sicurezza dei lavoratori. La sfida del pilastro dell'adattabilità degli orientamenti in materia di occupazione richiede un quadro di riferimento per le azioni che può essere creato unicamente dalle parti sociali europee.

Sebbene le parti sociali siano senz'altro idonee a definire le priorità della loro azione, la Commissione ha comunque individuato questioni, quali nuove forme di organizzazione del lavoro e nuovi tipi di contratto di lavoro, lavoro temporaneo, telelavoro, apprendimento lungo tutto l'arco della vita e tutti gli aspetti della formazione, che rivestono particolare importanza e richiedono un'attenzione specifica.

Le parti sociali europee hanno già dimostrato di saper dare contributi importanti e concreti su queste tematiche ed hanno concluso accordi collettivi sul congedo parentale, sul lavoro a tempo parziale e, ultimamente, sui contratti a durata fissa a livello interprofessionale, mentre le parti sociali settoriali hanno redatto accordi sull'orario di lavoro e sulla formazione, per citarne solo due. La Commissione incoraggia le parti sociali a proseguire con questo approccio positivo e costruttivo.

Attraverso azioni siffatte - in relazione con le condizioni macroeconomiche e con la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, le parti sociali possono dare un contributo alla strategia europea per l'occupazione e possono sviluppare taluni elementi fra i più importanti del Patto europeo per l'occupazione, in linea con l'approccio adottato dal Consiglio europeo di Vienna.

Va notato che il regolamento riveduto relativo a disposizioni per i fondi strutturali prevede disposizioni rafforzate di partenariato e fa menzione specifica del ruolo delle parti sociali e dei soggetti economici. Pertanto, la Commissione prevede un rinnovato impegno delle parti sociali nella prossima serie di programmi dei fondi strutturali. Inoltre, l'articolo 6 del regolamento riveduto del Fondo sociale europeo prevede che la Commissione possa finanziare, tra l'altro, talune operazioni che rientrano nel quadro del dialogo sociale.

4. Impegni a livello dell'UE

Il principale impegno della Commissione europea nell'ambito della strategia per l'occupazione è il sostegno dato agli Stati membri nella ricerca di migliori risultati sul piano economico ed occupazionale, compatibilmente con uno sviluppo equilibrato e sostenibile. I contributi a livello europeo si concretizzano in tre settori principali:

- Incentivare e sostenere gli investimenti tangibili e non, in particolare nel campo delle risorse umane, per rafforzare la capacità produttiva dell'UE entro gli obiettivi di bilancio fissati dal Patto di stabilità e crescita, sostenendo altresì gli obiettivi della strategia europea per l'occupazione.
- Seguire e promuovere le riforme strutturali, in linea con gli orientamenti in materia di occupazione e con gli orientamenti generali di politica economica, per far funzionare meglio i mercati e contribuire alla realizzazione di una crescita e un'occupazione sostenibili.
- Promuovere la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale e di imposizione fiscale, al fine di migliorare gli incentivi a lavorare e la creazione di posti di lavoro, incrementando altresì le opportunità di inserimento e di reinserimento nel mercato del lavoro.

4.1 Investimenti in risorse fisiche ed umane

Un basso livello di investimenti - in capacità produttiva, infrastrutture, risorse umane ed innovazione - è una delle grandi debolezze dell'Europa. Azioni svolte a livello dell'UE possono dare un contributo positivo. I fondi strutturali riformati saranno il principale sostegno dell'UE agli Stati membri nell'attuazione della strategia europea per l'occupazione e nel rafforzamento degli investimenti. Analogamente, il nuovo Programma quadro di RST è un importante strumento programmatico atto a rafforzare e potenziare le capacità scientifiche e tecnologiche dell'UE. Saranno anche importanti ulteriori azioni volte a completare le Reti transeuropee, facendo maggiore affidamento a nuove fonti di finanziamento. Lo scopo è quello di incoraggiare le aziende e i governi a portare l'investimento e l'innovazione nell'UE, in particolare nei settori potenzialmente di crescita, ai livelli esistenti in altre economie industrializzate.

Investimenti e occupazione

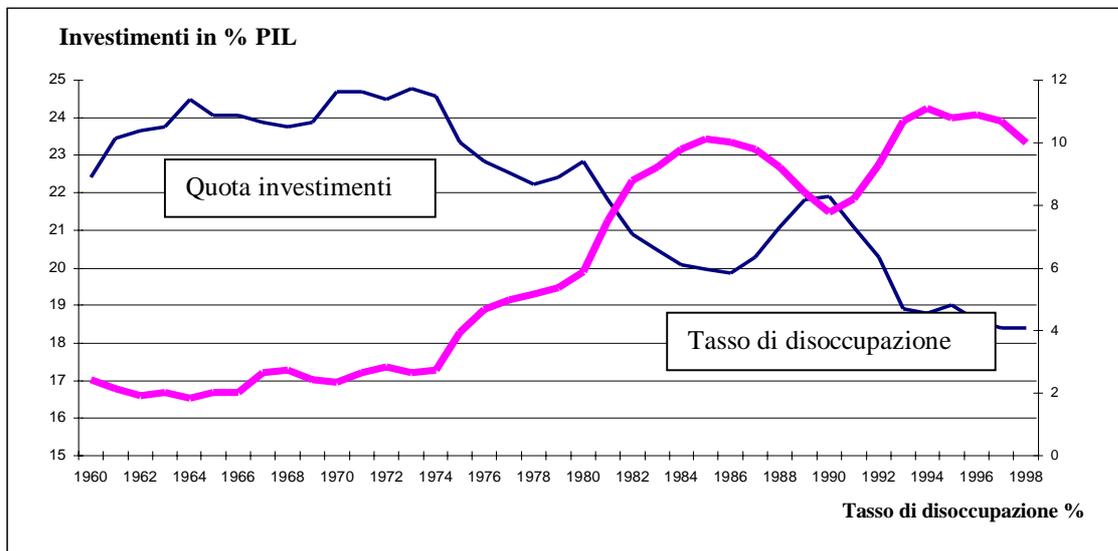
Gli investimenti sono un elemento fondamentale della crescita economica ed occupazionale. Alla fine degli anni '80, allorché l'economia dell'UE cresceva ad un tasso del 3-3,5%, creando 10 milioni di posti di lavoro, i livelli di investimento erano superiori al 20% del PIL. Attualmente, solo il 17% circa del PIL dell'UE è investito ogni anno. Tale tasso di investimento³ deve aumentare sostanzialmente per consentire all'UE di realizzare una crescita occupazionale sostenuta, come indicato dalla relazione economica annuale della Commissione e dagli orientamenti generali di politica economica.

³ Che comprende gli investimenti non tangibili, p. es. in software, basi di dati, brevetti.

Investimenti e occupazione

EUR 15

1960-1998



Sostegno finanziario a livello dell'UE per investimenti in risorse umane e infrastrutture

I fondi strutturali costituiscono il principale contributo dell'Unione europea agli investimenti, siano essi infrastrutturali e produttivi, essenzialmente attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale e i Fondi europei agricoli di orientamento e di garanzia, oppure nel campo delle risorse umane e delle politiche attive del mercato del lavoro, attraverso il Fondo sociale europeo. Tali fondi, insieme con il Fondo di coesione, sono i principali strumenti finanziari dell'Unione a sostegno dello sviluppo sostenibile. In seguito agli accordi relativi all'Agenda 2000 conclusi al vertice di Berlino, le risorse dei fondi strutturali e di coesione ammonteranno a € 213 miliardi per il periodo 2000-2006.

Tutti i fondi strutturali sostengono gli obiettivi di occupazione dell'Unione definiti dal Trattato di Amsterdam e le riforme dell'Agenda 2000 ne rafforzeranno la capacità in tal senso. La valutazione intermedia dei programmi attualmente in corso evidenzia un impatto chiaramente positivo sulla crescita e sull'occupazione per tutti gli obiettivi dei fondi. Tuttavia, mentre gli effetti occupazionali dei programmi dell'obiettivo 1 agiscono sul lungo periodo, quelli degli obiettivi da 2 a 6 sono più immediati e connessi con l'adattamento ai mutamenti strutturali.

Il Consiglio europeo di Vienna si è dichiarato d'accordo perché il FSE dia il proprio sostegno alla strategia europea per l'occupazione e ai Piani nazionali d'azione. Nel progetto di orientamento per l'elaborazione dei futuri programmi dei fondi strutturali, la Commissione ha attirato l'attenzione sui cinque settori di attività contemplati dal nuovo regolamento FSE - mercati del lavoro attivi per promuovere l'occupazione; una società dell'inclusione, aperta a tutti; promuovere l'occupabilità, le competenze e la mobilità attraverso l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; sviluppare l'adattabilità e l'imprenditorialità; adottare azioni positive per le donne - che stanno alla base dei quattro

pilastrini degli orientamenti in materia di occupazione. La Commissione ha anche invocato interventi che abbiano un effetto indiretto sui mercati del lavoro, quali: sviluppare imprese piÙ competitive; fornire servizi di sostegno alle aziende; sostenere lo sviluppo locale ed urbano.

Durante le discussioni con gli Stati membri sui Piani nazionali d'azione, la Commissione li incoraggerà a garantire che i fondi strutturali siano impiegati in modo da integrare i fondi comunitari, nazionali e di altra provenienza per ottenere il massimo effetto in termini occupazionali. Nei negoziati sui nuovi programmi dei fondi strutturali, la Commissione incoraggerà gli Stati membri a mettere in pratica i principi che governano gli orientamenti in materia di occupazione.

La nuova politica integrata di sviluppo rurale sarà operativa in tutta l'Unione europea ed accompagnerà i mutamenti recati dalle riforme agricole. Questa politica consentirà agli interessi locali e regionali di rispondere a nuove esigenze di servizi nei settori ambientale, turistico, culturale e ricreativo, nonché all'esigenza di una nuova produzione agricola e alimentare piÙ diversificata. Queste prospettive rappresentano un notevole potenziale di crescita occupazionale nelle zone rurali.

L'Unione europea dà altresì il proprio sostegno all'investimento, e dunque all'occupazione, attraverso strumenti finanziari orizzontali, quali la Banca europea degli investimenti e il Fondo europeo di investimento. Le loro attività hanno un effetto volano su tutti i tipi di investimento. Attraverso il Programma di azione speciale di Amsterdam, la BEI ha esteso il proprio finanziamento di progetti di investimento a settori ad alta intensità di manodopera, quali PMI, istruzione e salute. La Commissione incoraggerà la BEI a destinare maggiori risorse a promozione, valutazione e cofinanziamento di progetti capitali in settori ad alta intensità di manodopera altamente qualificata, nonché per le risorse umane. Anche il Parlamento europeo ha dato il proprio sostegno alla creazione di posti di lavoro, in particolare nelle PMI, attraverso l'Iniziativa crescita e occupazione, attuata con l'aiuto della BEI e del FEI e finanziata con uno stanziamento di € 420 milioni per il periodo 1998-2000.

La Commissione si prefigge di garantire che l'obiettivo della creazione sostenibile di occupazione sia integrato nella programmazione e attuazione dei fondi strutturali e di coesione nel periodo di programmazione 2000-2006, adoperandosi in particolare per garantire l'esistenza di una sinergia tra i programmi del Fondo sociale europeo e l'attuazione dei Piani nazionali d'azione. La Commissione collaborerà con il Parlamento europeo e con la Banca europea degli investimenti nelle loro azioni a favore della creazione di posti di lavoro.

Istruzione e formazione

L'obiettivo generale della strategia europea per l'occupazione è la creazione di una società altamente qualificata in un'economia basata sulle conoscenze. E' essenziale fare maggiori investimenti nelle risorse umane, con particolare riguardo ai segmenti di alta tecnologia, di alte qualifiche e basati sui servizi del mercato del lavoro e di quello dei prodotti.

Per spostare il peso degli investimenti verso le risorse umane, è necessario che le aziende tengano conto, nella loro programmazione, degli effetti occupazionali. La Commissione è pienamente consapevole dell'importanza che riveste lo sviluppo delle risorse umane per la crescita economica e occupazionale, in particolare per la creazione e lo sviluppo delle

imprese. Questo concetto deve comprendere la formazione gestionale e il miglioramento delle qualifiche dei dipendenti.

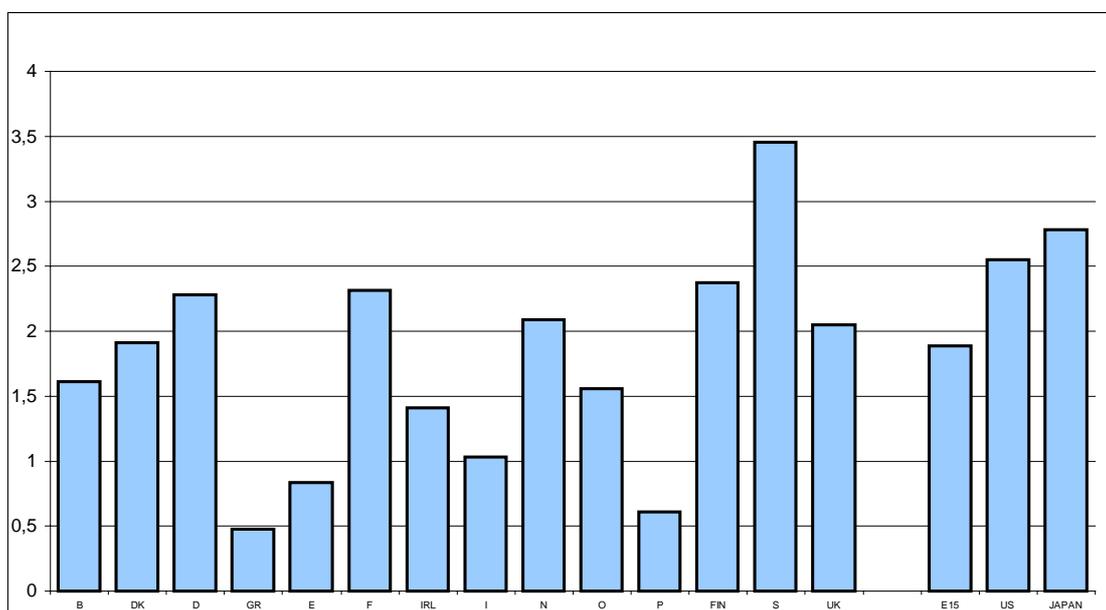
I programmi dell'UE nel settore dell'istruzione e della formazione professionale saranno, anch'essi, orientati sempre più verso la promozione dell'occupazione. E' questo uno degli obiettivi principali dei programmi Leonardo II e Socrates II (che inizieranno le attività nel 2000). L'obiettivo centrale di questi programmi è quello di sostenere, a tutti i livelli, il processo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita. I programmi sono intesi ad aiutare le persone a migliorare la loro occupabilità acquisendo qualifiche e competenze pertinenti nell'attuale mercato del lavoro in mutamento. Il programma Leonardo, insieme con il Fondo sociale europeo, mirerà a migliorare e rafforzare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, attraverso apprendistati e formazioni sul lavoro, nonché ampliando l'accesso alla formazione continua di qualità. Le azioni di inserimento avvantaggeranno anche i giovani senza qualifiche, in particolare attraverso l'iniziativa delle scuole della seconda opportunità.

Il nuovo programma Gioventù (che sarà varato anch'esso nel 2000) si pone l'obiettivo dell'occupabilità in un senso più ampio e si prefigge di migliorare la creatività dei giovani, il loro senso dell'iniziativa e la loro attitudine ad agire in modo indipendente.

Sostegno dell'UE alla ricerca e allo sviluppo

Nel comparto della spesa per ricerca e sviluppo, L'UE segna il passo rispetto ad altre economie sviluppate. L'Unione europea, gli Stati membri e le aziende devono lavorare insieme per stanziare maggiori risorse per l'investimento in questo settore. Il Quinto programma quadro (1998-2002) rispecchia una svolta significativa nella direzione del sostegno comunitario alla ricerca, in quanto mette l'accento sulla ricerca che reca vantaggio alla società europea nel suo complesso, tra cui la creazione e il mantenimento di nuove opportunità di lavoro, e sullo sviluppo di competenza attraverso azioni di formazione e mobilità.

Spesa per R&S in % del PIL, 1996



Fonte: Eurostat, OCSE

Tutte le attività di ricerca prendono in considerazione gli aspetti socioeconomici, tra cui l'occupazione. Il Quinto programma quadro riconosce l'importanza di investire nelle risorse umane per garantire l'utilizzazione del potenziale di crescita delle nuove attività di alta tecnologia ad alto potenziale di crescita e per realizzare, in generale, un'occupazione di lungo termine e di valore elevato. Il programma finanziario ricerca socioeconomica mirata su temi relativi all'occupazione, alla crescita, ai nuovi modelli lavorativi, ecc., in connessione soprattutto con i mutamenti tecnologici, le opzioni di nuovi modelli di sviluppo in Europa e l'effetto dei mutamenti della società sull'istruzione e sulla formazione.

Nella selezione dei progetti nell'ambito del Quinto programma quadro, la Commissione baderà a tener conto degli obiettivi occupazionali definiti, in particolare, dagli orientamenti in materia di occupazione. Va anche notato, in questo contesto, che esistono disposizioni speciali per la partecipazione delle PMI al programma, a cui è destinato un minimo del 10% dei fondi disponibili.

Infrastruttura e investimento

Sin dal Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione", del 1993, la Commissione ha sottolineato l'importanza dell'investimento europeo in infrastruttura per sostenere la crescita, gli incrementi di produttività e l'occupazione sostenibile. Questa impostazione è stata ribadita dal Consiglio europeo di Vienna. Le decisioni di investimento dovranno avvenire nell'ottica di dare un contributo permanente alla crescita economica e all'occupazione. Gli impatti occupazionali a breve termine derivanti dalla costruzione dell'infrastruttura e l'incremento temporaneo di spesa al consumo vanno considerati alla stregua di effetti collaterali positivi. Gli investimenti in infrastruttura di trasporto possono

portare a ridurre le disparità di sviluppo (migliorando l'accesso alle regioni periferiche e meno sviluppate e di conseguenza la coesione all'interno degli Stati membri e tra di essi).

Sebbene gli Stati membri abbiano già sostenuto notevoli esborsi finanziari per attuare le Reti transeuropee di trasporti, investendo circa € 38 miliardi nel 1996 e nel 1997 (di cui un terzo circa proviene dal bilancio comunitario e dalla BEI), occorre accelerare i tempi. Bisogna anche dedicare maggiore attenzione alla promozione e al sostegno di iniziative di alta tecnologia, quali il progetto Galileo di navigazione satellitare, che sono di per sé foriere di occupazione e, inoltre, pongono le basi per ulteriori sviluppi su larga scala in termini economici ed occupazionali.

Per sostenere adeguatamente questi interventi e migliorare l'effetto di leva delle azioni della Comunità in questo settore, la Commissione ha proposto di aumentare significativamente l'importo totale dell'assistenza comunitaria nell'ambito della linea di bilancio dedicata alla rete transeuropea di trasporti. Insieme con gli interventi dei fondi strutturali e di coesione, quest'azione dovrebbe contribuire ad accelerare significativamente l'attuazione delle reti transeuropee di trasporti. Anche la BEI può svolgere un ruolo di primo piano in questo contesto, motivo per cui l'esame dei progressi effettuati con le reti, richiesto dal Consiglio europeo di Vienna, prevede di potenziare disposizioni di finanziamento, con la partecipazione della BEI e traendo vantaggio dall'esperienza acquisita con il Programma speciale di azione di Amsterdam.

Nonostante l'importanza delle risorse a livello comunitario, esse possono solo completare gli investimenti infrastrutturali, di entità assai maggiore, fatti dagli Stati membri. In una comunicazione dello scorso dicembre⁴ su "Gli investimenti pubblici nel quadro della strategia economica", la Commissione ha riscontrato un calo significativo del totale degli investimenti pubblici nell'UE ed ha incoraggiato azioni degli Stati membri volte a riorientare la spesa a favore dell'investimento. Il Consiglio è invitato ad adottare le raccomandazioni contenute nella comunicazione sugli investimenti pubblici nel quadro della strategia economica, anche incrementando il finanziamento delle reti transeuropee attraverso partenariati pubblico-privato, sviluppando gli strumenti della BEI ed approvando un contributo più sostanzioso del bilancio comunitario. La Commissione seguirà i progressi raggiunti in tal senso, sulla base dei programmi di stabilità e convergenza presentati dagli Stati membri.

In questo contesto, la Commissione presta un'attenzione particolare ai provvedimenti di sostegno allo sviluppo dei partenariati pubblico-privato. Nella sua proposta di modifica delle norme generali di erogazione dell'assistenza finanziaria comunitaria nel campo delle reti transeuropee, per esempio, la Commissione prevede la possibilità della partecipazione al capitale di rischio.

Sostenibilità della crescita e occupazione

I miglioramenti nei livelli di tutela ambientale, efficienza economica e competitività devono rafforzarsi mutuamente e sostenere il progresso economico e sociale. Ciò richiede un approccio equilibrato, in modo da soddisfare le esigenze della generazione attuale pur preservando i diritti delle generazioni future. Il Protocollo di Kyoto, una volta ratificato, impegnerà i paesi industrializzati ad attuare riduzioni giuridicamente vincolanti delle

⁴ COM(98) 682.

emissioni di gas da effetto serra, dando un forte stimolo al passaggio a tecnologie pulite e a basso consumo energetico. Parimenti, la direttiva sulla prevenzione integrata dell'inquinamento ed altre direttive su prevenzione e riduzione dell'inquinamento incentivano lo sviluppo di processi produttivi più sostenibili.

Gli investimenti in tecnologie pulite e a basso consumo energetico, p. es. nell'ambito di restauri urbani e rurali, nonché nel riciclaggio e nella conservazione della natura, contribuiranno al verificarsi di tassi di occupazione più elevati, attraverso una maggiore competitività delle aziende o grazie ad un aumento della domanda di prodotti e servizi rispettosi dell'ambiente. L'UE deve cogliere le opportunità di ottenere una fetta più larga di questi mercati mondiali in crescita, orientando la spesa di R&S, le strutture di sostegno e gli incentivi a favore di questi prodotti e servizi. Entro metà 2000, la Commissione avrà completato un'analisi degli eventuali effetti per l'occupazione di un passaggio a tecnologie e processi di produzione puliti. Potrebbe nascerne un manuale di prassi innovative relative agli investimenti in buona gestione ambientale e alle implicazioni che ne derivano in termini di sviluppo delle risorse umane.

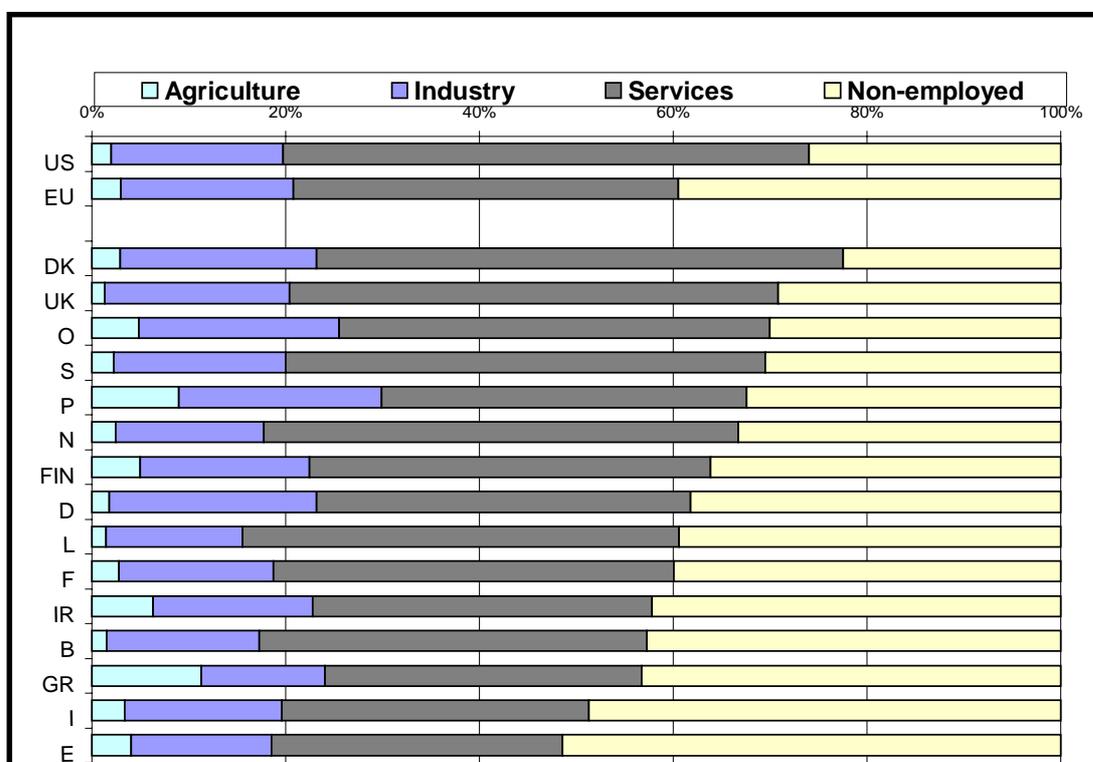
Per avviare un dialogo e rafforzare il processo di sviluppo programmatico in questo settore, la Commissione sta preparando una riunione dei ministeri del Lavoro e degli Affari sociali, dell'Ambiente e dell'Industria.

4.2 Far funzionare meglio i mercati

Le riforme strutturali nei mercati dei beni, dei servizi e dei capitali sono essenziali per la creazione di posti di lavoro, come sottolineano le conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff, in particolare nel contesto dell'UEM. La flessibilità nei mercati dei prodotti e dei capitali è altresì necessaria per minimizzare l'impatto degli shock asimmetrici sui mercati del lavoro in paesi e regioni della zona Euro. Se le riforme strutturali sono state introdotte nei mercati dei beni e dei servizi nel corso degli ultimi dieci anni (mercato unico, moneta unica, apertura dei mercati delle telecomunicazioni, dell'energia e dei trasporti, privatizzazione delle imprese statali, introduzione della tecnologia dell'informazione, ecc.), rimane però un'esigenza di riforme strutturali e miglioramenti dell'ambiente commerciale per espandere i settori dei servizi che sono ancora poco sviluppati in numerosi Stati membri e per recuperare il ritardo di sviluppo della società dell'informazione. Tutti questi compiti richiedono una promozione forte e sostenuta dell'imprenditorialità e della competitività.

Potenziale occupazionale del settore dei servizi

Occupazione in percentuale della popolazione in età da lavoro



Fonte: Indagine sulla forza di lavoro e US Bureau of Labour Statistics

Negli ultimi anni, la produttività del lavoro nell'UE ha continuato a crescere ad un ritmo più veloce che negli Stati Uniti, portando l'Unione a convergere verso i livelli di produttività degli Stati Uniti, che tuttavia non sono ancora stati raggiunti. Se si guarda all'occupazione, però, la situazione è radicalmente diversa. Poiché l'aumento della produttività nell'UE è stato accompagnato da un approfondimento del capitale, l'aumento degli occupati è stato sempre inferiore nell'UE che negli Stati Uniti e in Giappone.

Il divario occupazionale tra l'UE e gli Stati Uniti non si manifesta nell'agricoltura e nell'industria, bensì nel settore dei servizi, dove la differenza dei tassi di occupazione è di 14 punti percentuali, pari a 36 milioni di posti di lavoro. L'occupazione nell'UE è significativamente minore rispetto agli Stati Uniti in tutti i settori dei servizi. Ciò riguarda non solo i lavori poco qualificati, ma anche quelli che richiedono un livello elevato di qualifiche. Questa situazione non è limitata al settore dei servizi commerciali. Negli Stati Uniti sono meno numerosi i posti di lavoro nell'amministrazione pubblica, ma questo dato è ampiamente compensato dalla maggiore occupazione nell'istruzione, nella sanità, nell'assistenza sociale e nelle attività ricreative.

L'adozione di tecniche a maggiore intensità di capitale da parte delle aziende europee e la loro scelta apparente di non impegnarsi in alcuni settori che presentano una più elevata

intensità di manodopera, soprattutto nei servizi, sono probabilmente causate dai medesimi fattori fondamentali. Nel mercato del lavoro, gli alti costi non salariali del lavoro possono aver disincentivato talune imprese europee dall'intraprendere attività ad alta intensità di manodopera. Inoltre, nonostante gli effetti positivi del programma del mercato unico sulla concorrenza e sulla liberalizzazione, l'integrazione del mercato in numerosi settori di servizi, in particolare in campo finanziario, è ancora indietro rispetto alla situazione esistente per i prodotti. Esistono rigidità e costi inutili, per esempio nel settore energetico e in quello delle licitazioni pubbliche, che inducono a proseguire le iniziative volte ad incentivare l'efficienza economica⁵.

I servizi commerciali svolgono un ruolo importante per creare vantaggi competitivi, conoscenze e innovazione. Agevolando i mutamenti industriali ed organizzativi, essi contribuiscono a creare posti di lavoro. Anche altri settori danno un contributo, rispondendo a mutamenti della domanda. La recente relazione del Gruppo di alto livello della Commissione su turismo e occupazione, cui la Commissione risponderà a tempo debito, sottolinea, per esempio, il contributo del turismo alla crescita e all'occupazione e le prospettive di questo settore di creazione di 3,3 milioni di posti di lavoro nel prossimo decennio. Gli Stati membri si sono impegnati a "sviluppare le condizioni contestuali per utilizzare appieno il potenziale occupazionale del settore dei servizi" negli orientamenti in materia di occupazione del 1999.

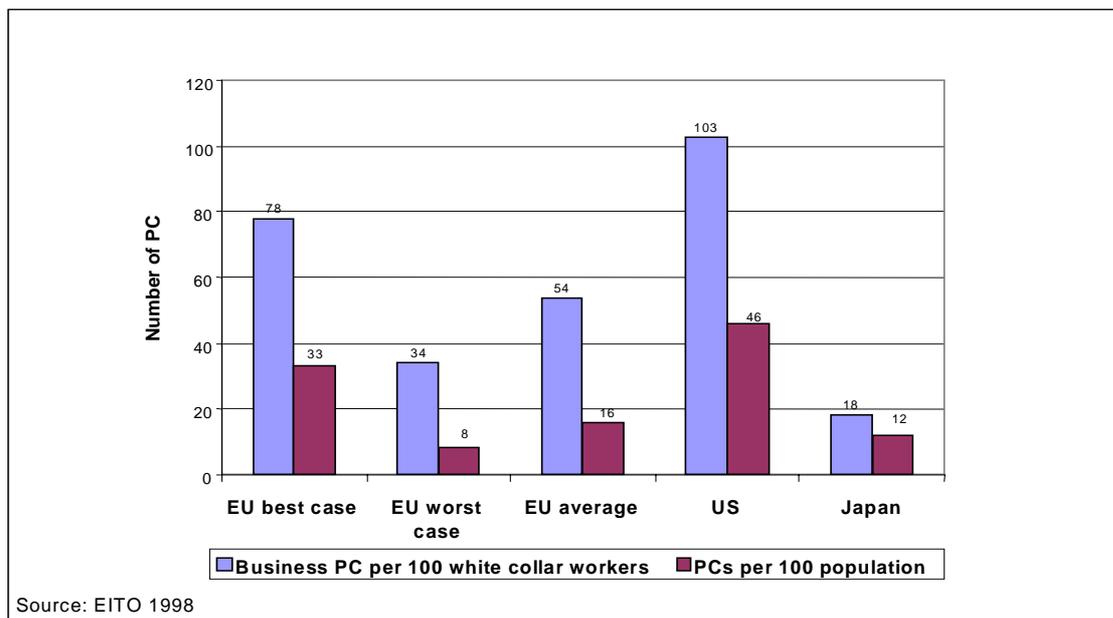
Il potenziale di creazione di posti di lavoro del settore artistico, creativo e audiovisivo è significativo, soprattutto se si considera l'impatto delle nuove tecnologie. Gli strumenti comunitari in questo campo (soprattutto Media II e i programmi culturali della Comunità) garantiranno che le esperienze positive del settore diano un contributo al processo più ampio di mutamento nel mondo del lavoro.

Strettamente collegato alla trasformazione delle economie dell'UE in economie di servizi è lo sviluppo accelerato della società dell'informazione: un mutamento fondamentale della società che avrà un forte impatto sul carattere generale dell'occupazione, creando nuovi posti di lavoro nelle industrie della società dell'informazione e in altri settori che fanno uso dei suoi beni e servizi.

Nella sua relazione al Consiglio di Vienna sulle opportunità di lavori nella società dell'informazione, la Commissione ha sottolineato la necessità di intervenire urgentemente per sviluppare una cultura dell'impresa, promuovere mutamenti organizzativi e l'adattabilità e dare impulso alle qualifiche e ai livelli di istruzione. Un "divario di qualifiche", che è risultato in 500.000 posti di lavoro non occupati a fine 1998, minaccia di crescere fino a più di 1.000.000 di posti entro il 2002. La Commissione collabora strettamente con gli Stati membri per promuovere una strategia di utilizzazione del potenziale occupazionale della società dell'informazione, per individuare indicatori con cui seguire e misurare i progressi e per analizzare le priorità, al fine di realizzare progressi per il Consiglio europeo di Helsinki.

⁵ COM(99) 10, pagg. 3 e 14.

Uso dei Personal Computer



In considerazione della crescita prevista per il commercio elettronico e delle opportunità che rappresenta in particolare per le PMI, la Commissione sta moltiplicando gli sforzi per promuovere il commercio elettronico per le PMI. La Commissione sostiene altresì lo sviluppo di un mercato paneuropeo dei servizi che possono essere forniti con mezzi elettronici ed ha proposto una direttiva per definire un quadro giuridico coerente per lo sviluppo del commercio elettronico⁶.

Sorvegliare le riforme strutturali e promuovere la concorrenza quali condizioni dell'occupazione sostenibile

La Comunità deve svolgere un ruolo fondamentale per garantire che il mercato unico funzioni secondo una serie completa di norme chiare, giuste e stabili. Il coordinamento allargato della programmazione a livello dell'UE, che incorpora questioni di programmazione microeconomica insieme con temi occupazionali e macroeconomici è essenziale per realizzare i nostri obiettivi di creazione di posti di lavoro e stabilità macroeconomica nel contesto dell'UEM. La sorveglianza, da parte della Commissione, del funzionamento dei mercati comunitari di beni, servizi e capitali è parte integrante della sua politica generale di rimozione delle barriere strutturali nei mercati e, pertanto, della politica a favore dell'occupazione.

Il mercato dell'UE dei servizi finanziari necessita di un miglioramento delle prestazioni microeconomiche, per raggiungere i nostri principali obiettivi economici e sociali. Oltre al potenziale di creazione di posti di lavoro del settore stesso, la riforma strutturale a livello dell'UE, volta ad agevolare l'accesso ai mercati dei capitali, abbasserà il costo del capitale destinato agli investimenti, a vantaggio dell'occupazione e della competitività nell'UE. Il

⁶ COM(99) 10, pag. 14.

Consiglio europeo di Vienna ha sottolineato l'importanza del Quadro d'azione della Commissione⁷ per i servizi finanziari quale strumento atto ad utilizzare il potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro del settore finanziario.

Le norme della concorrenza hanno un ruolo essenziale quale motore della creazione di posti di lavoro, in quanto stabiliscono le condizioni dell'attribuzione efficiente delle risorse nell'economia, in linea con l'interesse comune. In particolare, le norme comunitarie relative agli aiuti di Stato servono a prevenire le distorsioni della concorrenza, che ostacolano la creazione di posti di lavoro sostenibili. La Commissione continuerà e rafforzerà le proprie azioni volte a garantire che gli aiuti di Stato, la maggior parte dei quali sono erogati da un piccolo numero di Stati membri, siano versati solo in casi giustificati, nel rispetto delle disposizioni della normativa esistente della Commissione.

La politica comunitaria della concorrenza riconosce che i provvedimenti presi di mira, in particolare quelli volti a migliorare l'occupabilità, possono svolgere un ruolo importante di promozione dell'occupazione. La formazione dei lavoratori e dei disoccupati è uno dei migliori esempi di provvedimenti di questo tipo. Per chiarire quando e come gli aiuti di Stato alla formazione saranno valutati ai sensi delle norme di concorrenza, la Commissione ha adottato un quadro di riferimento sull'aiuto alla formazione. Tale quadro dispone che un aiuto più elevato può essere autorizzato per azioni di formazione che effettivamente migliorino l'occupabilità dei lavoratori, fornendo loro competenze trasferibili, oppure che siano rivolte ai soggetti più svantaggiati sul mercato del lavoro. La Commissione sta svolgendo lavori preparatori, sulla base dell'esperienza acquisita nell'ambito del quadro attuale, su un'esenzione di gruppo per l'aiuto alla formazione, in base alla quale non sarebbe più obbligatorio notificare alla Commissione questo tipo di aiuto, a patto che fossero soddisfatte le condizioni che disciplinano l'esenzione di gruppo.

Esistono anche direttive sull'erogazione di aiuti di Stato intesi specificamente a creare o mantenere occupazione. La Commissione garantirà che le direttive rivedute sugli aiuti di Stato, attualmente in fase di preparazione, mantengano un atteggiamento favorevole nei confronti degli aiuti volti a creare nuovi posti di lavoro, in particolare nelle PMI, nonché in settori ammessi a fruire degli aiuti regionali, e per sostenere la creazione di posti di lavoro per categorie di lavoratori in difficoltà.

La Commissione sta approfondendo la propria collaborazione con gli Stati membri e con le parti sociali per sviluppare una strategia di valutazione degli effetti occupazionali più generali della liberalizzazione del mercato, che comprenderà un esame dell'impatto occupazionale, delle esigenze di riqualificazione e dei provvedimenti di adattamento in diversi settori. I mercati dell'energia sono stati individuati quali settori pilota e i lavori sono già iniziati. La Commissione sta anche considerando l'eventualità di avviare azioni ulteriori in seguito alla Relazione del Gruppo di esperti di alto livello sulle implicazioni economiche e sociali dei mutamenti industriali, come auspicato dal Consiglio europeo di Vienna.

Promuovere l'imprenditorialità

Creare un ambiente propizio al buon funzionamento delle imprese e alla creazione di posti di lavoro è un elemento fondamentale della strategia per l'occupazione. In risposta alla

⁷ COM(98) 625.

relazione BEST, la Commissione sta attuando un piano d'azione "Promuovere l'imprenditorialità e la competitività"⁸, incentrato su nuovi approcci nei campi dell'istruzione, della formazione, dell'ambiente di lavoro, dell'accesso ai finanziamenti e a sostegno dell'innovazione e di un'amministrazione pubblica migliore. La Commissione continuerà a portare avanti il proprio impegno a favore della semplificazione e di una normativa migliore in tutti i settori programmatici, affinché siano propizi alla creazione di posti di lavoro. Esiste un'esigenza generale di sviluppo di una cultura imprenditoriale forte in Europa, che può trarre notevoli vantaggi da scambi tra alti dirigenti e giovani imprenditori. La Commissione sta esaminando la possibilità di sostenere gli avviamenti di attività commerciali attraverso un programma "mentore" e potrebbe invitare le organizzazioni europee degli attori economici e le imprese a dare un contributo allo sviluppo di un'iniziativa siffatta.

Altre iniziative riguardano il finanziamento di nuove società. I fondi di capitale di avvio hanno un notevole potenziale di creazione di posti di lavoro attraverso investimenti in PMI innovative nuove o di recente fondazione. Tuttavia, il settore dei fondi di capitale di avvio è tuttora assai poco sviluppato in Europa, rispetto agli Stati Uniti. Poiché le banche spesso esitano a concedere prestiti a nuove imprese innovative, la Commissione ha varato, nel novembre scorso, una nuova azione di capitale d'avvio, denominata CREA (*Capital risque pour les entreprises en phase d'amorçage* - Capitale di rischio per le imprese in fase di avviamento), che mira ad ottenere prestazioni più elevate dei fondi relativamente alla creazione di nuove imprese e, di conseguenza, di nuovi posti di lavoro. Il campo d'azione del CREA comprende anche il trasferimento di ditte a nuovi proprietari, in quanto attualmente fallisce il 35% circa delle ditte trasferite. I fondi investiti nel trasferimento di imprese sono un contributo importante alla salvaguardia dei posti di lavoro. Un miglior accesso al capitale per PMI innovative nuove e in fase di sviluppo è fornito dalle iniziative I-TEC e LIFT.

Si creerà una rete di fondi di capitale d'avvio e per promuovere le migliori prassi e la formazione. Nell'aprile 1998 la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo "Capitale di rischio: una chiave per la creazione di posti di lavoro nell'Unione europea", insieme con un piano d'azione, per rimuovere le barriere che frenano i mercati dei capitali di rischio.

La Commissione continuerà ad attuare i provvedimenti da adottare a livello comunitario ed incentiverà i progressi, in qualità di facilitatore/mediatore per i provvedimenti responsabilità degli Stati membri, aiutando a migliorare le analisi e diffondere le migliori prassi attraverso azioni concertate, fomentando studi e avviando una discussione per tutti i soggetti interessati. Si prevede di preparare una relazione sui progressi effettuati nell'attuazione del Piano d'azione sul capitale di rischio a livello comunitario e nazionale.

⁸ COM(98) 550 del 30.09.98.

4.3 Modernizzare la protezione sociale e i sistemi d'imposizione fiscale

In linea con il Programma di azione sociale 1998-2000 e come indicato nella Relazione economica annuale 1999, la Commissione, insieme con gli Stati membri, procederà tra breve ad una valutazione dei progressi effettuati nel modernizzare e migliorare la protezione sociale, per garantire che l'occupazione e la protezione sociale formino un insieme programmatico coerente. La Commissione continuerà altresì a collaborare con gli Stati membri per realizzare strutture fiscali e di spesa più favorevoli all'occupazione.

La modernizzazione dei sistemi di protezione sociale

Prendendo come base le preve comunicazioni della Commissione "Dibattito sul futuro della protezione sociale" (1995) e "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'UE" (1997), nonché le raccomandazioni degli orientamenti generali di politica economica per il 1999, la Commissione, insieme con gli Stati membri, procederà ad una valutazione congiunta dei progressi realizzati nel modernizzare e migliorare i sistemi di protezione sociale, onde garantire che le politiche dell'occupazione e della protezione sociale formino un insieme programmatico coerente.

A tutt'oggi, le discussioni si sono incentrate sui seguenti temi: rendere la protezione sociale maggiormente orientata all'occupazione; adattare i sistemi alle conseguenze di una popolazione in fase di invecchiamento; adeguarsi al nuovo equilibrio tra i sessi nel mondo del lavoro; riformare il sistema del coordinamento della sicurezza sociale per coloro che si spostano all'interno dell'UE.

I lavori in corso si dedicano ad analizzare il contesto nuovo e mutevole in cui i sistemi di protezione sociale si troveranno ad operare, un contesto definito dall'UEM, dalla strategia europea per l'occupazione e dal futuro ampliamento dell'Unione, nell'intento di rafforzare la cooperazione con e tra gli Stati membri sulle tematiche di protezione sociali, comprese in particolare le azioni volte a rendere i sistemi di protezione sociali più favorevoli all'occupazione.

Riformare la fiscalità

La promozione dell'occupazione attraverso una tassazione del lavoro più favorevole è un elemento importante della strategia europea per l'occupazione, mentre dal canto loro gli orientamenti generali di politica economica per il 1999 raccomandano di ridurre l'onere fiscale complessivo che grava sul costo del lavoro nella maggior parte degli Stati membri. Poiché si è venuto a creare un divario sempre maggiore tra gli importi ricevuti dai lavoratori e quelli versati dalle imprese, gli Stati membri sono incentivati ad adottare i provvedimenti necessario per invertire la tendenza. Anche gli orientamenti in materia di occupazione del 1999 invitano gli Stati membri a rendere i loro sistemi fiscali più favorevoli all'occupazione. Si presta un'attenzione particolare al potenziale beneficio per l'occupazione di una pressione fiscale ridotta sui costi del lavoro e sui costi non salariali per i lavoratori relativamente meno qualificati e meno pagati.

L'aliquota di tassazione sul lavoro dipendente ha raggiunto quasi il 43% nel 1996, rispetto ad un livello del 35% per l'UE a 12 nel 1980. Nello stesso periodo l'aliquota implicita di tassazione su altri fattori produttivi (principalmente il capitale) è diminuita dal 42% al 35,6%. Mentre la tendenza generale in altri settori attualmente si orienta verso aliquote minori e basi imponibili più ampie, occorre comunque mantenere un livello sufficiente di imposizione effettiva. Per garantire l'equilibrio di bilancio, una riduzione dell'onere fiscale

sul lavoro dipendente richiederà una riduzione della spesa pubblica o un aumento in altri settori impositivi.

Nella Relazione congiunta sull'occupazione del 1999, la Commissione cercherà anche di valutare l'efficacia delle esperienze svolte negli Stati membri, in particolare sulla base delle relazioni di attuazione dei Piani nazionali d'azione per l'occupazione. Ciò comporterà un esame del potenziale insito nel collegare i tagli ai costi non salariali del lavoro alla creazione di incentivi fiscali per la formazione, al fine di garantire che i sistemi fiscali sostengano attivamente l'occupabilità in linea con gli orientamenti in materia di occupazione.

La Commissione ha presentato una proposta di direttiva che consentirà agli Stati membri che lo desiderino di applicare, per un periodo sperimentale di 3 anni, un'aliquota IVA ridotta su determinati servizi ad alta intensità di manodopera (quali i servizi di riparazione di beni mobili tangibili, restauro di edifici e servizi di assistenza domestica). Questo provvedimento intende utilizzare il potenziale di creazione di posti di lavoro in attività che sono ricadute nell'economia sommersa. Si procederà ad una valutazione dettagliata dei risultati dell'iniziativa, a tempo debito, e se l'esperimento si rivelerà riuscito, la Commissione considererà l'opportunità di presentare proposte pertinenti.

Ristrutturare la spesa pubblica

In occasione del Consiglio europeo di Firenze del 1996, i capi di Stato e di governo hanno approvato la ristrutturazione selettiva della spesa pubblica, per dare la priorità alle politiche attive a favore dell'occupazione; successivi orientamenti generali di politica economica hanno individuato i principi generali che devono governare tale ristrutturazione.

Nel 1998, la Commissione ha varato uno studio generale per analizzare se e come gli Stati membri hanno attuato l'accordo raggiunto dal Consiglio europeo di Firenze. Lo studio fornirà informazioni sulla struttura del bilancio pubblico negli Stati membri e sui mutamenti della struttura della spesa pubblica dal 1990 a questa parte. Quest'estate, la Commissione analizzerà i risultati dello studio intermedio ed intende presentare una relazione a tempo debito.

Con l'aiuto delle informazioni raccolte, la Commissione intende indicare in che modo la ristrutturazione della spesa negli Stati membri può favorire gli obiettivi sociali e la promozione dell'occupazione. Tali indicazioni potranno fornire la base per un dibattito sugli obiettivi programmatici degli Stati membri.

Spesa per le politiche del mercato del lavoro, 1997

