



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 19 febbraio 2010 (25.02)
(OR. en)**

6575/10

**SOC 124
ECOFIN 108
EDUC 33
JEUN 9**

NOTA DI TRASMISSIONE

al: Comitato dei Rappresentanti permanenti (parte prima)/Consiglio EPSCO

n. doc. prec.: 5037/10 SOC 5 ECOFIN 6 EDUC 3 JEUN 1

Oggetto: **Progetto di relazione comune sull'occupazione 2009/2010**

Si allega per le delegazioni il testo del progetto di relazione comune sull'occupazione 2009/2010 quale risulta dalla riunione del Comitato per l'occupazione tenutasi il 17 febbraio 2010.

Le sfide principali per le future politiche dell'occupazione

Le misure predisposte dagli Stati membri in risposta alla crisi e le attuali riforme strutturali da essi adottate nel 2009 hanno contribuito in modo significativo a ridurre l'impatto negativo della crisi sull'occupazione.

Restano peraltro importanti sfide da affrontare. La crisi ha accentuato i problemi strutturali del mercato del lavoro, con un maggior rischio di disoccupazione di lunga durata e di disoccupazione strutturale nei prossimi anni. Persiste lo scarto tra l'offerta e la domanda di competenze, malgrado la crescita della disoccupazione, imponendo continui sforzi in materia di investimenti in capitale umano nonché una maggiore anticipazione e corrispondenza delle necessità occupazionali. La crisi ha altresì evidenziato che vi sono alcuni gruppi particolarmente a rischio (giovani, migranti, lavoratori poco qualificati) e che l'esclusione di gruppi sfavoriti è un problema tuttora irrisolto senza politiche attive mirate.

Per assicurare una crescita sostenibile, l'Europa ha tuttora bisogno di più occupazione, produttività più elevata e un mercato del lavoro che favorisca maggiormente l'inserimento. Per preparare un'uscita dall'attuale crisi ed orientarsi verso questa crescita, tre grandi tipi di sfida determineranno le politiche per l'occupazione, nell'ottica di un adeguamento delle misure di crisi nell'ambito delle riforme strutturali in corso:

- Rafforzare le misure di crisi esistenti - è indispensabile migliorare l'efficacia di tali misure. In particolare, l'orario ridotto può essere giustificato provvisoriamente per posti di lavoro durevoli fintanto che la disoccupazione continua ad aumentare, ma i criteri da applicare per tale regime devono essere rigorosi. A ciò si può affiancare una maggiore efficienza ed efficacia di specifiche istituzioni del mercato del lavoro, ad esempio il miglioramento della capacità dei servizi pubblici dell'occupazione di fornire un aiuto più personalizzato per la ricerca di un posto di lavoro a monte del licenziamento.

- Adeguare le misure di crisi - l'obiettivo principale consiste nel rafforzare la sicurezza dei redditi per le persone più bisognose e quelle in fase di transizione eliminando le trappole dell'inattività e della disoccupazione. Un obiettivo prioritario è anche la soluzione del problema della segmentazione crescente del mercato del lavoro nell'ottica del miglioramento della situazione delle persone che non beneficiano di contratti standard e sono spesso insufficientemente coperte dai regimi di assicurazione-disoccupazione e dalle misure attive del mercato del lavoro.
- Soppressione graduale delle misure di crisi - concentrarsi sulle riforme strutturali. Con l'aumento dei disoccupati causato dalla pressione supplementare sulle misure di riforma a lungo termine del mercato del lavoro, una delle principali priorità sarà di migliorare l'efficacia di tali misure. Occorrono riforme ispirate al principio della flessicurezza, miranti a combinare una maggiore flessibilità a una maggiore sicurezza sul mercato del lavoro; è necessario in particolare trovare il giusto equilibrio tra la protezione del posto di lavoro e la sicurezza sul mercato, colmare lo scarto tra la domanda emergente e le competenze attualmente disponibili sul mercato, favorire la mobilità professionale tra le regioni e tra le occupazioni e migliorare la capacità di adeguamento delle retribuzioni all'evoluzione della produttività.

Misure a breve e a più lungo termine incentrate sul mercato del lavoro hanno evitato un aumento più importante della disoccupazione ed hanno fornito altresì un reddito e altre misure di accompagnamento per i lavoratori colpiti dalla crisi; ciò dovrebbe consentire un più tempestivo verificarsi della ripresa e una crescita sostenibile più solida. La riforma del mercato del lavoro dovrà continuare speditamente se l'UE vuole conseguire - come necessario - più occupazione, posti di lavoro migliori e una maggiore inclusione sociale.

1. SITUAZIONE DELL'OCCUPAZIONE NEL 2009 E PROSPETTIVA PER IL 2011

Malgrado i segni di ripresa economica nell'UE, le prospettive dell'occupazione restano in genere sfavorevoli, con una disoccupazione generale ancora in aumento, sebbene ad un ritmo più lento. Dopo un periodo di forte miglioramento dei risultati del mercato dell'occupazione fino all'inizio del 2008, la crisi finanziaria ed economica mondiale ha rimesso in causa la maggior parte dei progressi ottenuti. Anche se alcuni Stati membri hanno fatto registrare risultati molto peggiori di altri, la tendenza generale a partire dalla metà del 2008 è caratterizzata dalla **contrazione della domanda di nuova manodopera** (circa -30%), da una **riduzione dell'occupazione** (-1,9% = 4,3 milioni di posti di lavoro) e dall'**aumento della disoccupazione**, in special modo tra i gruppi che si

trovavano già, sul mercato del lavoro, in una situazione relativamente precaria prima della crisi (giovani, lavoratori poco qualificati, migranti). Questo grave deterioramento rispecchia la contrazione dell'attività delle imprese nei settori/attività più colpiti dalla crisi, ma anche il maggior ricorso a formule di lavoro flessibile, specialmente per i lavoratori con meno esperienza, che sono stati quindi i primi a perdere il loro posto di lavoro (fra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009 1,7 milioni di lavoratori temporanei hanno perso il loro posto di lavoro, di cui 1 milione in Spagna).

L'aumento della disoccupazione nell'UE non è stato così elevato quanto si era previsto sulla scorta del rapido declino del PIL. Vari paesi hanno introdotto misure per evitare licenziamenti massicci, tra cui sovvenzioni salariali e adeguamento dell'orario lavorativo. La moderazione salariale e altre concessioni in cambio della stabilità dell'occupazione hanno altresì contribuito a preservare posti di lavoro in vari settori¹.

Le ultime previsioni della Commissione indicano una ripresa economica graduale nel corso dei prossimi due anni (il PIL dell'UE dovrebbe aumentare di + 0,7% nel 2010 e di + 1,6% nel 2011)². Peraltro, l'impatto positivo sul mercato del lavoro non sarà immediato, in quanto occorre tener conto del ritardo di reazione dell'occupazione all'evoluzione dell'attività economica. Con una diminuzione stimata dell'occupazione del 2,3% nel 2009 e di un'ulteriore 1,2% nel 2010 (equivalente ad una contrazione dell'occupazione di circa 7,5 milioni durante questi due anni), la disoccupazione dovrebbe aumentare ulteriormente in tutti gli Stati membri e potrebbe raggiungere il 10,3% entro il 2010 per restare al 10,2% nel 2011, con una contrazione di oltre 3 punti rispetto ai livelli del 2008.

Che la ripresa economica si accompagni alla creazione di posti di lavoro in numero rilevante o che assuma la forma di una "crescita senza occupazione" dipenderà in gran parte dal successo delle strategie di uscita dalla crisi attuate per preparare gli individui e le imprese a far fronte alle sfide strutturali, nonché dall'efficacia delle politiche pubbliche di adeguamento del mercato del lavoro per raggiungere un livello più elevato di flessibilità e di sicurezza. Gli Stati membri dovranno valutare regolarmente l'efficacia delle misure di crisi nel quadro di un dialogo costruttivo con le parti sociali basandosi sull'apprendimento reciproco a livello dell'UE.

¹ Le tendenze e le strategie adottate di fronte alla crisi sono analizzate in dettaglio nel documento d'informazione della Commissione destinato al Consiglio EPSCO del 30.11.2009. Dati particolareggiati sono altresì disponibili nel monitoraggio mensile del mercato del lavoro della DG Occupazione e nella relazione 2009 sull'occupazione in Europa.

² Previsioni d'autunno della Commissione europea del 3.11.2009.

2. MISURE PER L'OCCUPAZIONE NEGLI STATI MEMBRI NEL 2009

Al fine di dare uno stimolo immediato all'economia e di proteggere in particolare i gruppi vulnerabili contro l'incidenza della crisi sul mercato del lavoro, gli Stati membri hanno notevolmente rafforzato la loro azione in materia di occupazione e nel settore sociale nell'ambito delle tre priorità della strategia europea per l'occupazione³.

2.1. Aumento dell'offerta di manodopera e ammodernamento dei sistemi di protezione sociale

A motivo del rischio di un ulteriore aumento della disoccupazione, sono indispensabili sforzi supplementari per evitare la disoccupazione a lungo termine e l'inattività permanente al fine di preservare il capitale umano. Inoltre, misure per aumentare la manodopera, in particolare per quanto riguarda i gruppi la cui partecipazione al mercato del lavoro è strutturalmente debole, sono essenziali per ripristinare una crescita economica sostenibile e rafforzare la coesione sociale. Malgrado gli sforzi intrapresi per rispondere alle preoccupazioni di gruppi specifici (giovani, migranti, lavoratori poco qualificati, persone con problemi di salute, disabili, beneficiari di indennità di disoccupazione) l'istituzione di dispositivi adeguati di incentivi al lavoro a favore di tali gruppi resta difficile, tanto più in periodo di crisi. Le attuali prospettive del mercato del lavoro sottolineano ulteriormente l'urgenza di attuare **strategie di inclusione attiva** fondate su un'azione equilibrata e integrata incentrata sui tre aspetti: mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento, accesso a servizi di qualità e adeguato complemento di reddito.

Alcuni Stati membri hanno introdotto misure per **rafforzare gli incentivi al lavoro e per rendere il lavoro interessante sul piano finanziario**, diminuendo le imposte o aumentando le prestazioni per i lavoratori in attività: aumento della soglia di esenzione dalle tasse o adeguamento verso l'alto delle fasce imponibili (AT, BE, DE, DK, FI, MT, SE, SK), maggiore supplemento di reddito familiare e incentivi fiscali per i lavoratori in attività (BE, ES, FR, LT, LV, NL, PT, SE, SK), come pure diminuzione dei tassi d'imposizione, spesso a beneficio delle persone a basso reddito (AT, DK, FI, FR, HU, LT, LU, LV, PL, SE, UK). Altri sgravi fiscali sono destinati ad incoraggiare le madri a riprendere il lavoro (MT) o al sostegno delle famiglie (AT). Queste riforme hanno migliorato gli incentivi al lavoro per le persone a basso reddito, e si dovrebbe fare ancora di più per giungere ad una partecipazione al mercato del lavoro elevata ed equilibrata specialmente per quanto riguarda le competenze e le esigenze di gruppi specifici, anche riguardo al sesso del lavoratore (il rischio di esclusione tocca in particolare le donne, soprattutto quelle con figli a carico), e l'età.

³ Cfr. la relazione della Commissione sul Piano europeo di ripresa economica del dicembre 2009.

La situazione occupazionale dei giovani

La disoccupazione dei **giovani** (di età compresa tra 15 e 24 anni) è notevolmente aumentata nel 2009 e richiede un'azione politica più incisiva, in particolare il miglioramento dei percorsi di transizione tra l'istruzione e l'occupazione nonché il rafforzamento quantitativo e qualitativo dell'istruzione e della formazione professionale (IFP), compreso il sostegno finanziario dell'Europa e degli Stati membri a favore delle imprese. I sistemi di IFP possono attenuare l'incidenza della crisi sui giovani (DE) e lo sviluppo di periodi di formazione (FIN, FR, UK) potrebbe divenire una componente perenne dell'IFP (esempio dell'Italia che ha varato un piano d'azione per i giovani) . **I regimi di sovvenzione all'occupazione** (BG, EL, FR, IT, PT, SI, UK) sostengono la domanda di giovani lavoratori.

La segmentazione del mercato del lavoro costituisce un problema strutturale in vari Stati membri, e la crisi ha dimostrato in quale misura essa faccia pesare sui giovani, con un maggiore ricorso a contratti atipici, la maggior parte dell'onere della flessibilità della manodopera. Occorre intraprendere sforzi notevoli per ridurre l'abbandono della scuola nonché la segregazione e la discriminazione dei giovani in contesti di immigrazione o di minoranze, oppure di handicap. Comunque dei progressi sono stati ottenuti, e vari progetti recenti vanno nella giusta direzione: garanzia d'istruzione o di formazione (AT, DE), il regime di lavoro garantito con attività per trovare il più rapidamente possibile un lavoro o, in alternativa, iniziare o riprendere una formazione nel sistema d'istruzione nazionale (SE), il servizio di assistenza immediata dei servizi dell'occupazione per i giovani a rischio (DK), il servizio di aiuto della "Fondazione per il lavoro" a favore dei giovani che hanno perso il loro posto di lavoro (AT), i servizi di prossimità per i giovani senza formazione e senza occupazione (MT, SI).

Le riforme fiscali, tra cui la riduzione dell'imposizione fiscale (cfr. pag. 10) possono favorire l'integrazione nel mercato del lavoro; devono però essere compatibili con la situazione del bilancio pubblico. Vari Stati membri hanno predisposto misure concrete per aiutare le persone **più lontane dal mercato del lavoro**: sovvenzioni mirate all'occupazione (EL, FI, FR, HU, IT, LT, PL, PT, SE), incentivi all'occupazione di persone disabili (ES, IE, RO) e azioni per l'attivazione di persone inattive o scoraggiate (BG). Tra le misure complementari figurano programmi d'informazione rafforzati e/o più accessibili nella maggior parte degli Stati membri e promozione dei posti di lavoro

nell'economia sociale e nel settore non-profit (AT, ES, PL, PT, SI), nonché dispositivi di aiuto all'occupazione (LV) e una garanzia di lavoro e sviluppo (SE) per i disoccupati che non hanno più diritto all'indennità di disoccupazione. La creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico è stata prevista soltanto in alcuni Stati membri (ES, CY, HU, PT, SK), sia a motivo di vincoli di bilancio, sia di dubbi quanto all'efficacia di tali misure. La maggior parte degli Stati membri ha integrato le azioni nelle rispettive politiche a favore dei gruppi svantaggiati. Per risolvere i problemi specifici che interessano i rom e altri gruppi simili di persone emarginate, alcuni paesi hanno optato per un approccio "esplicito ma non esclusivo". Occorre che i progressi nell'attuazione di tali politiche vengano seguiti e valutati su base continua, compresa la loro interazione con le altre politiche.

Finora i **lavoratori anziani** non sono stati particolarmente esposti al rischio di perdita del posto di lavoro a motivo della crisi, ma hanno molte difficoltà a trovare di nuovo un'occupazione. Vari Stati membri hanno introdotto misure specifiche per favorire la partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro (NL, PL, PT, SI) e per stimolare la domanda di lavoratori anziani (NL, PT). Quantunque si sia in genere d'accordo sulla necessità di evitare il pensionamento anticipato, sembra che alcuni paesi facciano di nuovo ricorso a questa soluzione. Occorre, al contrario, migliorare le prospettive di occupazione delle persone più anziane, favorire l'aggiornamento delle loro competenze per facilitare il loro ritorno al mercato del lavoro e rafforzare gli incentivi al proseguimento di un'attività attraverso sistemi pensionistici, dispositivi fiscali e altre prestazioni.

Malgrado il calo generale della domanda di nuovi lavoratori, alcuni paesi (BE, DE, FI, FR, LT, SI) che riscontrano una scarsità di manodopera e di competenze continuano a sostenere attivamente l'offerta di manodopera attraverso la **migrazione economica**. Alcuni Stati membri hanno scelto misure specifiche per attirare lavoratori altamente qualificati (DE, FI, FR, LT), procedure più semplici di prolungamento dei visti e dei permessi di soggiorno (FI, PT) e visti speciali e permessi di soggiorno per i lavoratori altamente qualificati (FR, IE), mentre altri hanno scelto d'introdurre un sistema di migrazione della manodopera basato sulla domanda - aperto alle competenze a tutti i livelli - permeabile alle esigenze dei mercati del lavoro e dei datori di lavoro (SE). Gli Stati membri debbono rafforzare le loro azioni a favore dell'integrazione a lungo termine degli immigrati già residenti nell'Unione e dei loro discendenti, un gruppo in seno al quale la disoccupazione è notevolmente aumentata durante la crisi. Le politiche attuali mirano soprattutto a aumentare i livelli di qualifica e a facilitare l'integrazione globale. Occorre incoraggiare ulteriormente le imprese ad assumere una forza di lavoro diversificata, ad esempio mediante Carte della diversità (BE, DE, ES, FR), o lavori oggetto di sussidi specifici affiancati a corsi di lingua (SE).

I servizi pubblici dell'occupazione si trovano di fronte a un numero sempre crescente di persone disoccupate e il loro ammodernamento è un mezzo efficace per rispondere alle nuove sfide. Tra le misure adottate in questo senso figurano le fusioni organizzative o il rafforzamento della cooperazione tra i servizi d'integrazione e di assicurazione (DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IT, NL, SI), nuovi tipi di prestazione di servizi che abbinano servizi online e servizi personalizzati (DE, EE, EL, IE, MT, PT, RO, UK), servizi di consulenza speciali per le imprese in materia di formazione dei dipendenti e servizi d'intervento precoce in caso di licenziamento (AT, BG, DE, DK, EE, IE, IT, MT, NL, PT, RO, SI) nonché servizi di consulenza ai dipendenti e ai datori di lavoro in materia di ricollocamento (BE, FI, IE, LU, PT, UK). Alcuni servizi pubblici dell'occupazione hanno intensificato la cooperazione con gli uffici privati di collocamento (AT, FR, IT, NL) e con i fornitori di servizi privati (SE). Questi approcci potrebbero ispirare ulteriori riforme in altri paesi, e una valutazione più sistematica consentirebbe di raccogliere maggiori elementi concreti per determinare le procedure e i programmi più efficaci, anche dal punto di vista dei costi, soprattutto in un momento in cui i bilanci disponibili sono sempre più limitati.

I sistemi di protezione sociale sono stati messi a dura prova dall'impennata della disoccupazione e dall'incremento della spesa per la politica del mercato del lavoro. Gli stabilizzatori automatici hanno consentito, in diversa misura nell'Unione, di attenuare l'impatto sociale immediato della recessione; di conseguenza, vari Stati membri hanno ritenuto necessario adeguare la durata (ES, LT, RO), il livello (BE, BG, EL), i criteri di applicabilità (SE) o la copertura (IT, PT) delle prestazioni, oppure predisporre dispositivi nuovi o più ampi di integrazione del reddito per le persone non aventi diritto alle indennità di disoccupazione (ad esempio, FR, LV, PT). Oltre al gruppo di persone aventi diritto alle prestazioni di disoccupazione, alcuni Stati membri hanno anche rafforzato l'assistenza ai gruppi vulnerabili (BE, CY, FR, PL, SI), ai pensionati a basso reddito (CY, PT, RO) e ai pensionati (SE). La capacità di soddisfare la crescente domanda di sicurezza sociale varia notevolmente da uno Stato membro all'altro; tale problematica, indipendentemente dalla crisi, continuerà inevitabilmente ad aumentare col tempo e sottolinea la necessità di applicare efficaci politiche di attivazione.

Occupazione delle donne

I dati sul mercato dell'occupazione indicano che inizialmente nel 2009 le donne sono state interessate meno degli uomini dalla disoccupazione. Negli ultimi mesi, però, i tassi di disoccupazione femminile e maschile sono cresciuti allo stesso ritmo e ciò riflette l'allargamento della crisi ad altri comparti, in cui la composizione degli occupati per sesso è più equilibrata di quella dei settori colpiti per primi. Peraltro, un profondo squilibrio tra i sessi persiste in molti Stati membri, con tassi di attività più bassi e tassi di disoccupazione più alti per le donne. A motivo della crisi, alcune misure per la parità dei sessi sono state ritardate o annullate e non sono state adottate nuove misure, ad eccezione del sostegno a favore di nuovi posti di lavoro nel settore delle cure sanitarie (BE, FI, UK). L'integrazione dei sessi dovrebbe essere più attivamente presa in considerazione nelle politiche dell'occupazione, in particolare nel contesto dell'elaborazione e dell'applicazione di strategie di ripresa. Molti Stati membri hanno continuato a promuovere la **conciliazione** tra la vita lavorativa e quella privata e familiare, per lo più attraverso un migliore accesso e/o qualità dei servizi di custodia dei bambini piccoli o in età prescolastica e mediante il sostegno per l'assistenza di altre persone a carico (ES, IT, PT). Recenti riforme dei **dispositivi di congedo e/o di prestazioni di maternità** mirano a rafforzare la partecipazione/il ritorno al mercato del lavoro delle donne (AT, EL, HU) e a migliorare i diritti al congedo parentale/di paternità o alla protezione dei lavoratori che prendono tali congedi (BG, PT). Sono stati migliorati i diritti di optare per formule di lavoro flessibili (HU, RO, SK, UK) e la protezione dei lavori che ricorrono a tali formule (LT, SK). Anche se il problema dello **scarto di retribuzione tra uomini e donne** è oggetto di insufficiente attenzione da parte della maggioranza degli Stati membri, sono state adottate alcune misure: una migliore trasparenza (DE, UK), la pubblicazione di una relazione statistica annuale e la revisione dei sistemi di valutazione del lavoro (BE), l'intervento dell'ispettorato del lavoro e la nuova ricerca (NL) e una nuova strategia tripartita (DE, FI).

2.2. Migliorare la capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese

Negli ultimi due anni gli Stati membri si sono concentrati sullo sviluppo della flessicurezza e hanno iniziato a elaborare, per giungere a tale obiettivo, percorsi particolareggiati tenendo conto della specificità delle sfide strutturali e dei dati di partenza. Con l'insorgere della crisi la capacità di adeguamento è diventata notevolmente importante e l'attenzione si è rivolta su misure a relativamente breve termine destinate a favorire l'adeguamento al nuovo contesto. Le principali misure adottate in merito mirano ad adeguamenti temporanei, al calo della produzione grazie a **formule di lavoro flessibile**, principalmente l'orario ridotto, che consente di evitare i licenziamenti e la perdita di capitale umano⁴.

⁴ Dati più particolareggiati sull'orario ridotto sono disponibili nel documento d'informazione della Commissione al Consiglio EPSCO (cfr. nota 1).

Alcuni Stati membri, soggetti ad una pressione economica notevole, applicano o prevedono misure di **moderazione salariale** nel settore pubblico (BG, EL, LT, LV, RO). Nei Paesi Bassi la moderazione salariale a medio termine è stata adottata a fronte di una riduzione dei contributi previdenziali.

Il peso dei costi salariali indiretti e del **cuneo fiscale** costituisce un ostacolo rilevante all'occupazione. Malgrado i progressi realizzati negli ultimi anni, il carico fiscale medio del costo del lavoro rimane al livello del 2000, cioè a circa il 40,5%. Tra le azioni intraprese per **ridurre l'onere fiscale sul lavoro** figurano la riduzione dei contributi previdenziali (BE, BG, CZ, DE, ES, FI, HU, SE) e la revisione del sistema fiscale per ridurre i costi del lavoro. Al fine di conservare i posti di lavoro e/o promuovere nuove assunzioni, i **costi del lavoro** sono stati ridotti in alcuni Stati membri per le basse retribuzioni (CZ), le PMI (NL), i lavoratori autonomi (PT, SK) o in altri modi attraverso incentivi fiscali per incoraggiare persone disoccupate ad avviare un'attività commerciale (PT). Un approccio alternativo permette al datore di lavoro di ritardare fino a 3 (BE) o 12 mesi (SE) il pagamento dei contributi previdenziali e delle imposte al fine di favorire i flussi di cassa e allentare i vincoli connessi al credito.

La **segmentazione** del mercato del lavoro resta un problema. Mentre alcuni paesi (BG, CY, EE, HU, LT, PT) hanno riveduto negli ultimi anni il **diritto del lavoro**, in linea con l'approccio della flessicurezza, occorre intraprendere ulteriori azioni per evitare la segmentazione dei mercati del lavoro che ne mette a rischio la redditività a lungo termine, in particolare per specifici gruppi vulnerabili. Già nel 2008 la maggior parte degli Stati membri ha fatto registrare una quota in diminuzione dei contratti a durata determinata, incluso il lavoro interinale, dato che la crisi tende anzitutto a colpire questi tipi di lavoro. Dall'evoluzione della situazione nel 2009 si evince che la segmentazione del mercato fa pesare la flessibilità soprattutto sui lavoratori con un contratto a tempo determinato; questa disuguaglianza è dannosa e inefficace e richiede una migliore distribuzione dell'equilibrio flessibilità/sicurezza tra tutti i lavoratori.

Il lavoro non dichiarato rimane tuttora un problema persistente; in alcuni Stati membri il lavoro non dichiarato rappresenta circa un quinto dell'economia nazionale ed è in corso l'adozione di misure. In Portogallo sono ormai severamente puniti i contratti irregolari di lavoratori autonomi. Alcuni paesi (BG, CY, EL, HU, IT, MT, PT) hanno migliorato i sistemi d'ispezione e rafforzato le sanzioni o introdotto con successo sistemi di voucher (BE). Globalmente, l'azione a favore della trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione formale deve essere rafforzata.

La mobilità geografica nell'UE resta scarsa. Per incrementare la mobilità tra gli Stati membri la rete europea Eures ha organizzato fiere dell'occupazione nella maggior parte dei paesi. Solamente alcuni Stati membri hanno adottato nuove misure, ad esempio fiere regionali dell'occupazione (BG, DE), la concessione di aiuti speciali per la mobilità interregionale (BE, DE, ES, LT), un maggior sostegno dei servizi pubblici dell'occupazione alle persone alla ricerca di un lavoro disposte a spostarsi (DE), nonché la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di trasporto (LT, SK). Gli incentivi alla mobilità professionale, ad esempio le detrazioni fiscali per i pendolari, sono aumentate in AT, ES, LT, NL e SK.

2.3. Aumentare gli investimenti nelle competenze e nel capitale umano

La recessione economica sottolinea l'urgenza della riforma dei sistemi educativi e formativi, di un aumento degli investimenti nell'aggiornamento delle competenze e della riqualificazione della manodopera (ivi compresa una maggiore partecipazione degli investimenti privati nelle competenze) e di un migliore adeguamento tra istruzione, competenze, esigenze del mercato del lavoro e una maggiore mobilità, ad es. grazie a migliori conoscenze linguistiche. In merito, la maggior parte degli Stati membri deve risolvere tutta una serie di problemi strutturali. Alcune delle riforme sono state elaborate e applicate, ma i risultati sono ancora esigui e molto resta da fare sul piano delle strategie a favore della crescita (istruzione, innovazione e tecnologie verdi).

Strategie di aggiornamento delle competenze sono state applicate sotto forma di misure a breve termine nella maggior parte degli Stati membri, spesso con il contributo dell'FSE. Per tutelare l'occupabilità dei lavoratori, è stata rafforzata la **formazione sul posto di lavoro** (AT, BG, CY, DE, IT, LU, MT, PT, SE, SI, UK). Queste misure sono tanto più efficaci quanto esse riguardano la determinazione delle nuove attività e delle competenze richieste. Vari Stati membri hanno elaborato nuove strategie in materia di competenze meglio atte a **rispondere alle esigenze del mercato del lavoro** (AT, BE, DK, MT, RO, SK). Inoltre, è stata rafforzata la cooperazione tra le parti sociali per la determinazione delle future esigenze e l'elaborazione di programmi d'istruzione e di formazione (BE, BG, MT, SI, SE), un processo nel quale le parti sociali rivestono un ruolo indispensabile in alcuni Stati membri (BG, DK, FI, IT, LU).

La capacità di **prevedere e anticipare le esigenze** varia da uno Stato membro all'altro. Con il sostegno dell'FSE è stato elaborato un nuovo sistema avanzato in Finlandia. Le previsioni a breve termine sono necessarie per prevenire strozzature. Alcuni Stati membri indicano studi e metodi interessanti riguardanti l'anticipazione delle competenze (analisi del mercato del lavoro, indagini presso datori di lavoro in CY, IE, LT, PT, RO), spesso con il contributo dell'FSE. In Germania è stata creata una nuova piattaforma "alleanza per la manodopera" per promuovere il dialogo e la cooperazione degli attori principali responsabili di assicurare la disponibilità di una manodopera specializzata. In futuro occorre potenziare sia la previsione sia l'anticipazione delle competenze, anche grazie alla valutazione delle esigenze future da parte delle imprese e dei responsabili della formazione.

Alcuni Stati membri (AT, BE, DE, EE, ES, IE, MT, NL, PT, RO, SI) hanno elaborato piani specifici a più lungo termine per l'**acquisizione delle qualifiche**. Dai programmi di studio, in particolare, si evince una chiara tendenza a favore di un'istruzione e di un apprendimento basati sulle competenze. L'istituzione del quadro europeo delle qualifiche (EQF), destinato a promuovere una migliore **trasparenza delle qualifiche** in base ai risultati dell'apprendimento, sta entrando in una fase cruciale. La maggior parte degli Stati membri ha realizzato progressi notevoli nell'elaborazione di quadri nazionali delle qualifiche riguardanti tutti i livelli e tipi d'istruzione e formazione riportando tali quadri all'EQF entro il 2010. Alcuni Stati membri hanno raddoppiato i loro sforzi per facilitare la convalida dell'apprendimento non formale e informale (AT, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, SE, SI)⁵. Alcuni paesi hanno preso iniziative per rafforzare il ruolo dell'**istruzione superiore** nello sviluppo professionale o personale continuo delle persone già in attività (DE, EL, FI, IT, LT). Peraltro, gli istituti d'istruzione superiore richiedono incentivi più forti per elaborare programmi di studio e modalità di partecipazione più flessibili, nonché per estendere la convalida dell'apprendimento anteriore.

⁵ Cfr. COM(2009) 640 del 24.11.2009.

Il **finanziamento dell'apprendimento permanente** è un aspetto fondamentale specialmente nel contesto dei vincoli di spesa per i bilanci sia pubblici che privati. Molti Stati membri hanno aumentato la spesa per l'apprendimento permanente per le persone meno qualificate e per quelle disoccupate. Alcuni hanno introdotto gli aiuti per combinare orario ridotto e formazione ulteriore (BE, CZ, DE, FR, IE, LU, LV, PT, SI). Tra le misure per la formazione e la riconversione degli adulti, alcune mirano anche a concentrare risorse sull'istruzione superiore (DE, IE, PT, UK). Sono stati predisposti meccanismi di finanziamento destinati ad aiutare le PMI a formare i propri dipendenti (DE, HU, SI). Con il sostegno dell'FSE, è stato introdotto in Bulgaria un nuovo sistema di voucher per la formazione dei lavoratori (disoccupati) per migliorare l'accesso alla formazione.

2.4. Utilizzazione del sostegno finanziario dell'UE per rafforzare le azioni prioritarie

Per aiutare gli Stati membri a finanziare misure di lotta contro la crisi mediante risorse finanziarie dell'UE destinate all'aiuto delle persone, la Commissione ha modificato le modalità di programmazione e di gestione del **Fondo sociale europeo (FSE)** per migliorarne la capacità di accelerare la realizzazione dei programmi e a destinarli ai settori e ai gruppi che ne hanno maggiore bisogno. Alcuni Stati membri (AT, HU, IE, LT, LV, NL, UK) hanno sfruttato la possibilità di modificare i loro programmi operativi per adeguarli alla crisi, mentre altri sono ricorsi alla flessibilità già esistente dei programmi dell'FSE per concentrare i loro interventi sulle vittime della crisi.

Alcuni Stati membri hanno inoltre utilizzato l'FSE per attuare le **priorità del Piano europeo di ripresa economica**, ad esempio per estendere la copertura delle prestazioni di disoccupazione (IT), per estendere i benefici dell'FSE a tutte le classi di età (AT), per estendere i regimi di orario ridotto (DE, EL) e combinarli con la formazione (CZ, DE) oppure per aumentare il sostegno all'imprenditorialità (PT). Altri Stati membri hanno modificato i propri programmi FSE adottando misure di crisi a breve termine destinate in special modo ai disoccupati, come ad esempio il trasferimento di risorse a favore di azioni di miglioramento dell'occupabilità dei disoccupati (UK), il riorientamento delle priorità verso i disoccupati (IE), o ancora l'adeguamento a cambiamenti socioeconomici di rilievo in una particolare regione (ES/Navarra). In PL sono stati modificati i criteri di selezione affinché i progetti FSE fossero accessibili ai lavoratori di settori particolarmente colpiti dalla crisi.

Il numero di richieste di aiuto rivolte dagli Stati membri al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) è aumentato notevolmente nel 2009 (20 contro 5 nel 2008).

Complessivamente 12 paesi hanno chiesto sostegno per 24300 lavoratori che hanno perso il loro posto di lavoro in settori quali la siderurgia e l'industria automobilistica, l'industria manifatturiera, le costruzioni e l'aeronautica, per un importo globale di 152,7 milioni di euro.

3. IL PERCORSO FUTURO

Le misure in materia di occupazione degli Stati membri in risposta alla crisi hanno notevolmente contribuito a stabilizzare le economie e, in molti casi, a ridurre l'impatto negativo della crisi sull'occupazione nel 2009. Restano peraltro molte **sfide** da affrontare: la crisi ha accentuato i **problemi strutturali**, in particolare i rischi di aumento della disoccupazione di lunga durata, di persistenza dello scarto tra l'offerta e la domanda di competenze e di esclusione dei gruppi più sfavoriti dal mercato del lavoro. La **coesione sociale e territoriale** dell'Unione è inoltre minacciata a motivo della grande diversità, nella forma e nell'intensità, delle ripercussioni della crisi sui paesi e sulle regioni, che di conseguenza fanno registrare risultati molto divergenti in materia di occupazione.

Tenuto conto delle previsioni di aumento della disoccupazione e di penuria di offerte di lavoro nel 2010, occorre proseguire con forti misure incentrate sul mercato del lavoro nel breve termine. In questo contesto, l'aspetto principale consiste nel rafforzare la **coerenza tra le misure a breve termine e le riforme strutturali a più lungo termine**.

La proroga eccessiva di alcune misure adottate nel corso degli ultimi mesi per far fronte alla crisi dell'occupazione potrebbe comportare un effetto negativo a più lungo termine sulla produttività, sui risultati del mercato dell'occupazione e sulla situazione di bilancio degli Stati membri. Al fine di creare mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento, sono particolarmente importanti l'attivazione delle persone inattive, la riduzione delle barriere all'occupazione, il miglioramento della sicurezza dell'occupazione, l'azione a favore delle transizioni, la riduzione della segmentazione del mercato del lavoro e la tutela degli equilibri di bilancio, evidenziando la necessità di fornire risposte strategiche globali conformi ai principi di flessicurezza. Di conseguenza, tenuto conto dei segnali concreti che lasciano intravedere una ripresa moderata dell'attività economica nel 2010, l'obiettivo principale dei prossimi mesi sarà quello di determinare il momento e le modalità della **soppressione graduale delle misure di crisi**. La soppressione prematura delle misure di ripresa potrebbe avere un impatto negativo sull'occupazione e sulla domanda di manodopera, mentre una soppressione tardiva di tali misure potrebbe avere un impatto negativo sulla ripresa e minare gli obiettivi di crescita a medio termine a motivo di un rallentamento della riduzione della disoccupazione, della bassa produttività o di una situazione di bilancio insostenibile.

Sebbene le restrizioni e le situazioni degli Stati membri differiscano e richiedano strategie diverse, essi hanno **in comune** un certo numero di **obiettivi strategici in materia di occupazione**: la crescita della disoccupazione deve essere contrastata e non divenire strutturale; le transizioni professionali e, in particolare, l'adeguamento tra competenze e professioni devono essere migliorate e diventare un punto di partenza verso posti di lavoro di qualità; i giovani e gli altri gruppi più colpiti dalla crisi devono essere sostenuti in modo durevole, l'aggiornamento delle competenze deve meglio tener conto delle esigenze del mercato del lavoro; la partecipazione al mercato del lavoro deve essere ulteriormente migliorata, in particolare quella delle donne, dei lavoratori anziani e degli immigrati. Un'**azione coordinata su scala europea**, con l'attiva partecipazione delle parti sociali, può contribuire a raggiungere tali obiettivi.

In questo contesto, **diversi tipi di sfida** - secondo la situazione economica e di bilancio di ciascuno paese - determineranno il contenuto delle politiche future per l'occupazione, nell'ottica di un adeguamento delle misure di crisi nell'ambito delle riforme strutturali in corso:

- La necessità di **rafforzare le misure di crisi esistenti**. Il caso si presenterà in particolare, ma non esclusivamente, negli Stati membri in cui la disoccupazione dovrebbe aumentare notevolmente quest'anno. In questo contesto è indispensabile **migliorare l'efficacia** di tali misure. In particolare, l'orario ridotto può essere giustificato provvisoriamente per posti di lavoro durevoli fintanto che la disoccupazione continua ad aumentare. Occorre vigilare affinché queste misure, che possono attenuare l'incidenza sociale della crisi a breve termine, consentendo alle imprese di risparmiare importi considerevoli in spese di licenziamento e di assunzione e evitando la perdita di capitale umano specifico all'impresa, non portino a problemi gravi di eccedenza di personale a più lungo termine e non rischino di ritardare una necessaria ristrutturazione. Gli Stati membri che si trovano di fronte all'aumento della disoccupazione dovrebbero altresì tener conto di altre soluzioni che hanno già dimostrato la loro incidenza favorevole sul mercato del lavoro, ad esempio il miglioramento della **capacità dei servizi pubblici dell'occupazione** di fornire un aiuto più personalizzato per la ricerca di un posto di lavoro a monte del licenziamento. Inoltre, alcune misure temporanee adottate durante la crisi potrebbero tradursi in riforme strutturali più sostenibili atte a migliorare **l'efficienza e l'efficacia di specifiche istituzioni del mercato del lavoro**. Questo è il caso, in particolare, per le modifiche introdotte in alcuni paesi in materia di concezione dei regimi di assicurazione-disoccupazione o delle politiche attive del mercato del lavoro. Infine, le misure a breve termine secondo il principio della flessicurezza e che includono adeguati incentivi al lavoro possono essere uno strumento efficace per lottare contro la segmentazione del mercato del lavoro.

- La necessità di **adeguare le misure di crisi**. Questo aspetto riguarda in special modo i paesi in cui la necessità di sanare le finanze pubbliche è particolarmente pressante. Il problema, in questo contesto, risiede principalmente nell'**eliminazione delle trappole dell'inattività e della disoccupazione** (in particolare per aumentare la partecipazione dei gruppi sottorappresentati) attivando le persone disoccupate e riducendo le barriere al lavoro, rafforzando nel contempo la sicurezza dei redditi per le persone più bisognose e quelle in fase di transizione. È quindi importante che la recessione economica non serva da pretesto ad un rallentamento del progresso delle politiche in materia di conciliazione di vita professionale e vita privata che inciderebbe sull'accesso soprattutto delle donne al mercato del lavoro. Inoltre, l'esperienza ha dimostrato che andrebbero evitate le misure passive e controproducenti adottate in occasione delle recessioni precedenti (pensionamento anticipato, ricorso alle prestazioni d'invalidità e di malattia come "porta d'uscita") e che occorre avanzare nel senso di una politica di sicurezza sociale attiva. Le misure di sostegno dei redditi hanno peraltro fornito a molte persone bisognose un aiuto indispensabile dall'inizio della crisi e hanno anche contribuito ad evitare la povertà. L'esperienza dimostra inoltre che è molto difficile per le persone più lontane dal mercato del lavoro trarre vantaggio in modo efficace dalle misure attive, quali la formazione e la consulenza professionale. Gli Stati membri dovrebbero inoltre prevedere di migliorare la **flessibilità interna ed esterna**. Un obiettivo prioritario è la **risoluzione del problema della segmentazione crescente del mercato** del lavoro nell'ottica del miglioramento della situazione delle persone che non beneficiano di contratti standard e sono spesso insufficientemente coperte dai regimi di assicurazione-disoccupazione e dalle misure attive del mercato del lavoro (in quanto la loro fornitura è spesso legata alle prestazioni).

- La necessità di **sopprimere gradualmente le misure di crisi**. Questa iniziativa presenta un interesse immediato per i paesi la cui situazione sul piano dell'economia e del mercato dell'occupazione sono più favorevoli e che si concentrano già su **riforme strutturali**. In questo contesto, verranno esercitate pressioni supplementari sulle misure di riforma a lungo termine del mercato del lavoro, che conta ormai un numero più elevato di disoccupati; una delle priorità principali sarà quella di migliorare l'efficacia di tali misure. Riforme ispirate al principio della flessicurezza, miranti a combinare una maggiore flessibilità a una maggiore sicurezza sul mercato del lavoro, sono all'ordine del giorno; occorre in particolare trovare il giusto equilibrio tra la protezione del posto di lavoro e la sicurezza sul mercato, colmare lo scarto tra la domanda emergente e le competenze attualmente disponibili sul mercato, favorire la mobilità professionale tra le regioni e tra le occupazioni e migliorare la capacità di adeguamento delle retribuzioni all'evoluzione della produttività. L'obiettivo è quello di aumentare la resistenza dell'economia agli shock che in futuro interesseranno settori o paesi specifici, prevedendo condizioni migliori per una maggiore occupazione che presenterà il duplice vantaggio di stimolare il potenziale di crescita e di migliorare a lunga scadenza le finanze pubbliche, consentendo di preservare e potenziare la protezione sociale, una maggiore coesione sociale e la parità dei sessi nell'UE.
