



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.4.2012
COM(2012) 173 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Verso una ripresa fonte di occupazione

{ SWD(2012) 90 final }
{ SWD(2012) 92 final }
{ SWD(2012) 93 final }
{ SWD(2012) 95 final }
{ SWD(2012) 96 final }
{ SWD(2012) 97 final }
{ SWD(2012) 98 final }
{ SWD(2012) 99 final }
{ SWD(2012) 100 final }

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Verso una ripresa fonte di occupazione

INTRODUZIONE

Uno degli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva è quello di conseguire entro il 2020 un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni¹. Per realizzare questo obiettivo il livello attuale di occupazione nell'UE dovrà aumentare di 17,6 milioni di posti di lavoro. Durante la crisi il tasso di occupazione è tuttavia sceso al 68,9% (terzo trimestre 2011)²: dall'inizio del 2010 il livello di disoccupazione nell'UE si è mantenuto costantemente al di sopra del 9,5%, raggiungendo il 10,2% nel febbraio 2012. Benché alla metà del 2011 si contassero 1,5 milioni di posti di lavoro in più, ciò non è stato sufficiente a compensare i 6 milioni di posti di lavoro persi nell'Unione a partire dal 2008. Il rallentamento della crescita a partire dalla metà del 2011, cui si sono aggiunte prospettive meno favorevoli per il 2012³ e l'allargarsi del divario tra i vari Stati membri e le regioni, non ha fatto altro che accentuare la complessità della problematica in termini di occupazione, inclusione sociale e lotta contro la povertà⁴.

Mentre in alcuni paesi è prevista una recessione e la crisi del debito sovrano continua a protrarsi, le attività economiche in Europa vengono ridefinite da cambiamenti strutturali a più lungo termine che incidono sulla competitività relativa dell'Europa all'interno dell'economia mondiale, quali il necessario passaggio ad un'economia verde, a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'uso delle risorse, l'invecchiamento demografico e i complessi flussi migratori che lo accompagnano, i rapidi mutamenti tecnologici cui si aggiunge l'ascesa delle grandi economie emergenti. Tali cambiamenti strutturali influenzano e continueranno a influenzare in vari modi i mercati del lavoro, soprattutto per quanto riguarda la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. Affinché tali sviluppi consentano alla competitività dell'economia europea di crescere, invece di diminuire, sono necessari mercati del lavoro dinamici e inclusivi, in cui le persone siano in possesso delle competenze adeguate.

La piena occupazione e la coesione sociale sono obiettivi dell'UE sanciti dall'articolo 3 del trattato. Tali obiettivi restano al centro delle preoccupazioni dei cittadini dell'UE e costituiscono il punto focale della strategia Europa 2020. Le prospettive di crescita dell'occupazione dipendono in larga misura dalla capacità dell'UE di produrre crescita

¹ Comunicazione della Commissione "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 del 3 marzo 2010 e conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

² *EU Employment and Social Situation Quarterly Review* (esame trimestrale sull'occupazione e la situazione sociale nell'UE), marzo 2012.

³ Secondo le previsioni intermedie dei servizi della Commissione del febbraio 2012, l'UE è destinata a un periodo di stagnazione del PIL nel 2012 e la zona euro conoscerà una lieve recessione.

⁴ Accompanying Staff Working Document *Labour market trends and challenges* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione - Tendenze e sfide del mercato del lavoro).

economica mediante politiche macroeconomiche, industriali e di innovazione appropriate. Allo stesso tempo è chiaro che, per favorire una crescita foriera di occupazione, sono necessarie politiche occupazionali che instaurino condizioni favorevoli alla creazione di posti di lavoro, facilitino le transizioni positive, aumentino l'offerta di manodopera e concilino meglio le competenze e i bisogni del mercato del lavoro, anche dal punto di vista geografico. Oltre a contribuire a una ripresa nel breve termine, le politiche per l'occupazione sono parte di quegli *investimenti sociali* indispensabili per impedire il prodursi, a lungo termine, di costi sociali e di bilancio più elevati⁵. L'analisi annuale della crescita dell'UE per il 2012 sollecita l'adozione di interventi energici per stimolare la creazione di posti di lavoro e garantire una ripresa generatrice di occupazione, un messaggio che è stato fermamente ribadito dai capi di Stato e di governo al Consiglio europeo di primavera del 2012⁶.

La presente comunicazione intende integrare le priorità in materia di occupazione enunciate nell'analisi annuale della crescita fornendo orientamenti strategici a medio termine in funzione degli obiettivi occupazionali di Europa 2020. Fondata sugli orientamenti a favore dell'occupazione⁷, definisce le azioni che, nel contesto attuale, richiedono una particolare attenzione e mira a costruire fra tutte le parti interessate il clima di fiducia che occorre per avviare le necessarie riforme in materia di impiego. In questo modo essa raccoglie anche l'invito del Consiglio europeo⁸ a sostenere la nuova governance economica con un più attento monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali, in particolare di quelle che possono avere un impatto sulla stabilità macroeconomica e sulla crescita⁹.

La comunicazione è accompagnata da una serie di documenti di lavoro dei servizi della Commissione, che riflettono su come le politiche dell'occupazione siano legate ad una serie di altri settori strategici a sostegno di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Nel complesso, il presente pacchetto sull'occupazione non solo porta avanti l'iniziativa faro di Europa 2020 su "Nuove competenze e nuovi posti di lavoro", ma, grazie a migliori sinergie, contribuisce anche alla realizzazione di altre iniziative faro quali "Un'agenda europea del digitale", "L'Unione dell'innovazione", "Youth on the Move", "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" e "La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione". Il pacchetto sull'occupazione illustra inoltre come sia possibile utilizzare risorse del bilancio dell'UE, e segnatamente il Fondo sociale europeo, per sostenere la riforma del mercato del lavoro e contribuire a realizzare gli investimenti necessari in un contesto di recessione economica.

Benché le dinamiche del mercato del lavoro debbano essere avviate principalmente a livello nazionale, la presente comunicazione mobilita gli strumenti dell'UE a favore di una ripresa fonte di occupazione: essa considera sia il lato della domanda sia quello dell'offerta di manodopera e pone ulteriori basi verso la creazione di un effettivo mercato del lavoro dell'UE.

⁵ Come dichiarato dai membri del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012 "Crescita e occupazione riprenderanno solo se seguiamo un approccio coerente e ampio, combinando un risanamento di bilancio intelligente che preservi l'investimento nella crescita futura, politiche macroeconomiche sane e una strategia attiva per l'occupazione che preservi la coesione sociale".

⁶ Conclusioni del Consiglio europeo dell'1 e 2 marzo 2012.

⁷ Decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011.

⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011.

1. SOSTENERE LA CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO

Il sostegno alla creazione di posti di lavoro e alla (ri)distribuzione della manodopera dovrebbe mirare a favorire una crescita sostenibile delle attività, dei settori e delle imprese, in particolare tra le PMI¹⁰. Le politiche devono ulteriormente puntare a migliorare sia la produttività che l'occupazione, contribuendo ad una ripartizione delle risorse umane che soddisfi le esigenze economiche e sociali indicate nella strategia Europa 2020 e consenta un giusto equilibrio tra i settori dei beni scambiabili (*tradable*) e dei beni non scambiabili (*non-tradable*). Dovrebbero inoltre migliorare la situazione del mercato del lavoro per quanto riguarda le categorie più vulnerabili, come i giovani, le donne, i lavoratori meno qualificati o più anziani nonché quanti appartengono a una minoranza. Tenendo conto delle principali sfide economiche strutturali cui deve far fronte l'Europa, occorre integrare le misure trasversali con interventi specifici nei settori che presentano un potenziale particolarmente elevato per stimolare una crescita foriera di occupazione.

1.1. Intensificare la creazione di posti di lavoro in tutti i settori dell'economia incoraggiando la domanda di manodopera

Le politiche occupazionali contribuiscono a instaurare condizioni favorevoli alla creazione di posti di lavoro e, a tal fine, possono far intervenire risorse del bilancio dell'UE (più in particolare il Fondo sociale europeo)¹¹. Oltre a misure a livello dell'offerta, come investimenti a favore delle competenze e dell'attivazione e servizi per l'incontro tra domande e offerte di lavoro, esistono anche vari strumenti in grado di incidere positivamente sulla domanda di manodopera:

- **Orientare i sussidi all'assunzione verso nuove assunzioni.** Gli Stati membri fanno un ampio utilizzo dei sussidi all'assunzione per attenuare gli effetti della crisi economica sulla disoccupazione: tali sussidi sono in genere destinati ai gruppi svantaggiati. Grazie alle tipologie adeguate di incentivi e di sussidi all'assunzione i datori di lavoro dovrebbero essere motivati a intraprendere *nuove* assunzioni nette, creando così posti di lavoro che, in assenza di tali aiuti, non sarebbero stati creati. Il fatto di concentrarsi soprattutto sulle categorie vulnerabili, come i giovani o i disoccupati di lungo periodo, può avere effetti tanto più positivi se ai sussidi all'assunzione sono associate ulteriori misure di sostegno ai gruppi destinatari.
- **Ridurre il cuneo fiscale che grava sul lavoro senza incidere sul bilancio** orientandosi verso imposte ambientali¹², fondiari e sui consumi e realizzando un adeguato monitoraggio degli effetti redistributivi. In molti Stati membri i contributi sociali versati dal datore di lavoro, che rappresentano la parte principale del cuneo fiscale, potrebbero essere ridotti. La riduzione del cuneo fiscale a favore dei gruppi più vulnerabili (soprattutto dei lavoratori a basso reddito) dovrebbe anche avere un

¹⁰ Nel periodo 2002-2010 le PMI hanno prodotto l'85% di crescita netta dell'occupazione.

¹¹ Occorre garantire il rispetto delle norme UE in materia di aiuti di Stato, senza trascurare le possibilità previste da tali norme per gli aiuti a favore dell'occupazione, cfr. in particolare gli articoli 15, 16, 40-42 del regolamento generale di esenzione per categoria (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 214 del 9 agosto 2008).

¹² La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050" [COM (2011)112] mostra che l'utilizzo dei proventi delle aste delle quote di emissione ETS e della tassazione del carbonio per ridurre il costo del lavoro avrebbe ripercussioni positive sull'occupazione.

impatto positivo in termini di occupazione a lungo termine di queste categorie e sarebbe quindi lo strumento più adeguato per accrescere la domanda di manodopera. Una misura del genere va tuttavia elaborata ed attuata con grande attenzione in modo da evitare che abbia ripercussioni negative sulle prospettive di occupazione di quei gruppi che, per poco, non sono ammessi a beneficiarne. Una riduzione del cuneo fiscale non adeguatamente mirata potrebbe inoltre comportare costi improduttivi.

- **Promuovere e sostenere il lavoro autonomo, le imprese sociali e la creazione di nuove imprese.** Le persone in cerca di lavoro che desiderano creare e gestire un'impresa possono incontrare ostacoli di rilievo, tra cui la mancanza di competenze aziendali o professionali, la ricerca di possibilità di mentoring e difficoltà nell'accesso ai finanziamenti. La promozione dello spirito imprenditoriale, la maggiore disponibilità di servizi di microfinanziamento e di sostegno all'avviamento di imprese, come pure l'esistenza di regimi che convertano le indennità di disoccupazione in contributi per nuove imprese, possono essere assai utili per promuovere il lavoro autonomo e la creazione di nuovi posti di lavoro. Il sostegno dovrebbe riguardare in modo mirato i gruppi che presentano le maggiori potenzialità (disoccupati in possesso di competenze professionali, donne o giovani) e basarsi su una stretta collaborazione tra servizi dell'occupazione, servizi di sostegno alle imprese e fornitori di finanziamenti. Gli operatori dell'economia sociale e le **imprese sociali** costituiscono importanti stimoli a favore di una creazione inclusiva di posti di lavoro e dell'innovazione sociale e richiedono forme specifiche di sostegno, anche grazie ad appalti pubblici e all'accesso ai finanziamenti.
- **Trasformare il lavoro informale o non dichiarato in occupazione regolare.** Il lavoro non dichiarato, oltre ad essere illegale, ha gravi conseguenze di bilancio in quanto comporta una riduzione del gettito fiscale e una perdita di contributi previdenziali. È dannoso per la produttività e le condizioni di lavoro, per lo sviluppo delle competenze e per l'apprendimento permanente. Diluisce inoltre la base per l'acquisizione dei diritti alla pensione e per l'accesso all'assistenza sanitaria. Prevenire e contrastare il lavoro non dichiarato, mediante la piena attuazione della direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni e sui lavoratori irregolari, e aiutare i lavoratori del sommerso ad inserirsi nel mercato regolare del lavoro contribuiscono al processo di risanamento di bilancio, creando maggiore parità di condizioni per le imprese e migliorando la qualità dell'occupazione. A tal fine occorre una collaborazione rafforzata tra Stati membri.
- **Incrementare la retribuzione netta.** Numerosi Stati membri utilizzano le prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa come strumento per alleviare il fenomeno della povertà lavorativa o per incoraggiare le persone a entrare nel mondo del lavoro. Caratteristiche comuni di questi regimi complementari sono il fatto di essere destinati a singoli o famiglie a basso reddito e di essere progressivamente eliminati con l'aumento del reddito da lavoro. La maggiore retribuzione netta rappresenta un incentivo al lavoro per i lavoratori meno qualificati e, a un determinato livello di salario, permette ai datori di lavoro di occupare più facilmente i posti vacanti grazie ad una pressione salariale più leggera. I regimi di prestazioni legate al lavoro vanno tuttavia concepiti in modo da evitare le trappole dei bassi salari. Si ottengono effetti positivi per i lavoratori ai livelli più bassi di reddito, dove esistono notevoli disparità retributive.

- **Modernizzare i sistemi di fissazione dei salari per allineare i salari all'andamento della produttività e stimolare la creazione di posti di lavoro.** Meccanismi di fissazione dei salari in grado di garantire che la crescita dei salari reali rispecchi l'andamento della produttività e le condizioni del mercato del lavoro locale sono una condizione preliminare per far sì che la crescita produttiva si traduca adeguatamente in una domanda accresciuta di manodopera e, in ultima analisi, nella creazione di posti di lavoro. Conformemente alle pratiche nazionali della contrattazione collettiva, l'evoluzione dei salari dovrebbe tener conto della posizione concorrenziale degli Stati membri. Benché in alcuni settori o Stati membri possa essere necessario ricorrere alla moderazione o all'adeguamento salariale, dovrebbe essere possibile introdurre aumenti mirati, utili a sostenere la domanda globale, nei casi in cui i salari siano in notevole ritardo rispetto all'evoluzione della produttività.

1.2. Sfruttare il potenziale di creazione di posti di lavoro dei settori chiave

L'Europa si trova attualmente di fronte a profonde trasformazioni strutturali, come indica la strategia Europa 2020, in particolare la transizione verso un'economia verde, a basse emissioni di carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse, l'invecchiamento demografico della società e i rapidi progressi tecnologici. Per affrontare queste sfide e trasformarle in opportunità, la nostra economia dovrà subire nel prossimo decennio un mutamento radicale. La trasformazione dell'economia in questa direzione aumenterà la competitività e offrirà fonti importanti di crescita e occupazione, oltre ad affrontare le esigenze economiche e sociali. L'analisi annuale della crescita 2012 individua tre ambiti principali, ciascuno dei quali offre un considerevole potenziale di creazione di posti di lavoro.

- **I posti di lavoro nell'economia verde hanno continuato ad aumentare** durante tutta la recessione e, secondo le previsioni, tale incremento dovrebbe rimanere solido. I settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili potrebbero da soli creare 5 milioni di posti di lavoro entro il 2020¹³. L'evoluzione dei mercati dei prodotti e dei servizi, la politica in materia di ricerca e sviluppo e di innovazione, i nuovi quadri normativi e gli strumenti basati sul mercato modificheranno le nostre strutture economiche e industriali in direzione di una maggiore efficienza delle risorse, portando ad una ridefinizione di molti posti di lavoro in quasi tutti i settori. Mentre i settori a forti emissioni di carbonio dovranno affrontare la sfida della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse, con la conseguente necessaria trasformazione di molti posti di lavoro, nei settori verdi e a basse emissioni di carbonio verranno creati nuovi posti di lavoro, che avranno un diverso impatto sulle regioni. Se a beneficiare di questa transizione verso un'economia verde ed efficiente sotto il profilo delle risorse saranno all'inizio soprattutto i lavoratori altamente qualificati, i settori manifatturieri e dei servizi sostenibili e di maggiore qualità dovrebbero probabilmente essere in grado di offrire, con il tempo, posti di lavoro per qualifiche medie, mentre i lavoratori anziani e quelli poco qualificati dovranno adattarsi. Per sostenere e sviluppare un'economia

¹³ Sulla base di diversi modelli, l'attuazione, entro il 2020, di misure individuali di efficienza energetica potrebbe portare alla creazione o al mantenimento di due milioni di posti di lavoro "verdi", mentre si stima che il potenziale di occupazione derivante dallo sviluppo del settore delle energie rinnovabili sia pari a tre milioni di posti di lavoro (Accompanying Staff Working Document *Exploiting the employment potential of green growth* - Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dall'economia verde).

verde ed efficiente sotto il profilo delle risorse occorrono mercati del lavoro collaborativi e una visione delle competenze richieste, come illustra il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione¹⁴. Per gestire con successo una transizione di tale portata l'UE e gli Stati membri devono agire di concerto.

- **L'occupazione nei settori dell'assistenza sociale e sanitaria dell'UE è in rapida crescita** a causa dell'invecchiamento della popolazione e di un ampliamento dei servizi offerti per meglio rispondere alle esigenze di qualità e alla sempre maggiore domanda di servizi sociali professionali e di assistenza personalizzata. Le dimensioni e la rapida crescita di questi settori (pari al doppio della crescita complessiva dell'occupazione) fanno pensare che continueranno ad essere una fonte essenziale di nuovi posti di lavoro nei prossimi anni. Per sfruttare tale potenziale di creazione di occupazione, questi settori devono superare numerose sfide, tra cui le sempre maggiori carenze di operatori sanitari, l'invecchiamento del personale sanitario e un numero insufficiente di nuovi assunti per sostituire quanti vanno in pensione, la comparsa di nuovi modelli di assistenza sanitaria per affrontare varie patologie croniche, il crescente impiego di tecnologie che necessitano di nuovi mix di competenze e gli squilibri nei livelli di competenze e nei ritmi di lavoro. Le difficili condizioni di lavoro, cui si aggiungono salari bassi e in lenta progressione, rendono inoltre difficili l'assunzione e la fidelizzazione del personale. Il mantenimento di un'offerta adeguata di servizi sanitari di qualità malgrado i sempre maggiori vincoli di bilancio costituisce una sfida dal punto di vista sia sociale che occupazionale, come illustra il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione¹⁵. Inoltre, a seguito dei mutamenti demografici e familiari e della necessità di un migliore equilibrio fra lavoro e vita privata, stanno emergendo nuovi servizi per un'ampia gamma di attività: tali servizi costituiscono una fonte di posti di lavoro, come illustra anche in questo caso un documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato su cui è avviata una consultazione pubblica¹⁶.
- **La domanda di professionisti delle TIC è in continua crescita.** L'occupazione fra gli operatori delle TIC è cresciuta del 3% circa ogni anno e la domanda di personale ha superato l'offerta. Lo sviluppo e l'utilizzo di applicazioni TIC assumeranno un'importanza cruciale per accrescere la competitività internazionale delle imprese europee e quindi per aumentare l'occupazione. Migliorare le conoscenze e le competenze in materia di TIC delle imprese e dei lavoratori europei richiederà notevoli sforzi in termini di istruzione, politiche di sviluppo delle competenze dei lavoratori e infrastrutture, come illustra il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione¹⁷.

¹⁴ Accompanying Staff Working Document *Exploiting the employment potential of green growth* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dall'economia verde).

¹⁵ Accompanying Staff Working Document *An action plan for the EU health workforce* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione - Un piano d'azione per il personale sanitario dell'UE).

¹⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione - Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia.

¹⁷ Accompanying Staff Working Document *Exploiting the employment potential of ICTs* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dalle TIC).

1.3. Mobilitare fondi UE per la creazione di posti di lavoro

I fondi della politica di coesione (FSE, FESR e Fondo di coesione), come pure il FEASR e il FEAMP, sono fonti importanti di investimenti per stimolare la crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro. Essi contribuiscono a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione. Per il periodo 2014-2020 la Commissione ha proposto di allineare strettamente tali strumenti finanziari agli obiettivi della strategia Europa 2020¹⁸. Le autorità nazionali, regionali e locali devono utilizzare pienamente e con i massimi risultati le risorse disponibili per consentire all'Europa di sviluppare e realizzare il proprio potenziale economico, incrementando sia l'occupazione che la produttività.

Il **Fondo sociale europeo** (FSE) cofinanzia misure di attivazione del mercato del lavoro, tra cui sussidi all'assunzione, corsi di formazione professionale e di gestione di impresa, programmi di microfinanza, come pure elaborazione e attuazione di politiche occupazionali in tutta l'UE. Per il periodo 2014-20 la Commissione ha proposto di assegnare quote minime del FSE - per un totale di almeno 84 miliardi di euro - a priorità di investimento quali l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e i disoccupati, l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro, anche grazie a "garanzie per i giovani", dei giovani che hanno abbandonato la scuola, che sono senza lavoro e che non seguono una formazione, il lavoro autonomo, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese, l'istruzione e l'inclusione sociale come pure lo sviluppo di capacità nella pubblica amministrazione.

Il contributo del **Fondo europeo di sviluppo regionale** (FESR) per la creazione di posti di lavoro nel periodo 2014-2020 sarà rafforzato concentrando le risorse, come proposto, sulla ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, sul miglioramento della competitività delle PMI e sul sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, anche grazie alla promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. Il FESR investirà anche nel settore delle TIC e integrerà i finanziamenti del FSE a favore dell'occupazione e della mobilità della manodopera, ad esempio finanziando infrastrutture di istruzione, di formazione e di servizi per l'impiego e sostenendo il lavoro autonomo e la creazione di imprese. Offrirà inoltre un sostegno agli investimenti in infrastrutture sanitarie e sociali.

Lo **strumento europeo Progress di microfinanza** fornisce un sostegno ai lavoratori autonomi e alle microimprese mediante garanzie e investimenti finanziati offerti agli intermediari di microfinanza in tutta l'UE. Ciò dovrebbe consentire di mobilitare fino a 500 milioni di euro di microcrediti a partire dai finanziamenti per il periodo 2007-2013 e la Commissione ha proposto di prorogare lo strumento al periodo 2014-2020 al fine di rispondere alle esigenze dei segmenti di mercato meno serviti e migliorare l'accesso delle imprese sociali ai finanziamenti. Alla disponibilità di microfinanziamenti contribuiscono anche vari strumenti rotativi (*revolving*) cofinanziati dal FESR o dal FSE.

Il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** (FEG), che la Commissione propone a sua volta di mantenere attivo nel periodo 2014-2020, aiuta a gestire i processi di ristrutturazione mediante il cofinanziamento di misure di riqualificazione e di ricerca di lavoro destinate ai lavoratori vittime di licenziamenti di massa a seguito dei cambiamenti che hanno interessato i flussi commerciali mondiali.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un bilancio per la strategia 2020", parte I, COM(2011)500 del 29 giugno 2011.

Il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale** (FEASR) sostiene la diversificazione dei posti di lavoro in attività non agricole e lo sviluppo di piccole imprese rurali, anche mediante investimenti nelle competenze, nel trasferimento di conoscenze e in aiuti ai giovani agricoltori che intendono creare un'azienda.

Il Fondo europeo per la pesca, che nel periodo 2014-20 sarà incorporato in un unico **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca** (FEAMP), favorisce la transizione verso una pesca sostenibile, come pure la diversificazione delle economie locali, anche attraverso attività di formazione e il sostegno alle piccole imprese.

CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO

La Commissione propone:

- una **serie di interventi chiave in materia di occupazione per l'economia verde;**
- un **piano d'azione per l'occupazione nell'assistenza sanitaria;**
- una **serie di interventi chiave a favore dell'occupazione nel settore delle TIC.**

Questi tre aspetti sono illustrati in allegato alla presente comunicazione e oggetto di un ulteriore approfondimento nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione corrispondenti.

La Commissione avvia:

- una consultazione sulle possibilità di creazione di posti di lavoro di qualità nei servizi per la persona e la famiglia;
- una consultazione sulla creazione di una piattaforma a livello UE tra gli ispettorati del lavoro e altri organismi preposti all'applicazione della normativa per combattere il lavoro sommerso, volta a migliorare la cooperazione, condividere le migliori pratiche e individuare principi comuni in materia di ispezione entro la fine del 2012.

La Commissione invita gli Stati membri e il Consiglio a:

- portare avanti senza indugio la strategia Europa 2020 e adottare, sulla base degli orientamenti strategici contenuti nella presente comunicazione, un approccio ambizioso e politiche per la creazione di posti di lavoro nel quadro dei rispettivi piani nazionali per l'occupazione (all'interno dei programmi nazionali di riforma).

2. RISTABILIRE LA DINAMICA DEI MERCATI DEL LAVORO

I mercati del lavoro possono essere dinamici solo se le politiche occupazionali facilitano le transizioni necessarie per accrescere la produttività e la qualità del lavoro, se i lavoratori sono in possesso di competenze adeguate e se vi è sufficiente mobilità per rispondere alle tendenze geografiche a livello di posti di lavoro vacanti. La strategia Europa 2020 attribuisce particolare importanza alla riforma del mercato del lavoro, allo sviluppo del capitale umano e alla mobilità geografica per preparare meglio la forza lavoro dell'UE ai cambiamenti e fornire opportunità di lavoro.

2.1. Riformare i mercati del lavoro

I principi comuni dell'UE in materia di flessicurezza restano un'importante pietra miliare strategica per la creazione di mercati del lavoro dinamici, con i quali si intende avviare

fermamente gli Stati membri verso un processo integrato di riforme strutturali del mercato del lavoro. La flessicurezza combina una serie di politiche del mercato del lavoro (accordi contrattuali, misure attive del mercato del lavoro, apprendimento permanente e sistemi di protezione sociale) in modo integrato e coerente, allo scopo di stimolare allo stesso tempo la flessibilità e la sicurezza e di conseguire mercati del lavoro maggiormente reattivi ai processi di adeguamento economico.

Durante la crisi alcuni Stati membri hanno avviato importanti riforme strutturali del mercato del lavoro e adottato misure provvisorie per salvaguardare l'occupazione. Appare evidente tuttavia che i progressi verso una maggiore flessibilità e una maggiore sicurezza sono stati modesti e diseguali. In un panorama caratterizzato da limitazioni di bilancio, il dibattito sulla flessicurezza in corso nell'UE nel quadro dell'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" ha consentito di identificare una serie di misure necessarie per aiutare i mercati del lavoro ad adattarsi e a rispondere alla crisi e alle sfide strutturali nel contesto della strategia Europa 2020.¹⁹

Le prossime tappe delle riforme strutturali del mercato del lavoro dovrebbero riguardare in particolare i seguenti aspetti.

2.1.1. *Garantire le transizioni sul mercato del lavoro e mercati del lavoro inclusivi*

- **Utilizzare la flessibilità interna per ridurre l'insicurezza e i costi di bilancio.** La crisi ha dimostrato che, nei periodi di contrazione economica, la flessibilità interna può essere uno strumento assai efficace per mantenere l'occupazione e ridurre i costi di adeguamento. Il ricorso alla capitalizzazione delle ore di lavoro o a banche delle ore, a regimi di disoccupazione parziale (*short-time working arrangements* o STWA) e a clausole di deroga nei contratti collettivi per alcune condizioni di lavoro hanno contribuito a salvare posti di lavoro e a preservare la competitività delle imprese, evitando o posticipando i licenziamenti. Benché spesso abbiano leggermente ridotto la produttività, i regimi di disoccupazione parziale hanno comunque contribuito a preservare competenze, salvaguardare posti di lavoro e mantenere la fiducia e i loro costi sono stati in genere inferiori a quelli delle indennità di disoccupazione. Tuttavia, poiché il margine di bilancio destinato a finanziare tali regimi è attualmente più ridotto di quanto non fosse due anni fa, il dialogo sociale nelle imprese e ai livelli superiori diventa ora più importante per contribuire a trovare le soluzioni ottimali in materia di flessibilità interna.
- **Garantire salari dignitosi e sostenibili evitando le trappole dei bassi salari.** Anche prima della crisi il fatto di avere un lavoro non sempre si è rivelato una garanzia contro la povertà: nell'UE il tasso di povertà tra le persone che lavorano supera ancora l'8%. Il rischio di povertà dei lavoratori è elevato, soprattutto nei paesi caratterizzati da disuguaglianze nella distribuzione del reddito e da bassi salari minimi, tra le persone con contratti a termine, i nuclei familiari a bassa intensità di lavoro e le famiglie monoparentali²⁰. Fissare salari minimi di livello adeguato può

¹⁹ Accompanying Staff Working Document *Open, dynamic and inclusive labour markets* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione - Mercati del lavoro aperti, dinamici e inclusivi).

²⁰ Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2011; *Is working enough to avoid poverty? In-work poverty mechanism and policies in the EU* (È sufficiente lavorare per evitare la povertà? Meccanismi e politiche in materia di povertà lavorativa nell'UE).

contribuire ad evitare l'aumento della povertà lavorativa²¹ ed è un fattore importante per garantire la qualità e la dignità dei posti di lavoro. Nella maggior parte degli Stati membri esistono oggi salari minimi stabiliti per legge o giuridicamente vincolanti in altro modo o comunque generalmente applicabili²². L'impatto del salario minimo tanto sulla domanda quanto sull'offerta può variare notevolmente da uno Stato membro all'altro, in funzione del livello stabilito, delle altre politiche del mercato del lavoro e delle sue istituzioni. Deve essere possibile poter adeguare in misura sufficiente i minimi salariali, con il coinvolgimento delle parti sociali, per rispecchiare gli sviluppi economici globali. In tale contesto salari minimi differenziati, già d'applicazione in diversi Stati membri, possono essere un mezzo efficace per sostenere la domanda di manodopera.

- **Fare in modo che le transizioni risultino proficue.** La flessibilità del mercato del lavoro richiede sicurezza nei passaggi da un'occupazione a un'altra. Una vita professionale caratterizzata da una serie di cambi di lavoro, talvolta verso posti migliori, ma anche verso posti equivalenti o addirittura verso posti di grado inferiore, è oggi una realtà per molti lavoratori, soprattutto per quelli giovani. La qualità delle transizioni professionali determinerà la qualità della carriera di un lavoratore. La sicurezza durante tutta la vita professionale, anche durante le transizioni tra vari tipi di posizione lavorativa (ad esempio, dalla formazione all'occupazione, dal congedo di maternità all'occupazione, transizioni verso il lavoro autonomo e l'imprenditorialità, ecc.), è essenziale affinché le persone dispongano degli strumenti necessari per mantenere la loro occupabilità e per far sì che le transizioni risultino proficue. Alcuni aspetti meritano un'attenzione particolare: la transizione dei **giovani** dallo studio al lavoro, da cui risulta chiaramente che apprendistati e tirocini di qualità possono costituire un trampolino per entrare nel mondo del lavoro, ma al cui proposito esistono anche esempi ricorrenti di tirocini mal utilizzati; l'integrazione delle **donne** nel mercato del lavoro, stabilendo la parità di retribuzione, fornendo servizi adeguati di custodia dei bambini, eliminando ogni forma di discriminazione²³ e i disincentivi fiscali che scoraggiano la partecipazione femminile, e ottimizzando la durata del congedo di maternità e del congedo parentale; e le transizioni dei **lavoratori più anziani** nel contesto della modernizzazione dei sistemi pensionistici e del prolungamento della vita lavorativa, per le quali occorrono misure complessive, come incentivi fiscali, l'accesso all'apprendimento permanente attraverso l'orientamento professionale e la formazione, orari di lavoro flessibili per quanti ne hanno bisogno e luoghi di lavoro sicuri e sani.
- **Favorire le transizioni dalla disoccupazione al lavoro grazie alla condivisione delle responsabilità.** Tenuto conto degli attuali elevati livelli di disoccupazione, le indennità di disoccupazione su cui si appoggiano le transizioni dalla disoccupazione alla ripresa della vita lavorativa dovrebbero essere sufficientemente flessibili per stimolare un ritorno rapido a un'occupazione sostenibile. Durante la crisi le indennità di disoccupazione, in alcuni casi, sono state estese a categorie che in precedenza non erano protette, in particolare ai lavoratori interinali, e in altre situazioni i diritti sono

²¹ OCSE, *divided we stand: why inequality keeps rising* (Le divisioni permangono: perché le disuguaglianze continuano ad aumentare), 2011.

²² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics. I livelli dei salari minimi sono compresi tra il 30% e il 50% delle retribuzioni lorde medie mensili.

²³ Attraverso la piena applicazione della direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

stati ampliati. Pur tenendo conto della difficile situazione di bilancio in cui si trova la maggior parte degli Stati membri, è fondamentale mantenere questi aiuti per il tempo in cui la crisi si farà sentire. Se la domanda di manodopera è debole, ridurre le prestazioni potrebbe accrescere il rischio di povertà senza aumentare il numero di persone che riescono ad uscire dalla disoccupazione. I requisiti di attivazione devono rientrare in un approccio fondato su responsabilità condivise che mantenga gli incentivi al lavoro e nel contempo garantisca il reddito, fornisca assistenza personalizzata per la ricerca di un lavoro e protegga dal rischio di povertà.

- **Garantire disposizioni contrattuali adeguate per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro.** I diritti associati agli accordi contrattuali sono un altro fattore che indebolisce la qualità delle transizioni. Dai dati risulta chiaramente che molti dei nuovi posti di lavoro creati negli ultimi anni (anche prima della crisi) erano basati su contratti a termine e altre forme di lavoro atipiche²⁴. Questo ha comportato una maggiore fluidità nel mercato del lavoro e ha permesso alle imprese di adattare più facilmente la manodopera a nuove forme di produzione e di organizzazione del lavoro. Due direttive²⁵ hanno stabilito il lavoro a tempo parziale e il lavoro a tempo determinato sulla base del principio della parità di trattamento, mentre una direttiva più recente mira analogamente a disciplinare il lavoro tramite agenzia interinale²⁶. Se i datori di lavoro privilegiano marcatamente queste forme di rapporto contrattuale, ciò è forse dovuto ai costi di licenziamento assai più elevati associati ai contratti a tempo indeterminato/classici. In molti casi, inoltre, questi posti di lavoro non costituiscono un punto di partenza verso forme di lavoro più stabili. Occorrono dunque riforme misurate ed equilibrate della legislazione in materia di tutela del lavoro allo scopo di correggere la segmentazione o di frenare l'eccessivo ricorso a contratti atipici e l'abuso del falso lavoro autonomo. Più in generale, tutti i tipi di accordi contrattuali dovrebbero garantire ai lavoratori un insieme di diritti di base (compresi i diritti alla pensione) a decorrere dalla firma del contratto, fra cui l'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la protezione sociale e la protezione economica in caso di risoluzione del rapporto di lavoro senza colpa da parte del lavoratore.
- **Gestire in modo proattivo le ristrutturazioni economiche.** Pur in presenza di condizioni sfavorevoli del mercato, nel complesso molte imprese dell'UE e i loro dipendenti si sono impegnati con creatività, spesso con il sostegno delle autorità pubbliche e dell'UE, in processi di ristrutturazione che si sono dimostrati costruttivi, efficaci e determinanti per limitare la perdita di posti di lavoro, grazie ad accordi innovativi. In effetti negli ultimi due anni vi è stata una forte domanda di misure di sostegno alla redistribuzione delle risorse fra imprese e occupazioni. Tali misure comprendono modifiche delle norme a tutela dell'occupazione e delle pratiche gestionali in materia di ristrutturazione delle imprese, ma anche politiche appropriate di formazione e attivazione che, associate a regimi di indennità di disoccupazione adeguatamente concepiti, accompagnino i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro verso occupazioni e professioni diverse. La Commissione si baserà sulle

²⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp> "Labour market and social trends".

²⁵ Direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale e direttiva 99/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, sul lavoro a tempo determinato.

²⁶ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

risposte al suo Libro verde sulla ristrutturazione²⁷ per diffondere le migliori pratiche e garantire un adeguato follow-up.

- **Sviluppare l'apprendimento permanente come chiave per garantire la sicurezza dell'occupazione.** L'accesso all'apprendimento permanente, tanto per i lavoratori quanto per i disoccupati, è fondamentale per preservare l'occupabilità. A tale riguardo, diventa essenziale l'impegno dei datori di lavoro a formare i loro dipendenti, in particolare i lavoratori poco qualificati e i lavoratori anziani. Per quanto riguarda i disoccupati, soprattutto quelli meno qualificati o appartenenti a gruppi vulnerabili, occorrono servizi personalizzati di orientamento professionale e formazioni sulle competenze richieste dal mercato. Le nuove tecnologie e la globalizzazione hanno tuttavia notevolmente ridotto i posti destinati ai lavoratori in possesso di qualifiche medie, per i quali sono quindi necessarie importanti politiche di riqualificazione. La recessione ha accelerato la polarizzazione dell'occupazione (sopprimendo posti di lavoro per le qualifiche medie), con il rischio di segregare sempre più l'occupazione in blocchi di bassa e di alta qualità, limitando in tal modo le possibilità di mobilità professionale, una situazione che deve essere affrontata.
- **Offrire opportunità ai giovani.** I giovani europei sono fra quanti risentono maggiormente della crisi economica e dei problemi strutturali del mercato del lavoro, come illustra la recente iniziativa "Opportunità per i giovani"²⁸. La Commissione ribadisce il suo impegno a lottare contro i drammatici livelli di disoccupazione giovanile, anche mettendo a disposizione finanziamenti dell'UE²⁹. In linea con la richiesta espressa dal Consiglio europeo³⁰, occorre dare la priorità a misure di sostegno al passaggio dagli studi alla vita lavorativa (mediante, ad esempio, garanzie per i giovani, misure di attivazione destinate ai giovani, la qualità dei tirocini³¹) e alla mobilità dei giovani.

2.1.2. *Mobilizzare tutti i soggetti interessati ai fini di una migliore attuazione*

- **Rafforzare il dialogo sociale.** Il successo delle politiche occupazionali dipende in misura fondamentale dall'esistenza di un consenso sulle riforme. In molti casi la responsabilità della loro elaborazione ed attuazione non ricade solo sui governi, ma anche sulle parti sociali. Un intenso dialogo sociale è una caratteristica comune in quei paesi in cui i mercati del lavoro si sono dimostrati maggiormente in grado di resistere alla crisi. Nella prima fase della crisi il contributo delle parti sociali all'applicazione di soluzioni di flessicurezza interna è stato fondamentale per attenuare l'impatto della recessione. Occorre stabilire un processo condiviso di

²⁷ Comunicazione della Commissione "Ristrutturare e anticipare i mutamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?" COM(2012)7 del 17 gennaio 2012.

²⁸ Comunicazione della Commissione - Iniziativa "Opportunità per i giovani"(Youth Opportunities Initiative), COM (2011) 933 del 20 dicembre 2011.

²⁹ Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione *Implementing the Youth Opportunities Initiative: first steps taken* (Attuazione dell'iniziativa "Opportunità per i giovani": primi passi compiuti) presenta una relazione intermedia sulle misure adottate di recente dagli Stati membri per combattere la disoccupazione giovanile. Nel febbraio del 2012 "gruppi di intervento" (*action teams*) della Commissione hanno visitato gli otto Stati membri con il più elevato tasso di disoccupazione giovanile. I risultati di queste missioni saranno integrati nei programmi nazionali di riforma.

³⁰ Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012.

³¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Un quadro di qualità per i tirocini.

riforme che determinino le condizioni necessarie affinché in futuro si possano creare posti di lavoro sostenibili e di qualità e coinvolgere attivamente le parti sociali, a tutti i livelli, nell'elaborazione e nella realizzazione di tali riforme. In un numero crescente di imprese questo contributo ha assunto la forma di accordi aziendali transnazionali, grazie ai quali vengono date risposte concordate a livello europeo alle sfide generate dalla crisi e vengono messi a punto meccanismi per gestire i cambiamenti. Accordi aziendali transnazionali interessano già più di 10 milioni di dipendenti e il loro ruolo va ulteriormente riconosciuto e sostenuto.

- **Ridefinire i servizi primari ed essenziali dei servizi pubblici per l'impiego (SPI).** Gli SPI sono i responsabili principali delle politiche di attivazione che contribuiscono a facilitare le transizioni sul mercato del lavoro. Per svolgere pienamente la loro missione gli SPI devono diventare "agenzie per la gestione delle transizioni" e svolgere una nuova combinazione di funzioni "attive" e "passive" a sostegno di transizioni sostenibili durante tutta la vita professionale dei lavoratori. I principali elementi portanti dovrebbero essere servizi moderni di informazioni sul mercato del lavoro, provvedimenti attivi e preventivi riguardanti il mercato del lavoro, sostegno tempestivo all'occupabilità, prestazione di servizi personalizzati, miglioramento del ricorso ai servizi elettronici e sviluppo di solidi partenariati, in particolare con altri servizi per l'impiego, anche in altri Stati membri.
- **Mettere in comune le risorse e concentrarsi su partenariati efficaci.** Nei periodi in cui le risorse per gli investimenti sono limitate, è di vitale importanza mettere in comune risorse finanziarie e materiali e riunire i soggetti interessati attorno ad un obiettivo comune. Un esempio potrebbe essere la messa in comune di risorse da parte di gruppi di datori di lavoro. Le PMI che si associano per rispondere ad esigenze analoghe in materia di assunzione e formazione sono in grado di superare le limitazioni individuali per attirare personale qualificato e stabilire politiche comuni sulle risorse umane. La creazione di partenariati ad un livello territoriale appropriato può contribuire al buon funzionamento delle transizioni, riunendo servizi per l'impiego pubblici, privati e del settore terziario, organismi previdenziali, comuni e amministrazioni regionali, centri di istruzione e formazione, servizi di orientamento professionale, ONG, istituzioni sociali, ecc. La composizione dei partenariati dovrà essere determinata sulla base delle complementarità dei servizi e di un'assegnazione delle risorse efficace rispetto ai costi.

RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO

La Commissione invita gli Stati membri e il Consiglio a:

- portare avanti senza indugio la strategia Europa 2020 e adottare, sulla base degli orientamenti strategici contenuti nella presente comunicazione, un approccio ambizioso e politiche di riforma del mercato del lavoro nel quadro dei rispettivi piani nazionali per l'occupazione (programmi nazionali di riforma).

La Commissione intende:

- presentare una proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini entro la fine del 2012, sulla base di una consultazione dei servizi della Commissione³²;
- presentare una proposta di raccomandazione del Consiglio sulle garanzie per i giovani entro la fine del 2012 e sostenere misure di attivazione a favore dei giovani nel contesto di regimi di garanzia per i giovani;
- intraprendere ulteriori azioni per diffondere le buone pratiche e promuovere il dibattito sugli accordi aziendali transnazionali;
- elaborare entro il 2012, in collaborazione con la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, un piano d'azione europeo per la prestazione sul campo di servizi per l'occupazione pertinenti ed efficaci e le modalità per la sua attuazione pratica in termini di modelli di SPI, obiettivi e compiti alla luce degli obiettivi della strategia Europa 2020;
- censire le nuove forme di occupazione, come la messa in comune delle risorse da parte dei datori di lavoro, e riferire sulle priorità strategiche comuni a sostegno di interventi che consentano alle imprese di essere più flessibili e di rispondere meglio ai cambiamenti, promuovendo nel contempo la fidelizzazione del personale e la creazione di posti di lavoro.

2.2. Investire nelle competenze

L'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti sottolinea l'importanza che mantengono le competenze elevate e segnala un numero crescente di posti vacanti per i quali non si trovano le competenze necessarie³³. Occorre prevedere quali saranno le esigenze di competenze sui mercati del lavoro dell'UE e intervenire rapidamente per rimediare ai disequilibri. Per contribuire alla creazione di occupazione è fondamentale dotare i lavoratori delle competenze richieste dai posti di lavoro. L'Europa e i suoi Stati membri devono comprendere appieno queste esigenze al fine di meglio prevedere i mutamenti economici e trovare soluzioni agli squilibri tra domanda e offerta di competenze. Malgrado i livelli elevati di disoccupazione, in particolari settori e/o regioni sono state rilevate carenze di qualifiche. La mancata corrispondenza tra le competenze disponibili e le esigenze dei mercati del lavoro interessa tutti gli Stati membri, ma in misura diversa. Per affrontare queste sfide, numerosi paesi hanno deciso di mettere in atto strategie nazionali e di approntare strumenti per porre rimedio ai disequilibri riscontrati. A livello europeo si è cominciato ad adottare le misure e ad applicare gli strumenti annunciati nell'iniziativa faro della strategia Europa 2020 "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione". In tutta l'Unione europea il Fondo sociale europeo costituisce una delle principali fonti di investimenti nelle competenze, con oltre 30 miliardi di euro destinati all'acquisizione di competenze e all'apprendimento permanente per il periodo 2007-2013.

³² Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Un quadro di qualità per i tirocini.

³³ Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita per il 2012", progetto di relazione comune sull'occupazione, COM(2011)815, curva di Beveridge pag. 7.

2.2.1. Un monitoraggio migliore del fabbisogno di competenze

L'UE ha creato vari strumenti per prevedere ed anticipare le esigenze di competenze: l'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti fornisce informazioni sulle offerte di lavoro e sulle tensioni a breve termine, mentre il Cedefop elabora periodicamente previsioni a lungo termine e Eurofound, da parte sua, fornisce importanti informazioni tratte da indagini realizzate presso i datori di lavoro e i lavoratori in merito alle condizioni di lavoro, uno degli elementi che spiegano gli squilibri di competenze in questione. La Commissione ha di recente contribuito all'istituzione di consigli sulle competenze settoriali a livello europeo per comprendere meglio le esigenze dei vari settori.

L'Europa, tuttavia, non dispone ancora di una visione globale delle proprie esigenze in materia di competenze. La panoramica europea delle competenze, che sarà avviata entro la fine del 2012, è il primo passo verso la convergenza di tutti gli strumenti di anticipazione esistenti. Tale panoramica offrirà una rassegna complessiva delle prospettive da breve a medio termine, osservate su base europea, nazionale e settoriale, per quanto riguarda i posti di lavoro e le esigenze di competenze e ne seguirà l'evoluzione fino al 2020. Contribuirà a individuare le carenze emergenti di competenze relative a occupazioni specifiche a livello settoriale o transettoriale e sarà una risorsa per gli osservatori delle competenze su scala nazionale, regionale o settoriale, per i centri di orientamento professionale ed educativo, nonché per i consulenti in materia di occupazione e servizi. Sarà inoltre rafforzata la cooperazione tra gli organismi dell'UE che realizzano previsioni e indagini, come Eurofound e Cedefop. Concentrando in modo più sistematico le loro analisi sui singoli paesi, contribuiranno ad una migliore comprensione degli sviluppi su scala nazionale e offriranno informazioni utili per il programma di riforme strutturali di Europa 2020. La convergenza di mezzi e strumenti resterà la priorità principale per gestire in modo più efficace il fabbisogno di competenze.

2.2.2. Un migliore riconoscimento delle competenze e delle qualifiche

Strumenti dell'UE come il quadro europeo delle qualifiche (EQF) o il CV Europass sono stati introdotti per aiutare le persone che si spostano tra istituti di istruzione, imprese, settori e paesi in tutta Europa e per favorire la trasparenza delle competenze e delle qualifiche. Con la progressiva evoluzione dell'EQF, in tutti i titoli individuali rilasciati in Europa dovrà figurare un riferimento ai livelli europei delle qualifiche. I quadri nazionali delle qualifiche dovranno inoltre aprirsi ai titoli rilasciati a livello di settore economico. Il CV Europass sarà completato da un passaporto europeo delle competenze, in cui figurerà una sintesi delle competenze della persona, indipendentemente dal modo in cui sono state acquisite.

2.2.3. Una sinergia migliore tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro

Per affrontare il problema degli squilibri tra domanda e offerta di competenze occorre una stretta collaborazione tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro, e questo a livello sia politico che operativo. A livello politico, affinché si possa garantire l'elaborazione di politiche efficaci, è necessario che gli organi competenti del Consiglio (EPSCO e EYC) cooperino per mezzo dei comitati (EMCO, comitato dell'istruzione).

A livello operativo, occorrono sinergie per facilitare il passaggio dall'istruzione e dalla formazione al mondo del lavoro. Una soluzione consiste nell'introduzione di programmi brevi di studio a livello di istruzione terziaria, orientati in particolare all'acquisizione delle competenze richieste nei settori in cui sono state individuate carenze di competenze.

Le "alleanze della conoscenza" permettono già di costruire forme più strutturate di cooperazione tra università e imprese in vista della creazione di nuovi programmi di studio che promuovano l'imprenditorialità, il *problem solving* e il pensiero creativo. Le alleanze tra il mondo dell'istruzione e le imprese a livello UE dovrebbero essere estese ai centri di istruzione e formazione professionale per tradurre concretamente in programmi di studio e metodi di formazione le analisi svolte dai consigli sulle competenze settoriali.

Collegando le capacità e le competenze alle professioni, anche la classificazione multilingue europea delle capacità, delle competenze e delle professioni (*European multilingual classification of Skills, Competences and Occupations - ESCO*), attualmente in fase di elaborazione, dovrebbe contribuire a promuovere la cooperazione fra i mercati del lavoro e il settore dell'istruzione e della formazione. Il collegamento tra i vari strumenti in materia di competenze, come il CV europeo e i passaporti delle competenze, compreso il passaporto europeo delle competenze, agevolerà inoltre le transizioni verso e sui mercati del lavoro.

A questi strumenti e misure dovrebbero accompagnarsi sforzi intesi a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione, che consentano di accrescere la quantità, la qualità e la pertinenza dell'offerta di competenze. Nella seconda metà del 2012 la Commissione presenterà un'iniziativa volta a sfruttare il potenziale dell'istruzione e della formazione al fine di stimolare la crescita, l'occupazione e la competitività.

INVESTIRE NELLE COMPETENZE

Per trovare soluzioni agli squilibri tra domanda e offerta di competenze nell'UE e meglio prevedere i fabbisogni di competenze la Commissione intende:

- adoperarsi, in collaborazione con gli Stati membri e le parti sociali, affinché il Cedefop e Eurofound integrino la loro esperienza a livello settoriale e dell'UE con maggiori conoscenze specifiche per paese e per far sì che la collaborazione tra le due istituzioni sia rafforzata;
- lanciare, entro la fine del 2012, una panoramica europea delle competenze, basata in particolare sull'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti;
- avviare una nuova fase nel riconoscimento delle qualifiche e delle competenze, grazie a orientamenti per indicare in modo sistematico i livelli del quadro europeo delle qualifiche in tutti i nuovi titoli che saranno rilasciati nell'UE e grazie anche a una maggiore complementarietà con il quadro delle qualifiche dell'istruzione superiore;
- garantire, a partire dal 2013, che almeno un quarto dei titoli rilasciati ogni anno contenga un riferimento al livello di qualifica europeo corrispondente;
- introdurre il passaporto europeo delle competenze entro la fine del 2012;
- favorire la creazione di una rete di rappresentanti del mondo del lavoro e dell'istruzione a sostegno della gestione delle competenze.

2.3. Verso un mercato europeo del lavoro

I mercati europei del lavoro sono per la maggior parte caratterizzati dal coesistere di tassi elevati e persistenti di disoccupazione in molte zone e da posti di lavoro difficili da occupare

in regioni o settori in piena crescita³⁴. Le disparità strutturali tra offerta e domanda di manodopera sono diffuse. Come sottolineato dall'analisi annuale della crescita per il 2012³⁵, la mobilità dei lavoratori in Europa è troppo bassa³⁶ rispetto alle dimensioni complessive dei mercati del lavoro dell'UE e alla popolazione attiva, il che ostacola quegli adeguamenti nella distribuzione delle risorse che potrebbero sostenere la crescita economica e occupazionale. Il rafforzamento dell'integrazione dei mercati europei del lavoro e un'effettiva corrispondenza tra domanda e offerta di manodopera sono fattori essenziali affinché tutte le opportunità di lavoro possano essere sfruttate. A tale riguardo, la mobilità non significa soltanto spostarsi dove c'è lavoro o avere accesso a posti di lavoro migliori, ma permette anche un miglioramento delle competenze generali e professionali e un aumento dell'adattabilità e dell'occupabilità.

2.3.1. *Eliminare gli ostacoli giuridici e pratici alla libera circolazione dei lavoratori*

La mobilità dei lavoratori nell'UE continua ad incontrare notevoli ostacoli. Si tratta, in alcuni casi, di ostacoli culturali, profondamente radicati nella società e di difficile soluzione in tempi brevi, come ad esempio quelli legati alla lingua, all'alloggio o a forme di discriminazione. Gli ostacoli di natura linguistica, d'altro canto, potrebbero essere superati finanziando programmi di formazione nelle lingue straniere destinati in modo specifico ai lavoratori che hanno scelto la mobilità. A tal fine sono necessari interventi per creare un atteggiamento di apertura verso tutte le opportunità offerte dalla mobilità in Europa. I lavoratori che scelgono di spostarsi devono tuttavia affrontare anche altre difficoltà³⁷, legate all'esercizio dei diritti conferiti dalla legislazione dell'UE e all'inadeguatezza dell'appoggio offerto alla mobilità geografica all'interno dell'Unione. Benché vi sia un vasto "acquis" legislativo³⁸, i cittadini europei che si spostano al di là delle frontiere devono ancora affrontare ostacoli giuridici, amministrativi e pratici.

- Nove Stati membri mantengono ancora **restrizioni alla libertà di accesso al mercato del lavoro per i lavoratori di Bulgaria e Romania**, malgrado l'impatto globalmente positivo che la mobilità della manodopera proveniente da tali paesi ha avuto sull'economia dei paesi di accoglienza³⁹. Pur riconoscendo il diritto degli Stati membri di applicare queste restrizioni nell'accesso al mercato del lavoro fino al 31 dicembre 2013 in conformità del trattato di adesione, la Commissione ribadisce l'importanza di prepararsi gradualmente alla piena applicazione della normativa UE sulla libera circolazione per i lavoratori bulgari e rumeni.
- **La riserva dell'accesso a determinati impieghi nella pubblica amministrazione** ai propri cittadini conformemente all'articolo 45, paragrafo 4, del TFUE può essere mantenuta in circostanze eccezionali. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia europea questa eccezione deve essere interpretata restrittivamente e

³⁴ Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita per il 2012", progetto di relazione comune sull'occupazione, COM(2011)815 del 23 novembre 2011.

³⁵ Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita per il 2012", COM(2011) 815 del 23 novembre 2011.

³⁶ Nel 2010 solo il 2,8% della popolazione europea in età lavorativa (dai 15 ai 64 anni) viveva in uno Stato membro diverso da quello d'origine (indagine sulla forza lavoro UE).

³⁷ Indagine speciale Eurobarometro del giugno 2010 sulla mobilità geografica e del mercato del lavoro.

³⁸ La libertà di cercare un lavoro in qualunque Stato membro dell'UE è riconosciuta anche dall'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

³⁹ Relazione sul funzionamento delle disposizioni transitorie in materia di libera circolazione dei lavoratori provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania, COM(2011)729 dell'11 novembre 2011.

riguarda soltanto i posti di lavoro che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o degli enti pubblici⁴⁰. La valutazione di questi criteri deve essere realizzata caso per caso.

- **La mancanza di riconoscimento delle qualifiche professionali** resta un ostacolo reale al funzionamento corretto del mercato unico, in particolare per quanto riguarda la libera circolazione e la mobilità dei lavoratori. Il 19 dicembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta per aggiornare la direttiva sulle qualifiche professionali⁴¹ in modo da adeguarla all'evoluzione dei mercati del lavoro. La proposta introduce una tessera professionale europea per i professionisti ad alta mobilità e prevede un accesso migliore alle informazioni e ai servizi di e-government.
- **Il timore di perdere diritti pensionistici e di sicurezza sociale** rappresenta tuttora una grave preoccupazione per i lavoratori e le persone in cerca di lavoro che hanno intenzione di trasferirsi in un altro paese europeo. Un aspetto importante è rappresentato dalla possibilità per le persone che cercano lavoro in un altro Stato membro di conservare il diritto alle indennità di disoccupazione per più di tre mesi. Sebbene la normativa dell'UE autorizzi gli Stati membri ad estendere tale diritto ad un massimo di sei mesi, questo non è ancora garantito dalle rispettive pratiche nazionali.
- A ciò si aggiunge il fatto che **molti lavoratori mobili non conoscono ancora i propri diritti e i propri obblighi**. La Commissione ribadisce la necessità di garantire un'applicazione corretta dei regolamenti⁴² relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che mettono in particolare evidenza l'obbligo degli Stati membri di aiutare in maniera attiva i cittadini a far valere i loro diritti⁴³. Nel complesso, la mancata applicazione della normativa UE vigente significa che la Commissione dovrà trovare meccanismi supplementari per far rispettare le norme e garantire un'effettiva libera circolazione dei lavoratori. Anche la scarsa conoscenza dei diritti UE e le difficoltà nell'ottenere assistenza in caso di mancato rispetto di tali diritti restano problemi importanti. La Commissione e gli Stati membri stanno collaborando, nel quadro del mercato unico, per facilitare l'accesso alle informazioni e a servizi di assistenza gratuita quali "La tua Europa – Consulenza" e SOLVIT tramite il portale "La tua Europa".
- **Gli ostacoli fiscali incontrati dai cittadini dell'UE** che si trasferiscono in un altro Stato membro per lavorarvi temporaneamente o in via permanente o che attraversano ogni giorno una frontiera per recarsi al lavoro costituiscono una grave barriera alla mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE. Può trattarsi di difficoltà nell'ottenere esenzioni, sgravi fiscali e deduzioni nel paese di lavoro, di aliquote fiscali

⁴⁰ In particolare nella causa C-290/94.

⁴¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2011) 883 del 19 dicembre 2011.

⁴² Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, e regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009.

⁴³ Il diritto di ogni individuo che risieda o si sposti liberamente all'interno dell'UE alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni nazionali è anche specificatamente riconosciuto dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali.

progressive più elevate applicate ai non residenti o di problemi di doppia imposizione.

2.3.2. *Migliorare l'abbinamento fra offerta e domanda di lavoro al di là delle frontiere*

Con soli 25 000 datori di lavoro registrati e circa 150 000 collocamenti/assunzioni all'anno, la rete dei servizi europei dell'occupazione (EURES) non è ancora stata in grado di sfruttare appieno il suo potenziale di occupazione diretta. La Commissione intende pertanto orientare EURES sulla messa in corrispondenza tra domanda e offerta, come pure sul collocamento e sull'assunzione, dotando la rete della più vasta portata e copertura possibile, grazie all'avviamento di servizi innovativi in modalità "self-service" in tutte le lingue europee e alla piena interoperabilità semantica nello scambio di offerte nazionali di lavoro e di dati dei CV⁴⁴. EURES sarà così in grado di fornire un accesso più agevole, in tempo reale, ai posti vacanti disponibili nell'UE e di mettere a disposizione dei datori di lavoro una riserva attiva di candidati in cui possano trovare le competenze necessarie per far crescere le loro imprese.

Si procederà inoltre ad ampliare la rete EURES grazie a programmi mirati di mobilità dei lavoratori che favoriranno le occupazioni per le quali risulta problematico trovare personale, gruppi specifici di lavoratori con un'elevata propensione alla mobilità, nonché i mercati nazionali del lavoro che accolgono o accoglieranno lavoratori europei. A tal fine EURES farà pieno uso dell'analisi dei posti di lavoro vacanti e delle assunzioni realizzata dalla Commissione con strumenti quali l'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti⁴⁵ e il bollettino europeo per la mobilità professionale⁴⁶. Consultazioni sistematiche con i soggetti interessati, come le parti sociali e i servizi dell'occupazione, aiuteranno ulteriormente EURES a colmare quei posti di lavoro per i quali sono state riscontrate difficoltà di reperimento di personale.

L'obiettivo è che EURES diventi un punto di ingresso e la prima scelta spontanea per tutti i cittadini, i lavoratori legalmente residenti o le persone alla ricerca di lavoro che stanno prendendo in considerazione la possibilità di lavorare in un altro paese europeo come pure per i datori di lavoro che intendono assumere personale di un altro paese europeo, migliorando l'efficienza del mercato del lavoro europeo⁴⁷.

2.3.3. *Considerare gli effetti dell'immigrazione nell'Unione e dell'emigrazione dall'Unione*

Se si considera che, da qui al 2020, le esigenze di manodopera sono destinate ad aumentare in modo significativo nei settori economici più dinamici, mentre subiranno un ulteriore calo per le attività che richiedono qualifiche poco elevate, vi è un forte rischio di deficit di competenze specifiche per i posti di lavoro qualificati. A breve termine, la mobilità nell'UE potrebbe contribuire a ridurre carenze specifiche di manodopera e/o disequilibri tra domanda e offerta nell'UE-27. A lungo termine, tenuto conto soprattutto dell'andamento demografico nell'UE, l'immigrazione economica a partire dai paesi terzi costituirà un elemento chiave per il mercato del lavoro dell'UE. I livelli costantemente elevati di disoccupazione che si registrano in molti Stati membri hanno tuttavia influito sull'accettazione dell'immigrazione per motivi di lavoro

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>

⁴⁷ Accompanying Staff Working Document *Reforming EURES to meet the goals of Europe 2020* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Riformare EURES per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020).

da parte dell'opinione pubblica, mentre alcuni Stati membri devono affrontare il fenomeno dell'emigrazione dall'UE di cittadini altamente qualificati provocato dalla crisi economica.

VERSO UN MERCATO EUROPEO DEL LAVORO

Libera circolazione dei lavoratori

La Commissione intende:

- presentare una proposta legislativa entro la fine del 2012 al fine di sostenere i lavoratori mobili (informazioni e consulenza) nell'esercizio dei diritti derivanti dal trattato e dal regolamento n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione⁴⁸;
- dare un nuovo impulso, nel 2012, ai lavori relativi alla direttiva sulla trasferibilità dei diritti a pensione, che stabilisce norme minime per l'acquisizione e la salvaguardia dei diritti a pensione complementare;
- continuare a migliorare il portale "La tua Europa" per offrire uno sportello unico di informazione sui diritti nell'UE e un facile accesso a servizi di assistenza personalizzata quali "La tua Europa – Consulenza" e SOLVIT;
- esaminare possibili misure fiscali per i lavoratori transfrontalieri al fine di proporre provvedimenti volti a eliminare gli ostacoli fiscali incontrati dai lavoratori dipendenti, ma anche dai lavoratori autonomi e dai pensionati.

La Commissione invita gli Stati membri a:

- adottare la proposta della Commissione intesa a modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali in modo da agevolare ulteriormente il riconoscimento, quanto mai necessario, delle qualifiche professionali;
- far conoscere meglio i diritti conferiti dalla normativa UE in materia di lotta alla discriminazione, parità di genere e libera circolazione dei lavoratori e a permettere ai cittadini dell'UE di accedere più facilmente ai posti di lavoro nel settore pubblico conformemente alla legislazione dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia;
- riesaminare la necessità di mantenere le attuali restrizioni alla libertà di accesso al mercato del lavoro per i lavoratori bulgari e romeni fino alla fine del periodo transitorio;
- prevedere l'esportazione delle indennità di disoccupazione per un periodo massimo di sei mesi per i disoccupati che hanno diritto a tali prestazioni e che si recano in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione, a norma dell'articolo 64 del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale;
- creare canali di comunicazione più efficaci con i lavoratori mobili affinché possano avere pieno accesso alle informazioni sui diritti e sugli obblighi dei lavoratori che si spostano in Europa;
- agevolare gli adempimenti fiscali transfrontalieri tramite un maggiore allineamento dei moduli di dichiarazione e di richiesta rimborso, la traduzione delle informazioni

⁴⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 141 del 27.5.2011, pag. 1.

in tutte le lingue ufficiali dell'UE e un maggiore uso della tecnologia dell'informazione.

Servizi europei dell'occupazione (EURES)

La Commissione propone:

di trasformare i servizi europei dell'occupazione (EURES) in un vasto strumento europeo per l'occupazione in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020. A tal fine intende:

- fare di EURES uno strumento europeo di collocamento e assunzione basato sulla domanda, che risponda ai bisogni economici ma soddisfi anche l'obbligo giuridico di garantire la trasparenza delle offerte di lavoro mediante strumenti innovativi on line di adeguamento tra domanda e offerta di lavoro, fra cui applicazioni di Internet mobile per garantire la massima diffusione e disponibilità;
- introdurre a partire dal 2013 "Match and Map", una funzione innovativa on line in modalità "self-service", per fornire in tempo reale agli utenti una chiara mappa geografica delle offerte di lavoro a livello europeo corrispondenti ai loro profili; il servizio offrirà al tempo stesso agli utenti un feedback individuale sulle ragioni della mancata corrispondenza fra posto di lavoro e competenze, nonché informazioni sulle possibilità di apprendimento per acquisire le competenze mancanti.

La Commissione invita gli Stati membri a utilizzare meglio EURES:

- garantendo che tutte le offerte di lavoro pertinenti di tutti i servizi dell'occupazione siano sistematicamente accessibili a livello nazionale e, tramite la rete EURES, a livello europeo;
- monitorando e migliorando la qualità dei dati sui posti di lavoro vacanti che vengono scambiati all'interno del sistema EURES;
- adoperandosi per conseguire una migliore interoperabilità su scala europea delle offerte di lavoro e dei CV, contribuendo così all'elaborazione di ESCO;
- integrando EURES nell'offerta di servizi di tutti gli attori del mercato del lavoro.

Migrazione

La Commissione propone:

- di avviare una consultazione, entro la fine del 2012, per stimolare ad un ampio dibattito con gli Stati membri, le parti sociali e le parti interessate sul ruolo che dovrebbero svolgere le politiche dell'UE per quanto riguarda le opportunità offerte dalla migrazione economica.

3. MIGLIORARE LA GOVERNANCE DELL'UNIONE

Il semestre europeo è stato la prima tappa di un nuovo approccio adottato dall'Unione, con il quale gli Stati membri e le istituzioni dell'UE cercano di rafforzare il coordinamento economico e di bilancio e di elaborare una politica economica coerente. Il semestre costituisce anche un metodo efficace di governance mediante il quale controllare e orientare l'attuazione degli interventi a sostegno degli obiettivi di Europa 2020. Il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio è stato inoltre rafforzato di recente dal pacchetto sulla governance economica (il cosiddetto "six-pack"), dal secondo pacchetto proposto sulla governance

economica (il cosiddetto "two-pack") e dal trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria. Il miglioramento della governance e del coordinamento dell'occupazione nell'UE è diventato fondamentale per almeno due motivi. In primo luogo, la partecipazione al mercato del lavoro, la disoccupazione e il costo del lavoro sono fattori che influiscono sulla stabilità macroeconomica: tali fattori sono presi in considerazione nel nuovo regolamento sulla prevenzione e sulla correzione degli squilibri macroeconomici. In secondo luogo, la crisi ha ulteriormente evidenziato l'interdipendenza delle economie e dei mercati del lavoro dell'UE, sottolineando la necessità di associare alla nuova governance economica un coordinamento rafforzato delle politiche sociali ed occupazionali, in linea con la strategia europea per l'occupazione prevista dal trattato.

3.1. Completare il rafforzamento dei sistemi nazionali di informazione e coordinamento con una migliore sorveglianza multilaterale

Nel dicembre del 2011 il Consiglio europeo ha riconosciuto l'importanza di integrare il rafforzamento del coordinamento economico con il miglioramento del monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali⁴⁹. Questo impegno politico è stato ribadito dal Consiglio europeo di primavera del 2012, che ha chiesto agli Stati membri di elaborare piani nazionali per l'occupazione in cui vengano definite iniziative globali in materia di occupazione.

Il piano nazionale per l'occupazione, che è parte integrante del programma nazionale di riforma di uno Stato membro, deve fornire risultati chiave, a partire dagli orientamenti a favore dell'occupazione espressi dal Consiglio europeo, per affrontare le debolezze strutturali del mercato del lavoro e incidere, a breve e medio termine, sull'occupazione. I piani dovranno comprendere un calendario preciso che indichi come il programma di riforma pluriennale sarà messo in atto nel corso dei 12 mesi successivi.

Oltre a rafforzare la priorità data dai programmi nazionali di riforma al miglioramento dei risultati in materia di occupazione, i piani nazionali per l'occupazione dovrebbero anche contribuire a potenziare il coordinamento delle politiche occupazionali a livello dell'UE. Una maggiore pressione reciproca a livello UE può agevolare l'attuazione e aiutare a mantenere l'orientamento verso gli obiettivi. Il principale strumento di pressione reciproca resta la possibilità per il Consiglio di adottare raccomandazioni specifiche per paese come previsto dal trattato. Per rafforzare il coordinamento delle politiche, quest'anno il comitato per l'occupazione ha adottato nuovi metodi di lavoro: essi prevedono una serie di verifiche inter pares che consentiranno al comitato di giungere a una posizione multilaterale in merito all'attuazione delle riforme, contribuendo così alla valutazione da parte della Commissione e del Consiglio. La sorveglianza multilaterale può essere ulteriormente rafforzata anche grazie a un sistema di monitoraggio del mercato del lavoro basato su dati oggettivi e a un programma di controllo individuale per i paesi che non rispettano le raccomandazioni specifiche ad essi destinate. Ciò dovrebbe consentire una sorveglianza continua, trasparente e completa dei risultati degli Stati membri in materia di occupazione e dei progressi realizzati verso i principali obiettivi della strategia Europa 2020.

⁴⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 e conclusioni del Consiglio EPSCO del 1° dicembre 2011.

3.2. Rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali

Le parti sociali svolgono un ruolo importante sul piano nazionale nella definizione delle norme del mercato del lavoro o nella fissazione dei salari e influenzano considerevolmente altre politiche strutturali nel corso di consultazioni tripartite, come ad esempio nel settore della sicurezza sociale. Il loro apporto è inoltre fondamentale per quanto riguarda l'attuazione di misure quali quelle in materia di apprendistato o di apprendimento permanente efficace. A livello dell'UE le parti sociali partecipano attualmente, oltre che alle consultazioni sulle proposte legislative pertinenti, a un dialogo macroeconomico biennale e contribuiscono, due volte all'anno, a scambi di opinioni al più alto livello politico in seno al vertice sociale trilaterale⁵⁰. Sia il dialogo macroeconomico che i vertici sociali trilaterali sono importanti occasioni di coinvolgimento delle parti sociali, anche nel quadro del semestre europeo. Vi è ancora tuttavia la possibilità di migliorare ulteriormente i meccanismi di partecipazione delle parti sociali al coordinamento delle politiche economiche e occupazionali su scala UE, soprattutto in vista del semestre europeo⁵¹.

Se l'autonomia del dialogo sociale è indiscutibile e le prassi nazionali vengono rispettate (conformemente all'articolo 152 e all'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE), affinché la governance economica europea sia efficace ed inclusiva occorre però che il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche economiche ed occupazionali sia proporzionato all'evoluzione dei meccanismi di sorveglianza e coordinamento. È il caso, ad esempio, dei meccanismi di fissazione dei salari: varie questioni di ordine salariale sono state infatti sollevate nelle raccomandazioni specifiche per paese⁵² del 2011 e l'andamento dei costi unitari nazionali del lavoro è oggetto di un monitoraggio nel quadro della prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici⁵³.

3.3. Rafforzare il legame tra politica e finanziamenti

In assenza di investimenti significativi nel capitale umano risulterà impossibile costruire mercati del lavoro dinamici e inclusivi, ridurre gli squilibri, migliorare le competenze e accrescere la mobilità geografica. La Commissione ha quindi proposto, nel quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, di destinare a ogni tipo di regione stanziamenti minimi del Fondo sociale europeo, per un totale di almeno 84 miliardi di euro. Oltre a rendere necessario l'esame (o il riesame) delle priorità nazionali di bilancio nel contesto del risanamento di bilancio "intelligente", coordinato attraverso il semestre europeo, lo scrupoloso allineamento del bilancio dell'UE alla strategia Europa 2020 nel prossimo periodo di programmazione deve essere visto come un'opportunità per accrescere e migliorare l'impiego dei finanziamenti UE a sostegno degli sforzi di riforma intrapresi dagli Stati membri⁵⁴.

⁵⁰ Nel 2012 la Commissione intende proporre un aggiornamento della decisione 2003/174 del Consiglio che istituisce un vertice sociale trilaterale, in linea con le disposizioni del TFUE.

⁵¹ Conclusioni del Consiglio (EPSCO) del 1° dicembre 2011, punto 9.5.

⁵² Raccomandazioni del Consiglio del 12 luglio 2011 sui programmi nazionali di riforma.

⁵³ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011.

⁵⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n.1083/2006, COM(2011) 615.

A tal fine è necessario che vi sia una stretta corrispondenza fra le priorità dei contratti di partenariato e dei programmi operativi successivi al 2013, che beneficeranno del sostegno del FSE, e gli orientamenti forniti nel quadro della governance economica dell'UE, in particolare della governance migliorata delle politiche in materia di occupazione. Parallelamente la Commissione si sta adoperando per migliorare il coordinamento e l'integrazione dei fondi di cui beneficeranno i contratti di partenariato, in particolare il FSE e il FESR come pure il FEASR e il FEAMP. Questo approccio mira a massimizzare le sinergie, soprattutto dal punto di vista dell'occupazione.

Alla valutazione inter pares rafforzata dell'attuazione delle riforme e allo scambio delle migliori pratiche, che rientreranno nelle nuove funzioni del comitato per l'occupazione, dovrà aggiungersi anche una valutazione dell'efficacia dei relativi investimenti al fine di migliorarli ulteriormente, se del caso.

La Commissione propone:

di potenziare il coordinamento e la sorveglianza multilaterale nel settore delle politiche per l'occupazione. A tal fine intende:

- pubblicare, insieme al progetto di relazione comune sull'occupazione e su base annuale, un sistema di analisi comparativa fondato su indicatori selezionati di occupazione. Il sistema sarà elaborato in cooperazione con gli Stati membri e si baserà sul quadro di valutazione comune e sul monitoraggio dei risultati in materia di occupazione, uno strumento messo a punto con gli Stati membri per identificare le principali sfide nel campo dell'occupazione;
- elaborare, entro il 2012 e in collaborazione con gli Stati membri e con tutti i soggetti interessati, un "quadro di valutazione" per monitorare i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione dei piani nazionali per l'occupazione, nell'ambito dei programmi nazionali di riforma; il primo quadro dovrebbe essere realizzato nell'ambito dell'analisi annuale della crescita per il 2013 (relazione comune sull'occupazione);

di rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali europee nel semestre europeo. A tal fine intende:

- prevedere un coinvolgimento effettivo delle parti sociali dell'UE nelle principali priorità strategiche relative alle politiche per l'occupazione i) nel quadro del semestre europeo per procedere a uno scambio di opinioni sulle priorità in materia di crescita e occupazione e ii) prima delle riunioni del Consiglio ECOFIN e EPSCO di primavera (a cui parteciperà la presidenza del Consiglio);
- avviare, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali sancita dall'articolo 152 del trattato, un dialogo tripartito a livello UE per controllare e discutere dell'evoluzione dei salari in relazione alla produttività, all'inflazione e alla domanda interna, alla disoccupazione e alle disparità di reddito;

di rafforzare il legame tra le politiche per l'occupazione e gli strumenti finanziari pertinenti. A tal fine intende:

- tenere pienamente conto delle priorità dei programmi nazionali di riforma, in particolare dei piani nazionali per l'occupazione, nell'elaborazione dei contratti di partenariato e dei programmi operativi per il periodo 2014-2020, compreso il relativo

quadro di riferimento dei risultati, sulla base delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese e delle osservazioni del comitato per l'occupazione;

- rivedere i contratti di partenariato e i programmi operativi, se del caso, alla luce delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, come previsto dall'articolo 21 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni per i Fondi del quadro strategico comune;
- tenere conto della valutazione derivante dal quadro di riferimento dei risultati dei fondi nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma nel periodo 2014-2020.

La Commissione invita gli Stati membri e il Consiglio a:

- mettere a punto, mediante il comitato per l'occupazione, i meccanismi necessari per rafforzare la sorveglianza multilaterale in materia di occupazione;
- discutere e adottare questi nuovi meccanismi nel quadro del comitato per l'occupazione affinché possano essere rapidamente approvati dal Consiglio e integralmente applicati nel corso del semestre europeo 2013;
- utilizzare pienamente i finanziamenti che saranno forniti, in gestione concorrente, a partire dal 2014 nel quadro del Fondo sociale europeo per sostenere gli investimenti destinati a rispondere alle principali sfide in materia di occupazione.

Conclusioni

Scopo della presente comunicazione è illustrare le misure più efficaci da adottare, nel contesto economico attuale, per realizzare l'obiettivo della strategia Europa 2020 in materia di occupazione e rafforzare la dimensione occupazionale della strategia stessa. La comunicazione intende procedere in modo concreto, fornendo orientamenti sostanziali utili agli Stati membri nel quadro dei rispettivi piani nazionali per l'occupazione e proponendo soluzioni per orientare maggiormente la governance dell'UE verso l'occupazione:

- la Commissione propone orientamenti strategici per sostenere la creazione di posti di lavoro e le riforme del mercato del lavoro - sottolineando l'importanza degli investimenti - e invita il Consiglio ad adottare a tal fine un approccio ambizioso;

- la Commissione illustra le azioni da intraprendere per affrontare il problema degli squilibri fra domanda e offerta di competenze e per migliorare la mobilità della manodopera, eliminando così gli ostacoli alla realizzazione di un effettivo mercato europeo del lavoro;

- la Commissione propone misure intese a rafforzare la sorveglianza multilaterale, migliorare il coinvolgimento delle parti sociali nella governance dell'occupazione e allineare ulteriormente politiche e finanziamenti allo scopo di ottimizzare i risultati in materia di occupazione ottenuti grazie agli strumenti del bilancio UE.

ALLEGATO

I tre piani d'azione illustrati nel presente allegato (serie di interventi chiave in materia di occupazione per l'economia verde, un piano d'azione per il personale sanitario dell'UE e serie di interventi chiave a favore dell'occupazione nel settore delle TIC) sono proposti in linea con la sezione 1.2 "Sfruttare il potenziale di creazione di posti di lavoro dei settori chiave" della presente comunicazione. Ciascuno di essi è inoltre oggetto di un documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Serie di interventi chiave in materia di occupazione per l'economia verde

In risposta alle conclusioni del Consiglio EPSCO del dicembre 2010 su "politiche dell'occupazione per un'economia competitiva, a bassa emissione di CO₂, efficiente sotto il profilo delle risorse e verde", la Commissione presenta una *serie di interventi chiave in materia di occupazione* intesi a garantire il successo del passaggio all'economia verde.

La Commissione intende:

1. promuovere l'integrazione dell'occupazione "verde" nei piani nazionali per l'occupazione

- collaborando con il comitato per l'occupazione (EMCO) per sviluppare i suoi indicatori sui posti di lavoro verdi e assicurare un **monitoraggio sistematico delle misure di riforma**;

- incoraggiando gli Stati membri a rispondere alle **esigenze di riconversione e riqualificazione della manodopera** mediante **politiche attive del mercato del lavoro e l'apprendimento permanente**, anche grazie all'integrazione di misure di questo tipo nelle strategie di sviluppo regionale, urbano o locale, a seconda dei casi;

- ponendo in evidenza, nel corso del semestre europeo 2013, **l'importanza dell'efficienza delle risorse ai fini dell'occupazione** e la realizzazione delle necessarie riforme. Gli Stati membri saranno in particolare incoraggiati a **fare un maggiore uso delle imposte ambientali e degli introiti derivanti dal sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) per ridurre la pressione fiscale sul lavoro**;

2. potenziare le informazioni sulle competenze "verdi"

- adoperandosi affinché gli **strumenti di anticipazione delle competenze a livello UE** (panoramica europea delle competenze, ESCO, indagini del Cedefop e di Eurofound ecc.) siano in grado di soddisfare le esigenze emergenti di competenze verdi;

- organizzando nel 2013 una serie di **azioni di apprendimento reciproco con i soggetti pertinenti del mercato del lavoro**, riguardanti in particolare l'integrazione degli aspetti relativi alle competenze e alla formazione nelle più ampie strategie nazionali di crescita verde (programma di apprendimento reciproco della DG EMPL) nonché le modalità e gli strumenti per collaborare con le imprese allo scopo di orientare le persone in cerca di lavoro e i lavoratori a rischio di esubero verso le professioni verdi emergenti (dialogo tra servizi pubblici per l'impiego);

- promuovendo una maggiore diffusione di **sistemi normalizzati di certificazione delle competenze** grazie al programma "Energia intelligente – Europa" nel **2013/2014**;

3. promuovere un maggiore utilizzo degli strumenti finanziari dell'UE a favore di investimenti "verdi" intelligenti

- adoperandosi, in collaborazione con la **Banca europea per gli investimenti**, per **rafforzare ulteriormente la capacità di prestito a favore di iniziative imprenditoriali pubbliche e private** nel campo dell'efficienza delle risorse e delle energie rinnovabili;

- incoraggiando gli Stati membri a rispondere, grazie ai programmi operativi **finanziati dal FSE per il periodo 2014-2020**, alle esigenze di formazione nelle competenze verdi, a rafforzare le capacità dei servizi pubblici per l'impiego di prestare assistenza nelle transizioni verso i posti di lavoro verdi e a orientare le risorse del **FESR** verso investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, in linea con la proposta della Commissione;

- avviando nel 2013, nel quadro dello strumento Progress di microfinanza, un **forum delle parti interessate della microfinanza e dell'imprenditorialità sociale** al fine di spingere gli intermediari finanziari locali a promuovere attività imprenditoriali nell'economia verde;

- favorendo iniziative innovative che uniscano gli aspetti dell'efficienza delle risorse e dell'occupazione inclusiva, nel quadro della sezione **"sperimentazione sociale"** dello strumento PROGRESS;

4. creare partenariati tra i soggetti del mercato del lavoro

- sostenendo progetti di cooperazione riguardanti posti di lavoro verdi e le transizioni verso un'economia verde nell'ambito dell'invito a presentare proposte **PARES 2013** per progetti innovativi tra servizi dell'occupazione;

- collaborando con le **parti sociali europee** al fine di trovare le modalità per agevolare il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio grazie a iniziative specifiche nel quadro del loro **programma di lavoro per il periodo 2012-2014**;

- facendo conoscere le migliori attività e iniziative bipartite e tripartite a favore dei posti di lavoro verdi con la pubblicazione, nel 2013, di un **manuale di buone pratiche**.

Un piano d'azione per il personale sanitario dell'UE

Per aiutare gli Stati membri ad affrontare le sfide relative al settore sanitario e in linea con l'impegno da essi assunto a collaborare in questo ambito, impegno sancito nelle conclusioni del Consiglio del dicembre 2010, la Commissione propone un **piano d'azione** basato sugli interventi illustrati di seguito.

La Commissione intende:

1. migliorare la programmazione e la previsione del personale sanitario nell'UE

- creando, entro la fine del 2012, una piattaforma europea degli Stati membri e delle organizzazioni professionali grazie all'avvio di **un'azione comune triennale dell'UE sulla previsione e sulla programmazione nel quadro del programma in materia di salute** al fine di scambiare buone pratiche, elaborare metodi di previsione sulle **esigenze in materia di**

personale sanitario e di **programmazione efficace della forza lavoro** e migliorare i dati sul personale sanitario a livello dell'UE;

- elaborando, entro il 2014, orientamenti sullo scambio di **capacità di istruzione e formazione nelle professioni sanitarie** al fine di utilizzare meglio le capacità esistenti in base ai risultati di uno studio che verrà avviato nel 2013 e che censirà le capacità degli Stati membri in materia di istruzione e formazione nel settore sanitario, in particolare a livello di università di medicina e di scuole per infermieri;

2. anticipare meglio il fabbisogno di competenze nel settore sanitario

- sostenendo la creazione, nel 2013, di un **consiglio europeo sulle competenze per il settore infermieristico e di assistenza** allo scopo di meglio analizzare e anticipare il fabbisogno di competenze per le professioni di questo settore, tenendo adeguatamente conto della proposta di modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali;

- incoraggiando i partenariati tra i centri di istruzione e formazione professionale e i datori di lavoro del settore sanitario grazie ai lavori di **un'alleanza pilota sulle competenze settoriali**, che sarà istituita nel 2013;

- promuovendo lo scambio di buone pratiche sullo **sviluppo professionale continuo** per aggiornare le abilità e le competenze e contribuire a mantenere il personale sanitario nel posto di lavoro grazie all'apprendimento permanente, attraverso un riesame e un censimento dei sistemi e delle pratiche nazionali, da realizzare nel 2013;

- elaborando, entro il 2014, raccomandazioni sui **requisiti in materia di formazione degli assistenti sanitari**, compreso il **sostegno educativo ai prestatori di cure informali**, sulla base di un'analisi della portata delle abilità e delle competenze richieste agli **assistenti sanitari**, tramite la creazione di **una rete pilota di esperti e di una base dati sull'assistenza sanitaria**;

3. stimolare gli scambi in materia di assunzione e fidelizzazione del personale sanitario

- lanciando, entro il 2013, un **censimento delle strategie innovative ed efficaci per l'assunzione e la fidelizzazione del personale** nel settore sanitario **allo scopo di favorire lo scambio di buone pratiche** fra Stati membri, grazie a una gara d'appalto e allo studio di una possibile azione comune con gli Stati membri;

4. sostenere l'assunzione di operatori sanitari sulla base di principi etici

- **aiutando** gli Stati membri ad applicare il **codice globale di condotta per il reclutamento internazionale di personale sanitario dell'OMS (*WHO Global Code of Practice for the International recruitment of Health Personnel*) grazie allo sviluppo di un approccio comune.**

Serie di interventi chiave a favore dell'occupazione nel settore delle TIC

Sono stati fatti notevoli passi avanti nell'attuazione della comunicazione della Commissione "Competenze informatiche (eSkills) per il XXI secolo"⁵⁵. Esiste ormai un ampio consenso sulla necessità di una strategia a lungo termine dell'UE in materia di competenze informatiche, basata su una cooperazione attiva tra la Commissione, gli Stati membri, le regioni e le parti sociali, per sfruttare il potenziale di occupazione offerto dalle TIC.

La Commissione intende:

1. istituire partenariati tra più soggetti allo scopo di

- meglio identificare gli **squilibri** presenti sul mercato del lavoro tra domanda e offerta di profili professionali nel campo delle TIC;
- coinvolgere le organizzazioni e le reti che propongono **l'elaborazione, la fornitura e la certificazione di iniziative di formazione sulle competenze TIC**, ponendo l'accento sull'occupabilità e sulla certificazione delle competenze informali;
- sostenere **campagne di sensibilizzazione** [settimana europea delle competenze informatiche (European e-Skills Week)⁵⁶, settimana della navigazione in rete (Get Online Week)] e **promuovere le carriere nelle TIC** al fine di attirare e coinvolgere i giovani e le categorie non sufficientemente rappresentate, come le donne, i lavoratori a metà carriera e i gruppi vulnerabili;

2. rafforzare il quadro europeo delle competenze informatiche

- creando, entro il 2013, una sezione specifica dedicata alle carriere nel settore delle TIC sul sito web della **panoramica europea delle competenze**;
- **proseguendo, nel 2012, l'elaborazione del quadro europeo delle competenze informatiche** sviluppato dal CEN⁵⁷ allo scopo di fornire, entro il 2013, descrittori delle competenze digitali e uno strumento di autovalutazione per tutti i discenti, da integrare nel futuro passaporto europeo delle competenze;
- elaborando, nel 2013, **orientamenti europei** per l'e-learning sulla base delle esigenze delle imprese e delle migliori pratiche, come pure delle iniziative dell'industria;
- promuovendo **programmi brevi di qualifica**, nell'istruzione superiore e nell'istruzione e formazione professionale, per rendere possibile l'acquisizione di competenze informatiche specifiche ed applicate;

3. contribuire all'aumento di una manodopera altamente qualificata nelle TIC

- mettendo a punto, nel corso del 2012, **marchi di qualità per le formazioni** e le

⁵⁵ Evaluation of the implementation of the Commission's Communication on e-Skills for the 21st Century (Valutazione dell'attuazione della comunicazione della Commissione su competenze informatiche (eSkills) per il XXI secolo) ottobre 2010
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21_final_report_en.pdf.

⁵⁶ Cfr. <http://eskills-week.ec.europa.eu>.

⁵⁷ Comitato europeo di normalizzazione (CEN)

certificazioni **dell'industria delle TIC**, compatibili con il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (EQAVET) e sviluppando, nel 2013, un progetto pilota che consenta di fornire una **panoramica interattiva delle certificazioni rilasciate dal settore delle TIC** e una prova di autovalutazione on line per gli operatori delle TIC;

- incoraggiando sinergie tra le azioni in materia di competenze TIC, imprenditorialità e *cloud computing* nel contesto del futuro piano d'azione dell'UE sul **cloud computing**;

- proseguendo **l'iniziativa dell'UE sulla e-leadership** avviata nel 2012 per rispondere alle esigenze degli imprenditori, dei dirigenti, degli operatori delle TIC e degli utenti avanzati, con una particolare attenzione per le nuove imprese e le PMI;

4. promuovere un maggiore utilizzo degli strumenti finanziari dell'UE a favore di investimenti nelle competenze TIC

- incoraggiando gli Stati membri a rafforzare la formazione informatica nei loro sistemi di istruzione e formazione e a promuovere l'inclusione digitale grazie a **programmi operativi finanziati dal FSE** nel periodo 2014-2020.