



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 23 gennaio 2012 (24.01)  
(OR. en)**

**5582/12**

**IND 10  
COMPET 30  
MI 36  
ECO 5  
FSTR 7  
SOC 36  
EDUC 13**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	18 gennaio 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 7 definitivo
Oggetto:	LIBRO VERDE Ristrutturare e anticipare i mutamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 7 definitivo.

All.: COM(2012) 7 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.1.2012  
COM(2012) 7 definitivo

**LIBRO VERDE**

**Ristrutturare e anticipare i mutamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?**

{SEC(2012) 59 definitivo}

## LIBRO VERDE

### Ristrutturare e anticipare i mutamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?

#### 1. INTRODUZIONE: RISTRUTTURAZIONE PROATTIVA PER LA COMPETITIVITÀ E LA CRESCITA FUTURA

La questione centrale affrontata dal presente Libro verde è costituita dalla ristrutturazione dell'impresa e dalle sue conseguenze sociali che, per molti cittadini europei, sono all'origine di comprensibili preoccupazioni. Le ristrutturazioni sono un fattore essenziale ai fini dell'occupazione e della competitività dell'economia europea.

Questo Libro Verde mira a individuare pratiche esemplari e politiche efficaci capaci di aiutare la riorganizzazione e l'adattamento a realtà mutevoli, in modo da promuovere l'occupazione, la crescita e la competitività all'interno della strategia *Europa 2020*<sup>1</sup> e in particolare dell'iniziativa *farò* nell'ambito della politica industriale dell'ottobre 2010<sup>2</sup> dal titolo "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" adottata nel novembre 2010<sup>3</sup>. Esso mira anche a migliorare le sinergie tra tutte le parti interessate nell'affrontare le sfide legate alla ristrutturazione e all'adattamento ai mutamenti e tiene conto della mole di lavoro svolta nel recente passato dalla Commissione europea, dalle parti sociali, dalle regioni, dagli Stati membri e da numerose altre parti interessate<sup>4</sup>.

La Commissione auspica un rinnovo dei termini di questo dibattito politico alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi economica del 2008-2009, dai profondi cambiamenti intervenuti a livello economico e della concorrenza nel mondo e dal programma di riforma strutturale attualmente messo in atto dall'UE<sup>5</sup>.

In questa prospettiva, la Commissione, partendo dai risultati di questa consultazione, esaminerà nuovi modi per diffondere più ampiamente e attuare con maggiore efficacia le pratiche esemplari, anche a livello UE, e affronterà sia questioni immediate connesse alla crisi economica sia obiettivi a lungo termine di competitività individuati nell'iniziativa *farò* sulla politica industriale. La Commissione intende inserire i risultati della consultazione che si

---

<sup>1</sup> COM(2010) 2020.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione del 27 ottobre 2010 dal titolo: "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione - Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità" (COM(2010) 614 definitivo).

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione dal titolo "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", COM(2010) 682 definitivo

<sup>4</sup> Ciò comprende il documento di consultazione della Commissione sulla ristrutturazione (gennaio 2002), i risultati dell'attività svolta dalle parti sociali europee e numerose relazioni e studi realizzati negli ultimi anni, in particolare nel corso di forum dedicati alla ristrutturazione e organizzati dalla Commissione dal 2005. Un'utile sintesi degli insegnamenti tratti da tutte le parti interessate nel processo di ristrutturazione si trova nel documento "Liste di controllo sui processi di ristrutturazione", presentato dalla Commissione nella sua comunicazione del 3 giugno 2009 dal titolo "Un impegno comune per l'occupazione".

<sup>5</sup> COM(2011) 815 – Annual Growth Survey 2012 (*Analisi annuale della crescita 2012*), [http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual\\_growth\\_survey\\_2011/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_it.htm).

svilupperà a partire dal presente Libro verde nella nuova versione dell'agenda sulla flessicurezza, anche nella prospettiva di rilanciare il dibattito a livello UE sull'approccio e sul contesto per attuare la ristrutturazione.

Nell'iniziativa faro sulla politica industriale, la Commissione constatava, in particolare, che "orientamenti aggiornati in tema di ristrutturazione possono risultare estremamente utili per rafforzare la capacità delle imprese e della forza lavoro di adattarsi a un contesto economico in rapido mutamento". Un aggiornamento siffatto può anche "incoraggiare un passaggio da azioni puramente reattive a strategie più preventive"<sup>6</sup>.

Il Libro verde è accompagnato e suffragato dal **documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "La ristrutturazione in Europa 2011"**. Esso descrive l'impatto della crisi economica e finanziaria sui mercati del lavoro e le risposte delle varie parti coinvolte; illustra l'azione della UE nel venire incontro alla necessità di sviluppare nuovi strumenti e competenze; sottolinea il ruolo dei fondi UE a sostegno dei processi di ristrutturazione, l'impatto della ristrutturazione nelle regioni europee e quello delle strategie di "specializzazione intelligente"<sup>7</sup>; analizza il ruolo in questo campo del dialogo sociale, degli strumenti giuridici e delle misure di sostegno degli Stati membri; illustra le sfide e le risposte ad esse date dalla UE; sottolinea infine alcuni insegnamenti tratti negli ultimi anni nel campo della previsione e gestione dei mutamenti e delle ristrutturazioni.

### *Gli insegnamenti della crisi*

**L'economia europea sta riemergendo con difficoltà dalla più grave recessione degli ultimi decenni.** Essa ha causato un calo enorme nell'attività economica della UE, la perdita di milioni di posti di lavoro, costi umani altissimi e, sottoponendo le finanze pubbliche a forti pressioni, ha lasciato gli Stati membri in difficoltà budgetarie inestricabili.

Il mercato del lavoro della UE, ancora abbastanza elastico nella recessione del 2008-2009 e di nuovo capace di creare posti di lavoro dalla fine del 2010, si è marcatamente deteriorato in prospettiva e continua a denunciare forti differenze da un paese all'altro. In molte economie avanzate, i nuovi posti di lavoro non riescono ad assorbire il personale licenziato durante la crisi e si sta diffondendo la preoccupazione che, a causa della recessione, gli alti tassi di disoccupazione si cronicizzino.

Oltre ad andamenti divergenti dei PIL, tra i fattori che spiegano le differenze nei tassi di disoccupazione tra gli Stati membri vanno ricordati le differenze nel livello di adattamento dell'orario di lavoro, le varie spinte a trasferire manodopera da un settore all'altro, soprattutto per allontanarla dal settore delle costruzioni, le differenze tra i sistemi d'istruzione e di formazione, in particolare gli accordi sull'apprendistato, le diverse condizioni economiche e istituzionali di partenza e l'eterogeneità delle risposte politiche alla recessione.

---

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione dal titolo "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", COM(2010) 682 definitivo, punto 1.2.

<sup>7</sup> La specializzazione intelligente è una condizione per il buon funzionamento dei sistemi nazionali e regionali di ricerca e innovazione nell'ambito dello strumento di autovalutazione dell'Unione per l'innovazione, è un elemento centrale della, di recente riformata, politica di coesione ed è una condizione ex ante per l'uso del FESR nel prossimo periodo di programmazione dei fondi di struttura FS 2014-2020. Una *specializzazione intelligente* è stata lanciata nel giugno 2011 e assisterà regioni e Stati membri nello sviluppo di siffatte strategie

In generale, e nonostante situazioni finanziarie e di mercato estremamente sfavorevoli, le imprese di tutta Europa e i loro dipendenti **si sono largamente impegnati in processi di ristrutturazione che si sono dimostrati costruttivi, efficaci e positivi** nel limitare la perdita di posti di lavoro, grazie ad accordi innovativi e spesso con il sostegno di autorità pubbliche e della Commissione europea.

La comunicazione della Commissione europea dal titolo "**Piano europeo di ripresa economica**" (COM(2008) 800 definitivo), adottata nel novembre 2008, ha fornito il quadro per un'azione coordinata su scala UE, che comprende tutti i tipi di intervento e mobilita tutti gli strumenti disponibili per sostenere l'economia europea. In questo contesto, la politica di coesione riveste particolare importanza perché a livello UE è il principale strumento di investimento nella competitività, nella crescita e nell'occupazione<sup>8</sup>.

È urgente **analizzare l'adeguatezza di questa risposta** date le incertezze che caratterizzano l'attuale fase di ripresa e i nuovi rischi che si profilano all'orizzonte.

### Le sfide della competitività

A medio termine, progresso tecnologico e innovazione riducono il ciclo di vita di un prodotto e impongono alle imprese e alla loro manodopera uno sforzo costante di adeguamento. Inoltre, i **cambiamenti nella divisione internazionale del lavoro** e l'affacciarsi di imprese assai forti di paesi emergenti, specializzate soprattutto nei segmenti più alti del mercato, aumenta ulteriormente la pressione concorrenziale per le imprese europee. La competitività dell'economia europea, il mantenimento delle sue attività e dell'occupazione e lo sviluppo di nuovi prodotti e i relativi posti di lavoro dipendono sempre più dalla **capacità delle imprese europee di accrescere la loro competitività grazie all'innovazione e a un rapido, ma armonioso adattamento alle mutate condizioni**. In questo senso l'evoluzione tecnologica e l'innovazione possono accelerare la messa in atto di strategie di aggiustamento per le imprese e il lavoro, ma vi sono anche indicazioni secondo cui l'innovazione, se combinata con la ricerca e con l'istruzione, può essere un modo efficace per spingere l'Europa fuori dalla crisi. Nel 2010, la Commissione ha lanciato l'iniziativa faro "Unione per l'innovazione" e nel 2011 ha illustrato lo stato di avanzamento dell'innovazione<sup>9</sup>.

Le imprese dirottano risorse da industrie e settori che producono beni e servizi tradizionali, la cui domanda ha di solito scarsa elasticità al reddito mondiale, verso settori e industrie a più alto contenuto tecnologico e di conoscenza, di solito dotate di notevole elasticità della domanda al reddito mondiale. La competitività della UE dipende dalla sua capacità di promuovere condizioni quadro per imprese innovatrici a rapida crescita, il che è importante per la crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro<sup>10</sup>. Essa dipenderà anche dalla capacità dell'Europa di mantenere e di sviluppare ulteriormente una base produttiva che, a sua volta, stimoli l'economia dei servizi.

---

<sup>8</sup> "Cohesion Policy: Responding to the economic crisis - A review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan", documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC(2010) 1291 definitivo.

<sup>9</sup> EU 2020 Flagship Initiative Innovation Union, Commission Communication SEC(2010) 1161 and State of the IU Report 2011 (2011) 849 Iniziativa faro UE 2020 "Unione per l'innovazione" (UI), comunicazione della Commissione SEC(2010) 1161 e relazione sullo stato dell'UI 2011 (2011)849

<sup>10</sup> "Innovation Union Competitiveness report 2011", ec.europa.eu/iuc2011 (Relazione sulla competitività "Unione per l'innovazione", ec.europa.eu/iuc2011)

Le imprese devono essere in grado di adattarsi all'internalizzazione della produzione in tutto il mondo e di rispondere alle sfide della concorrenza. A lungo termine, ostacoli di qualsiasi natura ad aggiustamenti di questo tipo finiscono per ridurre la competitività e l'occupazione. Come sottolineato dall'iniziativa faro sulla politica industriale, perché gli aggiustamenti economici abbiano successo è fondamentale il contesto in cui essi devono avvenire. È indispensabile coinvolgere quanto prima tutte le parti interessate in questo processo se si vuole che le misure di aggiustamento abbiano successo. In proposito, è particolarmente importante potere accedere in misura adeguata al credito: gli investimenti possono essere complessivamente rallentati o del tutto arrestati dalla carenza o da un accesso limitato al credito. In questo campo, occorre che le pratiche esemplari siano individuate e diffuse.

### La sfida dell'adattabilità delle imprese e dell'inserimento dei lavoratori – Le imprese al centro del processo di ristrutturazione

Lo sviluppo delle risorse umane e l'innalzamento delle qualifiche hanno, in questo contesto, un'importanza fondamentale. Ecco perché l'UE deve basarsi su esperienze recenti per migliorare la sua competitività a livello mondiale, per uscirne rafforzata e per divenire un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva con alti livelli di occupazione, produttività, competitività e coesione sociale.

L'andamento positivo delle esportazioni di alcuni Stati membri mostra che il successo sul mercato globale non è dovuto solo ai prezzi concorrenziali ma anche ad altri fattori come la specializzazione, l'innovazione e i livelli delle competenze. Su questi punti, le debolezze, già evidenti prima della crisi, stanno diventando clamorose.

La UE ha costruito negli ultimi decenni un solido sistema occupazionale e di protezione sociale che, insieme a livelli di istruzione relativamente elevati, è la base della sua prosperità economica e sociale. Ma, l'ingresso nell'economia mondiale di nuovi attori e la rapida mutevolezza dei contesti operativi delle imprese stanno intaccando un sistema che è stato molto efficace nel favorire la crescita e l'occupazione. È ormai sempre più evidente che, senza riforme, questo sistema non saprà più riallocare in modo rapido e corretto risorse, soprattutto umane, da attività in declino ad altre emergenti. Esso inoltre è sempre meno capace di ai lavoratori possibilità reali di sviluppo professionale quando rischiano di perdere il posto di lavoro, perché non ne coltiva le capacità di adattarsi al cambiamento.

La recente crisi economica e finanziaria e la concomitante pressione verso mutamenti strutturali fa sì che affrontare questi punti deboli sia ormai improcrastinabile. In linea con l'approccio alla flessicurezza e alla Strategia Europa 2020<sup>11</sup>, **la Commissione è interessata a promuovere l'adattabilità permanente delle imprese a contesti economici in rapido mutamento pur perseguendo, grazie a opportune misure di sostegno, elevati livelli di occupazione e di protezione sociale. Sono anche estremamente necessarie misure di sostegno finalizzate alla riallocazione di risorse fra imprese e professionisti.** Occorrono quindi nuove norme a tutela dell'occupazione e nuove pratiche gestionali nella ristrutturazione delle imprese che non ostacolino la riallocazione di risorse verso attività a più

---

<sup>11</sup> Il concetto di flessicurezza è il fulcro di una strategia integrata, sviluppata dalla Commissione e dagli Stati membri concordi sul fatto che l'Europa deve trovare nuovi e migliori modi per flessibilizzare i mercati del lavoro, fornendo peraltro nuove e migliori forme di sicurezza. Si tratta di una risposta globale alle sfide che sono di fronte ai i mercati del lavoro e le società europee nel contesto della globalizzazione e dell'evoluzione tecnologica e demografica. Esso fa parte integrante della strategia "Europa 2020" e dell'iniziativa faro "Nuove competenze per nuovi lavori".

alto valore aggiunto e a crescita rapida, ma anche politiche appropriate di formazione e attivazione che, oltre a indennità di disoccupazione adeguatamente concepite, accompagnino i lavoratori spostatisi verso occupazioni e professioni diverse.

Le operazioni di ristrutturazione fanno parte della vita quotidiana delle imprese, dei lavoratori, delle autorità pubbliche e delle altre parti interessate. Negli ultimi anni l'UE ha investito molte energie e fatto molti sforzi per conseguire obiettivi atti ad agevolare l'adattamento ai cambiamenti e alle ristrutturazioni. Tuttavia, nonostante il lodevole lavoro delle parti sociali in Europa in questo campo, grazie anche alle numerose consultazioni promosse dalla Commissione, la capacità di adattamento delle imprese, dei lavoratori e delle regioni devono essere ulteriormente rafforzate.

### *Il ruolo delle autorità nazionali regionali e locali nella riconversione economica e sociale*

La crisi ha colpito interi settori industriali e intere regioni senza preoccuparsi di eventuali confini nazionali. Ciò ha aggravato persistenti disuguaglianze geografiche, tra regioni e all'interno di esse, che indeboliscono il mercato unico.

Si può incoraggiare una ristrutturazione proattiva e dinamica se le autorità pubbliche sostengono attività e processi di ristrutturazione anticipandoli e agevolando il coordinamento tra le imprese e i loro interlocutori esterni.

Nella promozione della specializzazione intelligente, il ruolo delle regioni, accanto a quello degli Stati, è importantissimo e si dovrà analizzare ulteriormente il modo per rafforzarlo.

#### **I servizi pubblici: un altro importante datore di lavoro**

Mentre l'accento del presente Libro verde rimane sul settore industriale, occorre affrontare urgentemente anche l'impatto della crisi sul settore pubblico riconoscendo l'importante ruolo del settore pubblico come datore di lavoro e come prestatore di servizi.

L'occupazione nei servizi pubblici (pubblica amministrazione, istruzione, sanità e assistenza sociale) è aumentata notevolmente rispetto ad altri settori negli ultimi 3 anni, con circa 2 milioni di posti di lavoro in più. Nell'autunno 2010, tuttavia, la crescita ha subito un rallentamento e nel primo semestre del 2011 è diventata negativa. L'impatto dei tagli di spesa nel settore pubblico spiega probabilmente questo cambiamento<sup>12</sup>. Tagli operati nel settore pubblico colpiscono soprattutto le donne, sia come lavoratrici dipendenti che come principali utenti di servizi, come i servizi di custodia dei bambini e di assistenza agli anziani.

La produzione del settore dei servizi può avere un valore maggiore per la competitività dell'economia di quanto il suo costo e produttività possa suggerire (ad esempio, perché essa dà luogo a elevate eccedenze di consumo o a miglioramenti della produttività totale dei fattori in altri settori). Ciò avviene in settori di servizi come la sanità, l'istruzione, le cure personali ai bambini e agli anziani o nei servizi di trasporto. Questi settori a "produttività più bassa" possono anche offrire posti di lavoro a persone estromesse da settori ad alta produttività come l'industria manifatturiera.

---

<sup>12</sup> Relazione sulla situazione occupazionale e sociale dell' UE "Quarterly Review settembre 2011 - ESTAT

Le autorità pubbliche contribuiscono, direttamente o indirettamente, grazie agli enti pubblici o al rilascio di concessioni, a una notevole quota di occupazione nel settore dei servizi. Oltre alla responsabilità generale che hanno nei confronti dell'economia, esse devono garantire le condizioni di una efficiente trasmissione delle conoscenze e l'uso migliore della manodopera nei settori che dipendono direttamente da esse. Al tempo stesso, la necessità di continuare a consolidare le finanze pubbliche si riflette ovviamente sulle attività e sull'occupazione del settore pubblico. Anche in questo settore cresce l'importanza di ristrutturazioni che ne migliorino l'efficienza. Ciò sottolinea la necessità di definire strategie di ristrutturazione che tengano adeguatamente conto del ruolo specifico dei servizi pubblici, anche in quanto contribuiscono alla produttività del settore privato.

È allora legittimo chiedersi come applicare al settore pubblico approcci a lungo termine, anticipativi e strategici, alla gestione del cambiamento e della ristrutturazione, nel quadro delle attuali misure di risanamento e tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore.

## 2. GLI INSEGNAMENTI DELLA CRISI

L'impatto della crisi finanziaria sull'economia reale ha iniziato a farsi pienamente sentire nel 2009, quando il PIL è diminuito a tassi medi annui senza precedenti da entrambi i lati dell'Atlantico. L'occupazione ha resistito assai bene in Europa subito dopo la recessione, soprattutto grazie al notevole ridimensionamento delle ore lavorate. Ma, dalla seconda metà del 2009 ha ricominciato a diffondersi il taglio dei posti di lavoro e la disoccupazione si è impennata nella maggior parte dei paesi UE, pur con ampie differenze da un paese all'altro. La ripresa si è rinvigorita nella prima metà del 2010, cedendo nel resto dell'anno: essa rispecchia anche il venir meno di fattori temporanei, come gli incentivi eccezionali. Fino alla fine del 2010, ai recuperi sul piano della produzione non ha fatto seguito la crescita dell'occupazione, che è rimasta a livelli del 2009<sup>13</sup>.

La tendenza complessiva dell'occupazione ha seguito modelli diversi a seconda dei settori. Mentre all'inizio l'aumento della disoccupazione colpiva soprattutto industrie più esposte al ciclo congiunturale e che potevano affidarsi solo in misura limitata all'aggiustamento dell'orario di lavoro (p.es., settore edile), è provato che parte di questo aumento è divenuto cronico. Nonostante la diffusa riduzione dell'orario di lavoro, l'occupazione è diminuita nel settore manifatturiero ed è sostanzialmente decresciuta anche durante la ripresa. Ciò può essere dovuto ad aggiustamenti dovuti alla recessione mondiale causati da eccessive capacità in determinati settori e a un calo del PIL durante la recessione che rischia di divenire permanente.

La necessità di trasferire lavoratori da settori scarsamente produttivi ad altri più produttivi può comportare infatti periodi di disoccupazione più lunghi e un più alto tasso di disoccupazione strutturale, che avrà a sua volta effetti negativi sul capitale umano e contribuirà ulteriormente al persistere della disoccupazione<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Fonte: Labour market developments in Europe 2011, European Commission, European Economy 2/2011

<sup>14</sup> La risposta lenta dell'occupazione alla ripresa è anche dovuta al mantenimento di manodopera durante la recessione ma è stata accompagnata da un notevole recupero della produttività del lavoro.

La velocità con cui la disoccupazione tornerà ai livelli precedenti la crisi dipenderà non solo dalle prospettive di crescita e dalle varie condizioni economiche e istituzionali di partenza, ma anche dalla necessità dei trasferimenti tra settori e dalla capacità delle aziende di adeguare i costi del lavoro direttamente o indirettamente, variando le ore lavorate. Essa dipenderà anche dalla presenza di un quadro politico favorevole, che preveda regimi di indennità di disoccupazione e politiche di attivazione capaci di incentivare il ritorno al lavoro da parte dei disoccupati; sistemi di inquadramento salariale che sostengano il loro aggiustamento; regimi fiscali che incoraggino la creazione di posti di lavoro; interventi mirati a favore del mercato del lavoro e della formazione che agevolino le transizioni sul mercato del lavoro e il reinserimento professionale dei disoccupati di lunga durata.

L'esperienza acquisita durante la crisi economica 2008-2009 dimostra che, complessivamente, nonostante situazioni di mercato e finanziarie estremamente difficili, le imprese e i lavoratori in Europa hanno avviato processi di ristrutturazione che si sono dimostrati costruttivi, efficaci e determinanti per limitare la perdita di posti di lavoro.

Come sottolineato nella relazione 2009 dell'Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa (*European Restructuring Monitor - ERM*) dal titolo "Restructuring in recession" (*Ristrutturazioni in tempo di recessione*)<sup>15</sup>, per rispondere alla crisi, molte imprese in tutta Europa hanno preso iniziative per mantenere l'occupazione, adottando soprattutto varie misure di riduzione dell'orario di lavoro (v. riquadro). Esse comprendono anche interruzioni della produzione, obbligo di prendere ferie, settimane o giorni lavorativi più brevi, diffusione dei "conti ore", congedi a rotazione e anni sabbatici. In alcune aziende, i livelli salariali sono stati diminuiti, non di rado con i tagli temporanei tra il 10 e il 20%. Molte aziende sono ricorse a varie combinazioni di queste misure e l'intensa contrattazione collettiva ha portato a una vasta gamma di compromessi come retribuzioni inferiori in cambio di azioni della società. Molto diffuse sono anche le indennità una tantum, spesso in combinazione con pensionamenti anticipati.

**Dialogo sociale e contrattazione collettiva** sono stati più che mai fondamentali nell'adeguare produzione, organizzazione e condizioni di lavoro a circostanze pressanti, oltre che in rapido mutamento, durante la crisi.

Dal canto loro, le autorità pubbliche, hanno moltiplicato gli strumenti pubblici per promuovere il reinserimento nel mercato del lavoro di chi durante la crisi avesse perso il lavoro. All'inizio della crisi, gli Stati membri migliorarono la capacità di risposta degli **uffici pubblici di collocamento** e dei servizi da essi offerti. Il perdurare tuttavia del rallentamento dell'attività economica ha indotto alcuni governi a tagliare le spese e a sottrarre risorse alle pubbliche amministrazioni, come i servizi pubblici dell'occupazione (*public employment services - PES*)<sup>16</sup>. Alcuni Stati membri hanno istituito o rafforzato **specifici organismi di ricollocamento** preesistenti. Tali organismi fanno intervenire solitamente specialisti di varia provenienza (amministrazioni statali e regionali, parti sociali e altri attori locali). La loro efficienza come specialisti del ricollocamento, e l'elevato livello di fiducia intrinseca nella governance multilaterale, li rende uno strumento interessante per affrontare gli effetti della recessione.

---

<sup>15</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. V. anche la relazione annuale 2011 dell'ERM: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>

<sup>16</sup> Da uno studio intitolato "*Public Employment Services Adjustment to the crisis 2011*" emerge che su 21 rispondenti, 13 avevano dichiarato una riduzione delle risorse finanziarie per i 12 mesi successivi. In 9 casi su 13, tali riduzioni sarebbero state del 10%.

**Le settimane lavorative corte sono state probabilmente la risposta più innovativa alla crisi, e sono state spesso accompagnate da un ampio sostegno pubblico.** In genere, le ore di lavoro perdute sono state compensate, sia nei paesi dotati di regimi pubblici che in quelli in cui la riduzione del tempo di lavoro è stata disciplinata da contratti collettivi; le autorità pubbliche sono intervenute nel primo caso per integrare eventuali compensazioni concordate collettivamente. Varia notevolmente sia la quantità di formazione fornita nel tempo libero venutosi così a creare sia la misura in cui sono stati mantenuti i contributi di sicurezza sociale nel periodo di riduzione dell'orario di lavoro.

Durante la recessione 2008-2009, la riduzione delle ore lavorate ha rappresentato la principale strategia di riduzione dei costi delle imprese. Per rispondere alla crisi, tuttavia, non sempre è possibile ridurre l'orario di lavoro. Nell'ambito delle imprese, una riduzione temporanea dell'orario di lavoro è possibile se i "conti ore" hanno saldi di bilancio positivi. Inoltre, i regimi di orario ridotto perdono efficacia se persiste una debolezza della domanda. Un ritiro tardivo di tali regimi può comportare costi notevoli se blocca la manodopera nel perimetro di attività in declino, impedendo così la necessaria redistribuzione delle risorse, danneggiando la crescita futura e falsando la concorrenza. Infine, la disponibilità di regimi sponsorizzati dai governi dipende dalla loro posizione fiscale, che è peggiorata in numerosi paesi.

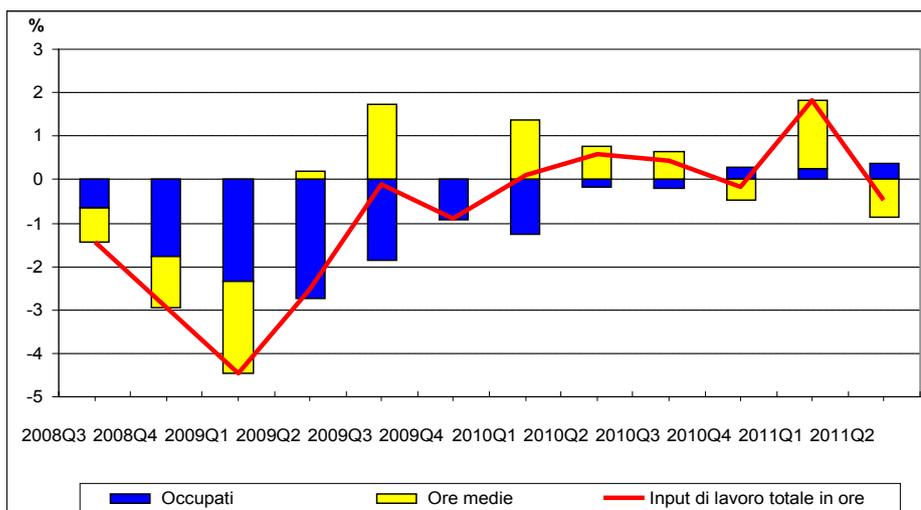
Quando si analizzano questi meccanismi, è importante tener conto del fatto che la loro efficacia e la loro incidenza, a livello sia economico che sociale, sono state profondamente diverse a seconda dei contesti nazionali e settoriali. Per trarre conclusioni sulla loro adeguatezza, o sulla loro trasferibilità, è dunque necessario analizzare le ragioni del loro successo.

#### **Regimi di riduzione del tempo di lavoro e dell'orario di lavoro - Alcuni dati**

Analizzando i cambiamenti nelle ore di occupazione e di lavoro in risposta al calo della produzione si nota che nella fase peggiore della crisi gli aggiustamenti dei mercati del lavoro degli Stati membri sono stati profondamente diversi gli uni dagli altri. Mentre in alcuni paesi il taglio di posti di lavoro è stato immediato, presso altri datori di lavoro, appoggiati talora dalle amministrazioni pubbliche con regimi di riduzione dell'orario di lavoro, si è provveduto a ridurre anzitutto le ore lavorate prima che a licenziare i lavoratori.

Il grafico che segue illustra che ridurre l'orario di lavoro è stata la risposta più comune nella UE nel primo trimestre del 2009 quando la produzione toccava il suo punto ciclico più basso. Alla ripresa della produzione, è aumentato anche il numero medio di ore lavorate, segnalando sia il minor ricorso alla riduzione dell'orario di lavoro che talune contrazioni nell'occupazione.

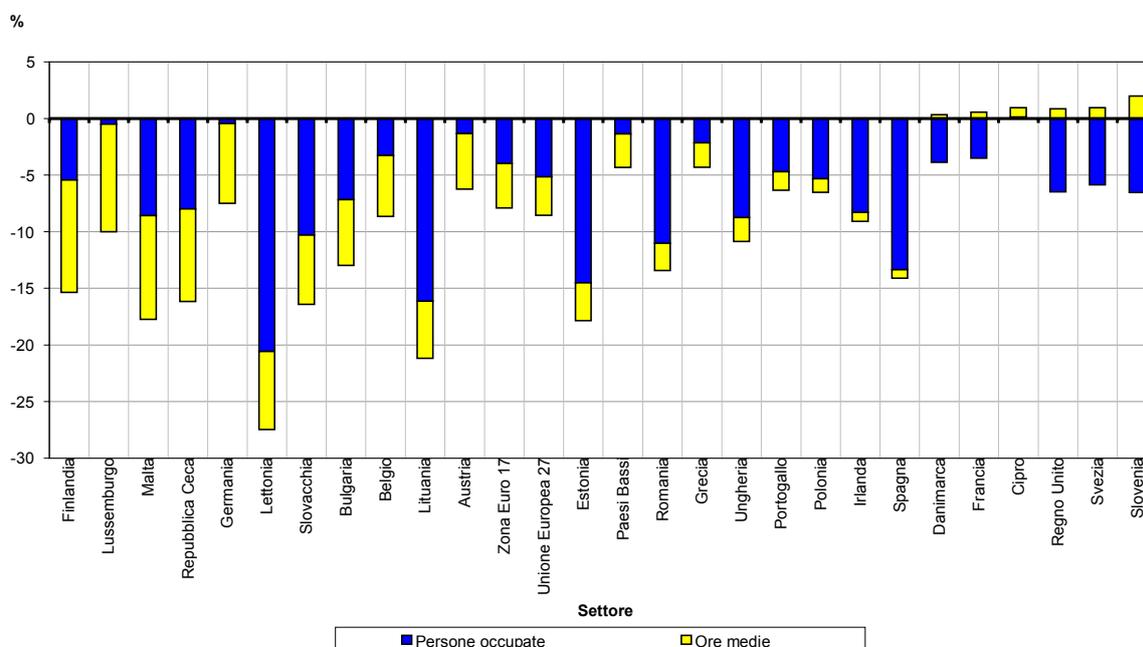
**Tabella: crescita trimestrale dell'occupazione e media delle ore lavorate nel settore manifatturiero dell'UE (dati destagionalizzati)**



Fonte: Eurostat

Guardando l'andamento negli Stati membri, la riduzione delle ore di lavoro è stata ampiamente usata da molti paesi nel primo trimestre del 2009. In particolare, si assiste a sostanziali riduzioni del tempo di lavoro in Germania, Belgio e Austria, paesi che sono riusciti a mantenere l'occupazione su livelli simili a quelli dell'anno precedente.

**Tabella: Variazione nel livello dell'occupazione e nel numero medio di ore di lavoro nel settore manifatturiero, nel 1° trimestre 2009 rispetto al 1° trimestre 2008 (dati destagionalizzati)**



Fonte: Eurostat (non sono disponibili dati per l'Italia)

Sembra che i regimi di riduzione dell'orario di lavoro siano serviti a ridurre il ritmo di

soppressione dei posti di lavoro e il relativo aumento della disoccupazione in tali economie. Inoltre, tali regimi sono utili alle imprese perché sono in grado di trattenere lavoratori altamente qualificati o appositamente formati anche in una recessione economica.

Uno studio della Commissione<sup>17</sup> mostra l'utilità di tali programmi per ridurre l'impatto della crisi economica sulla perdita dei posti di lavoro ma anche la necessità di revocarli per tempo in seguito alla crisi economica. Lo studio evidenzia il rischio che l'uso prolungato della riduzione dell'orario di lavoro sostenga la domanda di settori in declino, ritardandone la ristrutturazione, soprattutto se i costi di redistribuzione della manodopera sono bassi e gli incentivi alla ristrutturazione elevati. Ritardando le riassegnazioni, i regimi di riduzione dell'orario di lavoro frenano l'aumento della produttività e i conseguenti aumenti salariali. Per essere più efficaci, questi regimi vanno collegati a efficienti sistemi di sussidi di disoccupazione, capaci di promuovere la riallocazione della manodopera. Un recente studio dell'OCSE<sup>18</sup> conferma che i regimi di riduzione dell'orario di lavoro hanno un importante impatto economico sul mantenimento dei posti di lavoro durante la crisi economica, con effetti maggiori in Germania e Giappone se i lavoratori hanno contratti a tempo indeterminato. Tali regimi sono stati molto efficaci nel mantenere l'occupazione in queste economie.

Come raccomandato dal Piano europeo di ripresa economica, **gli Stati membri hanno introdotto pacchetti anticrisi completi** per contenere le conseguenze della crisi finanziaria sulla domanda aggregata ed evitare un'eccessiva perdita di posti di lavoro a causa di un temporaneo calo della produzione. Oltre a introdurre regimi di riduzione dell'orario di lavoro, vari Stati membri hanno aumentato la copertura e l'entità delle prestazioni di disoccupazione. Le misure a breve termine prevedono anche sostegni diretti alle imprese (prestiti o garanzie per facilitare l'accesso al credito); riduzione dei contributi di sicurezza sociale; programmi di creazione di posti di lavoro nel settore pubblico; ampliamento degli interventi sul mercato del lavoro e della formazione mirata ai lavoratori licenziati.

A partire dal 2010, l'incipiente ripresa accompagnata a restrizioni fiscali ancor più vincolanti hanno costretto a rivedere le priorità politiche. Le riforme dovranno allora essere finalizzate a un contesto in cui la crescita è in graduale ripresa ma la manodopera non può ancora contribuirvi pienamente a causa della disoccupazione elevata e persistente. Occorre mirare a sistemi fiscali e previdenziali che permettano al lavoro di essere proficuo; attivare politiche che premiano la reintegrazione nel lavoro dei disoccupati; tutelare l'occupazione con sistemi che controbilancino la sicurezza con la flessibilità; sviluppare i salari in modo coerente con la necessità di riequilibrio e di aggiustamento dell'economia. Molte misure d'emergenza a favore mercato del lavoro adottate in seguito alla crisi finanziaria sono state progressivamente eliminate. Sono stati in genere ampliati gli interventi sul mercato del lavoro e a favore della formazione; alcuni paesi stanno riformando la legislazione che tutela dell'occupazione per promuovere la creazione di posti di lavoro e contrastare la segmentazione del mercato del lavoro.

**Le politiche e le pratiche sopra descritte rispetto alla ristrutturazione, e soprattutto i regimi di riduzione dell'orario di lavoro durante la crisi, sono adeguate? In quali**

<sup>17</sup> Alfonso Arpaia e altri: "Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations", European Commission, European Economy Occasional Paper No 64, July 2010.

<sup>18</sup> Alexander Hijzen, Danielle Venn: "The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession" OECD Working Paper 115, gennaio 2011.

**specifici contesti? Sono in grado di affrontare la persistente debolezza della domanda? In ultima analisi, cosa possono fare gli Stati membri, la Commissione e le parti sociali per scambiare, diffondere e incoraggiare le pratiche esemplari in questo campo?**

### **3. LA SFIDA DELLA COMPETITIVITÀ: L'IMPORTANZA DI PROMUOVERE UN AGGIUSTAMENTO ECONOMICO E INDUSTRIALE**

#### *Modalità di aggiustamento per le imprese*

Sapersi adeguare fa parte del processo per migliorare la concorrenzialità delle imprese. È anche un mezzo cui esse possono ricorrere per migliorare la loro produttività. I mutamenti tecnologici, l'innovazione, l'acutizzarsi della competizione e la comparsa di nuovi concorrenti, il differenziarsi delle preferenze dei consumatori, l'evolversi delle norme nonché della disponibilità e del prezzo di risorse e altri input, l'accesso al mercato, ecc.<sup>19</sup>, sono all'origine della necessità costante di adeguarsi. La pressione verso il cambiamento che si esercita in tempi normali, aumenta durante un lungo periodo di stasi nell'attività economica. A lungo termine, le imprese che non riescono ad adeguarsi alle nuove condizioni cessano di essere all'altezza dei propri concorrenti.

L'aggiustamento può perciò essere visto nel contesto di un processo di riallocazione delle risorse che, prese di mira strutture produttive esistenti, le sostituisce con strutture e imprese nuove, più efficienti e competitive. Con una base industriale sempre più qualificata e caratterizzata da un'intensità di capitale e di tecnologia sempre maggiore, l'industria UE può integrarsi ancora più nelle catene di valore internazionali dato che si complica l'approvvigionamento su scala mondiale e che occorre soddisfare i mercati a crescita mondiale.

L'aggiustamento può consistere nel cambiare l'attività dell'impresa: ampliandone o restringendone la gamma delle attività, modificandone la posizione nella catena del valore, frazionandola per dar vita a nuove imprese (*spin-off*) e stimolandone l'imprenditorialità interna, utilizzandone in modo nuovo gli attivi, consolidandone i bilanci, affinandone le competenze attraverso la formazione e/o i mutamenti organizzativi nella gestione aziendale. Concretamente, stanno emergendo nuovi modelli d'impresa che legano più strettamente la produzione ai servizi. Lo sviluppo di soluzioni innovative basate su metodi di produzione o su nuove tecnologie capaci di risparmiare risorse (materiali avanzati, nanotecnologie, ...) possono ripercuotersi sulle decisioni riguardanti l'esternalizzazione. Ecco alcune attività che, inserite in una dinamica quotidiana, permettono a un'impresa solida di restare competitiva.

#### *Le condizioni necessarie ai fini di un aggiustamento effettivo*

Di solito, le imprese stesse e i settori conoscono bene le proprie esigenze di ristrutturazione. Per conseguire un aggiustamento efficiente, le imprese devono operare in un contesto che sia propizio a tale adeguamento. Ostacoli di qualsiasi natura ad aggiustamenti di questo tipo finiscono a lungo termine per ridurre competitività e occupazione.

---

<sup>19</sup> V. ad esempio lo studio della DG ENTR "Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry" (*Misurare ed effettuare un'analisi comparata della capacità di adeguamento strutturale dell'industria UE*), disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key\\_findings\\_measuring\\_and\\_benchmarking\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf)

Il mercato unico deve contribuire a creare condizioni quadro e opportunità in tutta Europa. Il funzionamento del mercato del lavoro e la mobilità ne sono un aspetto importante. Altri aspetti importanti, per le imprese e per la società in generale, sono il funzionamento dei mercati dei capitali (accesso al credito), il grado di competitività dei mercati dei prodotti, l'efficienza della R&S e dei piani d'innovazione, l'ambiente imprenditoriale, i meccanismi di trasferimento di conoscenza e di assunzione di tecnologie, un sistema educativo funzionante e più ampie sfide sociali. Non si tratta solo di aspetti normativi. La legge sul mercato unico (*Single Market Act*) e l'iniziativa "L'Unione per l'innovazione" mirano a eliminare sistematicamente gli ostacoli che impediscono alle imprese di portare le loro buone idee più rapidamente sul mercato, di adeguarsi e di crescere. PMI estremamente innovative e *cluster* d'innovazione stanno diventando un canale essenziale del processo di innovazione e produttivo. Ciò si traduce nella crescente necessità di attività volte a formare *cluster* e a creare specializzazioni intelligenti, a fornire qualifiche e conoscenze mirate dei futuri mercati e delle relative tecnologie chiave.

### *Ristrutturazione*

La ristrutturazione può riguardare una singola impresa, riferirsi all'andamento della sua attività attuale o essere legata alla mancanza di investimenti precedenti. Può coinvolgere un intero settore o qualche suo segmento. Inoltre, esistono evidenti differenze tra i settori: alcuni sono più colpiti di altri dalle pressioni indicate sopra. Ad esempio, le industrie meccaniche, chimiche, dei veicoli o elettrotecniche rientrano tra quelle pesantemente colpite dalla concorrenza mondiale e dagli sviluppi tecnologici. Ne consegue la necessità di una loro ristrutturazione.

Un recente esempio di come imprese e settori affrontano la ristrutturazione in un contesto economico e sociale difficile, è dato dall'industria automobilistica nella relazione interinale del Gruppo ad alto livello CARS 21, adottata il 2 dicembre 2011 (v. documento di lavoro dei servizi della Commissione "La ristrutturazione in Europa 2011"<sup>20</sup>).

Alcune operazioni di ristrutturazione (come la chiusura di parti della catena delle forniture, il licenziamento temporaneo di dipendenti) avrà conseguenze negative sul resto dell'economia. Ciò significa che la politica deve assumersi delle responsabilità, ma una risposta politica efficace non deve ritardare o impedire una ristrutturazione volta a una maggior efficienza. Occorre invece che si concentri su misure che facilitino la redistribuzione delle risorse verso imprese/settori diversi.

In particolare, l'accesso al credito è di vitale importanza per le attività economiche, perché aggiustamenti necessari che richiedono investimenti possono essere ritardati o bloccati da un accesso limitato a fondi esterni. L'accesso al credito è influenzato non solo dal mercato dei capitali o dal sostegno finanziario pubblico ma anche da altri aspetti normativi come le imposte sulle società o il diritto fallimentare. Procedure fallimentari lunghe e onerose possono impedire a imprenditori onesti falliti di reinserirsi nell'attività economica, e di salvare quindi posti di lavoro esistenti e di crearne di nuovi, nonostante sia ampiamente dimostrato che tali

---

<sup>20</sup> V. documento di lavoro dei servizi della Commissione "La ristrutturazione in Europa 2011", punto 4.3.2. Per la relazione, v. [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm)

imprese, nate da una "seconda opportunità", crescano in modo più rapido e più solido delle "start up" tradizionali<sup>21</sup>.

La comunicazione della Commissione "Priorità alle PMI - Una corsia preferenziale per la piccola impresa" (Think Small First, A Small Business Act for Europe) del 2008<sup>22</sup> e la comunicazione di verifica "Revisione dello *Small Business Act* per l'Europa" (Review of the Small Business Act for Europe ) del 2011<sup>23</sup>, invitano gli Stati membri ad adottare due tipi di misure specifiche per risolvere il problema. In particolare, la comunicazione del 2008 esorta gli Stati membri a cercare di limitare a 1 anno la durata totale delle procedure giuridiche di liquidazione di un'impresa in caso di bancarotta non fraudolenta" e quella del 2011 chiede loro di "rendere possibile – entro il 2013 - una "seconda possibilità" per gli imprenditori, limitando a un massimo di 3 anni il termine di riabilitazione e il rimborso dei debiti per un imprenditore in buona fede che sia fallito".

Le norme sugli aiuti di Stato<sup>24</sup> non sono prive di conseguenze in tutta una serie di casi di ristrutturazione. L'erogazione di questo tipo di aiuti è autorizzato per aziende ritenute sostanzialmente sane ma in difficoltà, che senza il sostegno pubblico fallirebbero dato che i privati non sono disposti a fornire loro dei capitali. L'aiuto riguarda pertanto solo situazioni estreme in cui l'azienda può non avere reagito in tempo a un contesto in trasformazione.

**La Commissione vorrebbe conoscere l'opinione delle parti interessate sulle questioni che seguono:**

- **Quali sono le condizioni più appropriate perché un aggiustamento industriale possa avere successo?**
- **Esistono misure di accesso al credito atte a fiancheggiare l'aggiustamento strutturale che possano essere considerate delle pratiche esemplari?**
- **Quali altri provvedimenti è necessario prendere per migliorare le procedure di fallimento**

#### **4. LA SFIDA DELL'ADATTABILITÀ DELLE IMPRESE E DELL'INSERIMENTO PROFESSIONALE DEI LAVORATORI – LE IMPRESE AL CENTRO DEL PROCESSO DI RISTRUTTURAZIONE**

L'UE è riuscita a salvaguardare la base produttiva della propria economia durante gli anni più bui della recessione economica. Data tuttavia l'incertezza delle attuali condizioni macroeconomiche, l'industria europea potrà restare competitiva e mantenere l'occupazione

---

<sup>21</sup> Lo studio "Business Dynamics" ([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business\\_dynamics\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf)) raccoglie queste testimonianze insieme a un'ampia informazione sulla normativa fallimentare degli Stati membri e a un'analisi degli effetti delle varie procedure di fallimento sugli imprenditori e sulle imprese. Ulteriori informazioni, comprendenti una raccolta di "pratiche esemplari" a sostegno degli imprenditori onesti falliti sono reperibili sul portale per la "seconda opportunità": [Http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm)

<sup>22</sup> COM (2008) 394 definitivo del 25.6.2008.

<sup>23</sup> COM (2011) 78 definitivo del 23.2.2011.

<sup>24</sup> *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà*: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:IT:PDF>

solo se sarà **capace di innovare** e di adeguarsi **in modo rapido e agile ai mutamenti**. All'origine di questi mutamenti ci sono progressi tecnologici, spostamenti dei flussi commerciali, evoluzioni del quadro normativo, nuovi modelli aziendali e nuovi comportamenti dei consumatori. A questo riguardo, l'UE deve sostenere la sua industria con molteplici iniziative in varie aree di intervento. L'ampiezza della ristrutturazione economica e sociale, scatenata dalle variegata forme di adattamento generato dalle sfide ambientali, economiche, tecnologiche, sociali e commerciali e accelerata dalla grande recessione, è enorme. Dal punto di vista dell'occupazione, essa **creerà posti di lavoro da un lato e ne distruggerà** dall'altro e, soprattutto, **li trasformerà** (conferendo al lavoro nuovi compiti, nuove qualifiche, nuove modalità di lavoro). Una manodopera qualificata è un fattore chiave della competitività dell'industria UE, ma non può essere data per scontata e, per sostenerla, è indispensabile un approccio proattivo.

È ovvio che un adattamento ottimale ai mutamenti richieda competenze e adeguati investimenti in capitale umano. Per sostenere una crescita intelligente, durevole e inclusiva occorre **far sì che le imprese dispongano di manodopera adeguatamente qualificata, in modo da evitare carenze di qualifiche e squilibri**. Per mantenere alti livelli occupazionali è anche essenziale saper anticipare esigenze future (cercare competenze "verdi", ad esempio, e competenze nel campo della sanità e dei servizi sociali) e adattare, di conseguenza, insieme ai partner sociali, sistemi di istruzione e formazione, curricula scolastici e qualifiche, sviluppare l'apprendistato di qualità, permettere la riqualificazione professionale nel contesto di un apprendimento lungo tutto l'arco della vita di lavoratori già attivi in un determinato settore. Se si manifestano carenze di competenze, le imprese devono essere pronte a cercare all'estero i talenti che servono loro. A tal fine, è **fondamentale investire nelle TIC e nell'alfabetizzazione digitale**. In questo momento, si stanno creando posti di lavoro nella produzione di semiconduttori, particolarmente efficienti nelle nuove energie, nella fornitura di servizi di "cloud computing", nel campo della cibersicurezza e della fornitura di applicazioni virtualizzate. Di conseguenza, le persone dotate di competenze in questi settori saranno molto ricercate e si dovranno incoraggiare specifiche iniziative nel campo delle competenze digitali.

La crisi economica e finanziaria, i mutamenti accelerati che essa comporta e la conseguente necessità di ristrutturare taluni settori e di ridistribuire settorialmente manodopera, rendono più che mai importante per l'Europa affrontare una serie di punti deboli nel campo dell'adattabilità delle imprese e dell'inserimento professionale dei lavoratori.

**La Commissione vuole incoraggiare l'adeguamento permanente delle imprese a un contesto economico in rapida evoluzione pur perseguendo, grazie ad adeguate misure di sostegno, elevati livelli di occupazione e di protezione sociale. È indispensabile adottare misure che favoriscano la redistribuzione delle risorse tra imprese e settori nonché misure che permettano di approfittare di una gioventù altamente competente ma sempre più esclusa dal mercato del lavoro.** Anticipare e gestire meglio le ristrutturazioni aiuterà lavoratori e imprese ad adeguarsi alle trasformazioni imposte dall'eccesso di capacità, dalla modernizzazione e dall'aggiustamento strutturale.

**Management e rappresentanti dei lavoratori sono gli attori principali per definire strategie lungimiranti di ristrutturazione a livello di azienda. L'intervento politico deve accompagnare questo tipo di ristrutturazione in modo da evitare disagi sociali e promuovere nuove competenze e la creazione di nuovi posti di lavoro, agevolando la riconversione economica e la transizione professionale.** Per agevolare la redistribuzione di fattori laddove richiesto, gli interventi devono essere effettivamente finalizzati a evitare che le

rigidità del mercato del lavoro e della struttura delle competenze ostacolano l'aggiustamento e la crescita economica.

Al tempo stesso, le conseguenze sociali e sanitarie dovute all'insicurezza del posto di lavoro, all'adattamento, alla perdita dei posti di lavoro e alla disoccupazione di lunga durata occorre che siano affrontate con strategie efficaci che permettano ai lavoratori di adeguarsi ai mutamenti sui luoghi di lavoro, di reinserirsi rapidamente sul mercato del lavoro e di mitigare gli effetti della transizione sulla salute. Si possono intravedere pratiche emergenti a livello di aziende e di settore in questo campo, anche in periodi di crisi.

L'amplificazione dei fattori che guidano il cambiamento ha effetti profondi sul modo in cui le parti sociali e le autorità pubbliche affrontano la questione. Recentemente, in molti Stati membri, è emersa chiaramente **la tendenza ad abbandonare strategie puramente correttive a favore di iniziative preventive: avviene cioè una transizione verso strategie più proattive capaci di ridurre al minimo gli effetti sociali legati al processo di ristrutturazione**. Nelle strategie preventive i rischi inerenti alla ristrutturazione si integrano: il loro esito potrà essere positivo sia ai fini della mobilità professionale dei lavoratori interessati che a quelli di un aumento della competitività delle imprese.

**L'osservazione dei processi di ristrutturazione in Europa suggerisce tuttavia che pratiche invalse in questo campo sono più reattive che anticipatrici e proattive; si verificano troppo tardi nel processo decisionale, e non riescono a coinvolgere per tempo soggetti esterni capaci di attenuare le conseguenze sociali delle ristrutturazioni.**

**Atteggiamenti passivi e resistenze al cambiamento comportano notevoli costi economici e mettere a repentaglio gli investimenti e la crescita dell'occupazione.** È perciò importante creare un clima di fiducia che consenta alle varie componenti sociali (imprese, lavoratori e loro rappresentanti, enti pubblici, ecc.) di affrontare il futuro in modo dinamico.

**Si possono seguire strategie anticipatrici nella gestione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni?**

**Come possono essere migliorati gli attuali orientamenti e linee guida riguardanti la ristrutturazione alla luce degli ammonimenti tratti dalla crisi e dalle nuove sfide economiche e sociali? Come diffondere e attuare gli insegnamenti scaturiti dalla crisi.**

## **5. CREARE SINERGIE NEL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE INDUSTRIALE**

La Commissione vorrebbe conoscere l'opinione di tutte le parti interessate su pratiche esemplari e possibili sinergie nei seguenti settori: (a) anticipazione dei processi di ristrutturazione; (b) preparazione e gestione dei processi di ristrutturazione; (c) valutazione e informazione; (d) ruolo del dialogo sociale; ed (e) riesame delle forme di difesa passiva, come di seguito indicate.

- (a) Anticipazione dei processi di ristrutturazione

### **Pianificazione strategica a lungo termine**

È possibile anticipare il cambiamento se lo si integra efficacemente nelle strategie a lungo termine delle aziende e del territorio (regioni) così da assicurare e rafforzare la loro sostenibilità e competitività a lungo termine, e se si rafforza una cultura orientata

all'innovazione. Inoltre, anticipando il mutamento nella loro pianificazione strategica a lungo termine, le imprese e le autorità pubbliche potranno cogliere opportunità emergenti e generare crescita e occupazione. Un esempio positivo in proposito è lo sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio ed efficienti sul piano energetico, che si sono rivelate essere una fonte di crescita sostenibile e di occupazione in molte regioni della UE.

La pianificazione strategica a lungo termine delle imprese riguarda le risorse umane, cioè gli obiettivi in termini di occupazione e di competenze necessari per continuare a sviluppare capacità e competenze della manodopera. Ciò può aumentare la produttività e, dunque, la competitività e la redditività dell'azienda e la sua capacità ad adeguarsi e a essere innovativa. Ciò può anche contribuire ad aumentare l'inserimento professionale (*occupabilità*) dei lavoratori e a incoraggiarne la mobilità all'interno e all'esterno dell'impresa.

Le autorità locali e regionali possono migliorare decisamente la competitività a lungo termine delle zone da esse amministrare, sviluppando soprattutto strategie di "specializzazione intelligente".

**Come incoraggiare approcci strategici innovativi a lungo termine alla gestione dei mutamenti che comprendano anche questioni di occupazione e riqualificazione? Come migliorare le sinergie tra imprese, autorità locali e altri soggetti locali?**

**Quali dovrebbero essere le responsabilità e i ruoli specifici delle imprese, delle parti sociali e delle autorità pubbliche, in questo campo?**

#### **Anticipare per tempo il fabbisogno di manodopera e di competenze**

Alcune aziende sviluppano meccanismi, insieme ai rappresentanti dei dipendenti e/o a fornitori di istruzione e di formazione professionale, per una pianificazione lungimirante dell'occupazione e delle competenze. Anche i servizi pubblici per l'occupazione e gli organismi di settore svolgono un ruolo importante nella formazione dei lavoratori costretti a cambiare professione o settore, agevolando così la redistribuzione di manodopera tra imprese e settori.

Identificare il tipo di formazione più adeguato e le competenze necessarie, nonché il luogo in cui procurarsele in futuro, tenendo conto dei mutamenti demografici, richiede la piena cooperazione di tutte le parti coinvolte. La cooperazione tra imprese e scuole professionali ha avuto molto successo in questo campo quando è stata ben strutturata e correttamente inquadrata. Anche le iniziative locali, come i partenariati a favore delle competenze, organizzati con autorità regionali e locali insieme a organismi esterni (università e altri enti che impartiscono istruzione e formazione, istituti tecnologici, centri di innovazione e agenzie per lo sviluppo nonché servizi sanitari e di sicurezza sociale), possono svolgere un ruolo importante in proposito. Le imprese potranno anche contribuire a osservatori sull'occupazione e sulle competenze e partecipare ad altre iniziative nella regione e/o del settore interessato.

**Pratiche efficaci per anticipare il fabbisogno di manodopera e di competenze nelle imprese: come incoraggiarle ulteriormente? Formazione professionale come elemento permanente nella gestione delle risorse umane: come svilupparla?**

**Sinergie tra iniziative delle imprese e iniziative pubbliche per agevolare interventi adeguati nel campo dell'occupazione e delle competenze: come promuoverle?**

(b) Preparazione e gestione dei processi di ristrutturazione

**Una preparazione tempestiva**

Il fattore tempo è essenziale perché la ristrutturazione abbia successo. Per quanto possibile, le operazioni di ristrutturazione devono essere precedute da un'adeguata preparazione che coinvolga le pertinenti parti interessate in modo da prevenire o ammortizzare la loro incidenza economica, sociale e territoriale. A livello settoriale, buoni esempi sono dati dalle iniziative intraprese dalle industrie della difesa, delle componenti per veicoli e delle telecomunicazioni.

La cosa migliore è anticipare per quanto possibile la preparazione e avviare la ristrutturazione non appena se ne avverte la necessità, tenendo conto di procedure e metodi eventualmente negoziati a livello di settore, di territorio o di impresa interessata. Un avvio tempestivo agevola l'adozione di misure per ridurre al minimo l'incidenza economica, sociale e territoriale dell'operazione.

**Come incoraggiare le aziende e il loro personale ad avviare una preparazione adeguata e tempestiva al processo di ristrutturazione, tesa a favorire l'accettazione dei mutamenti? Quali pratiche esemplari esistono in questo campo?**

**Creare un clima di fiducia reciproca capace di diagnosi condivise**

È importante creare un clima di fiducia reciproca e giungere a diagnosi condivise grazie a una comunicazione costante e intensa tra tutte le parti interessate. Obiettivi e requisiti strategici a lungo termine delle imprese o i vincoli a breve devono essere spiegati nella misura del possibile, così come le misure previste e le altre possibili opzioni alla luce di tutti gli interessi in gioco.

L'approccio trasparente e la responsabilità sociale dell'impresa possono incoraggiare tutte le parti interessate, soprattutto i rappresentanti dei lavoratori, a cooperare per cercare soluzioni che soddisfino gli interessi delle due parti, senza ritardi e incertezze.

**In che misura la fiducia reciproca e le diagnosi condivise possono contribuire a gestire bene la ristrutturazione? Come promuoverle all'interno delle imprese e in contesti più ampi?**

**Ridurre al minimo l'impatto sociale**

Nel tentativo di conservare competitività e redditività a lungo termine, e di fronte alla necessità di ristrutturare, le imprese di solito azionano la leva dei licenziamenti solo dopo aver preso in considerazione tutte le possibili opzioni alternative. Le imprese inoltre cercano spesso di individuare e attuare adeguate misure di sostegno. I rappresentanti dei lavoratori devono essere aperti alla negoziazione di soluzioni flessibili alternative ai licenziamenti.

Come dimostrato dalla crisi economica, la flessibilità è intrinseca all'attuale sistema. Varie imprese in tutta Europa hanno adottato iniziative temporanee per mantenere i posti di lavoro. riduzione dell'orario di lavoro, interruzione della produzione, obbligo di prendere ferie, riduzione della settimana o della giornata lavorativa, ricorso massiccio ai "conti ore", congedi a rotazione e anni sabbatici.

Se non si possono evitare i licenziamenti, o quando fanno parte di un pacchetto di opzioni alternative, le imprese, gli enti locali e tutte le parti interessate, compresi i servizi sanitari e di sicurezza sociale, possono essere incoraggiati a collaborare perché i lavoratori interessati aumentino le loro possibilità di reinserimento e di rapido rientro nel mercato del lavoro.

È stato dimostrato che, a causa delle sue conseguenze sul piano umano e psichico, una ristrutturazione gestita male può avere un notevole impatto negativo a lungo termine sulle risorse umane delle imprese, con conseguente indebolimento di questa che è la risorsa fondamentale della competitività. Imprese e parti sociali appartenenti a settori sottoposti a sconvolgimenti particolarmente profondi si sono accordati su una serie di orientamenti per gestire le questioni di salute mentale sul posto di lavoro e si dedicano in misura crescente a queste problematiche.

**Cosa possono fare imprese e lavoratori per ridurre al minimo l'impatto occupazionale e sociale della operazioni di ristrutturazione? Quale ruolo può svolgere l'intervento pubblico per agevolare questi cambiamenti?**

### **Ridurre al minimo l'impatto economico, sociale, ambientale e sul territorio**

La necessità di affrontare l'impatto territoriale della ristrutturazione era stata menzionata nell'ambito del lavoro delle parti sociali. Talvolta, se una ristrutturazione ha effetti rilevanti in una regione, le aziende reagiscono cercando di allinearsi alle iniziative degli altri attori, in modo da massimizzare le possibilità di reinserimento dei lavoratori, incoraggiare la riconversione economica e sociale della regione interessata e sviluppare nuove attività economiche per creare posti di lavoro.

Spesso, esse discutono perciò, con enti locali, regionali o altri soggetti pertinenti, le misure in corso di preparazione. Talora, esse possono anche partecipare e/o contribuire a task force o a reti, regionali o settoriali, per ridurre al minimo l'impatto dell'operazione.

In qualche caso, in regioni colpite dalla ristrutturazione di imprese di grandi dimensioni, le misure delineate sopra comprendono i dipendenti di altre imprese, anche di PMI. Informare e assistere le PMI aiuta il loro adattamento e la gestione del processo di ristrutturazione.

**Cosa possono fare utilmente imprese, enti locali e tutte le parti interessate per ridurre al minimo l'impatto della ristrutturazione sul territorio?**

**Come sostenere il processo di aggiustamento di imprese travolte dalla ristrutturazione di un'altra impresa? In particolare, come informare e assistere meglio le PMI in fase di ristrutturazione?**

#### (c) Valutazione e informazione

Strumenti di valutazione e informazione periodica sull'attività di ristrutturazione, sulla collaborazione con rappresentanti dei dipendenti e organismi esterni coinvolti in tali processi, possono talora rivelarsi utili, soprattutto per facilitare un processo di apprendimento.

**La valutazione e l'informazione sull'attività di ristrutturazione del passato come possono contribuire a migliorare le conoscenze e le pratiche delle parti interessate?**

#### (d) Il ruolo dei partner sociali

Poiché management e rappresentanti dei lavoratori sono tra i principali attori di ogni discussione sulle strategie di ristrutturazione, per diffondere e incoraggiare l'adozione di pratiche esemplari occorre dare un ruolo di primo piano al dialogo sociale.

**Quale ruolo può avere il dialogo sociale nel diffondere e incoraggiare pratiche esemplari atte ad anticipare e a gestire la ristrutturazione?**

(e) Riesame delle forme di difesa passiva

Passare da una difesa passiva a una difesa attiva dell'occupazione è il fulcro del concetto di flessicurezza. Una possibilità di mettere in pratica questo principio è quella di abbandonare la protezione di specifici posti di lavoro a favore di una protezione complessiva della vita lavorativa dei lavoratori dipendenti. Un'altra possibilità è quella di rafforzare la cosiddetta flessibilità interna, proteggere cioè i posti di lavoro mediante un adattamento flessibile a situazioni che cambiano. Questo cambiamento tuttavia non sempre è stato accompagnato da una revisione dell'attuale sistema di tutela dell'occupazione, soprattutto in termini di costi ed oneri.

Come qualsiasi altra funzione all'interno dell'impresa, l'anticipazione dei mutamenti e la ristrutturazione proattiva hanno certamente un costo così come un beneficio per tutti i soggetti coinvolti: le imprese migliorano la loro capacità di adattamento, i dipendenti ampliano la loro capacità di inserirsi sul mercato del lavoro e il territorio rafforza le sue dinamiche economiche.

**Tenendo conto delle enormi differenze tra Stati membri al riguardo, la Commissione vorrebbe conoscere l'opinione delle parti interessate (soprattutto autorità nazionali e organizzazioni delle parti sociali) sull'eventuale necessità di rivedere alcuni elementi dei sistemi di difesa dell'occupazione alla luce della suddetta transizione verso una difesa dell'occupazione di tipo anticipativo e proattivo.**

## 6. IL RUOLO DEGLI ENTI REGIONALI E LOCALI

Spesso, la ristrutturazione proattiva e dinamica risulta incoraggiata quando le autorità pubbliche sostengono le attività di ristrutturazione e i processi che ne permettono l'anticipazione, agevolando il coordinamento tra interlocutori esterni e imprese. Non di rado, inoltre, esse creano, promuovono e sostengono meccanismi che incoraggiano le PMI a partecipare a misure di questo tipo. Infine, le autorità pubbliche anticipano anche processi e operazioni di ristrutturazione, al fine di alleggerirne l'impatto economico, sociale e territoriale. Qui di seguito, sono esposte alcune delle migliori pratiche individuate in Europa

Alcune delle migliori pratiche individuate in Europa

- Le autorità pubbliche, come i servizi pubblici per l'occupazione, svolgono un ruolo fondamentale nelle regioni colpite dai cambiamenti strutturali: istituiscono organismi permanenti, reti od osservatori per monitorare i processi di mutamento; promuovono patti territoriali a favore dell'occupazione per adattare i posti di lavoro e crearne di nuovi; promuovono o creano meccanismi che agevolano il trasferimento di manodopera; organizzano la formazione per le PMI e i loro dipendenti e sostengono

il dialogo e la cooperazione tra queste e le grandi imprese; favoriscono l'occupazione regionale e l'occupazione e la riconversione economica e sociale.

- In qualche caso, le autorità pubbliche attivano, insieme alle imprese, servizi a risposta rapida e regimi di sostegno per aiutare i lavoratori ad affrontare il trasferimento professionale o il licenziamento. Fatti salvi gli obblighi delle imprese, derivanti dagli ordinamenti legislativi e/o dalle prassi nazionali, le autorità pubbliche cofinanziano talvolta misure a favore dell'inserimento professionale, come l'acquisizione di competenze trasferibili

Anche le "**Strategie di specializzazione intelligente**" possono essere uno strumento importante che le regioni possono usare nei processi di ristrutturazione<sup>25</sup>.

A livello UE, è possibile ricorrere anche alla Politica di coesione, in particolare al *Fondo sociale europeo* e al *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*, per sostenere iniziative e misure anticipative tese ad aiutare i dipendenti il cui posto di lavoro sia minacciato da particolari eventi di ristrutturazione, come le necessità del mercato del lavoro in seguito alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e basata su un uso efficiente delle risorse.

**Come incoraggiare un ruolo di sostegno delle autorità pubbliche, soprattutto di quelle regionali, nei processi anticipativi e in specifici eventi di ristrutturazione, tenendo conto delle varie tradizioni nazionali riguardo alla partecipazione di tali autorità pubbliche nei processi a livello di singola impresa?**

## CONSULTAZIONE

La Commissione invita tutti gli interessati a rispondere alle domande poste nel presente Libro verde, e di inviare eventuali osservazioni, entro la data del 30 marzo 2012.

Il Libro verde e il modello per la risposta si trovano sul sito Web Europa:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=it>

Le risposte possono essere inviate per e-mail a:

EMPL-GREEN-PAPER-RESTRUCTURING@ec.europa.eu

o, per posta, a:

Commissione europea  
DG Occupazione, Affari Sociali, Inclusione  
Libro verde sulla ristrutturazione  
Unità C2  
Rue Joseph II, 27  
Ufficio 06/044  
B - 1000 Bruxelles

---

<sup>25</sup> V. documento di lavoro dei servizi della Commissione "La ristrutturazione in Europa 2011", punto 4.1.3.