

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.1.2011  
COM(2011) 11 definitivo

**ANALISI ANNUALE DELLA CRESCITA**

**ALLEGATO 3**

**PROGETTO DI RELAZIONE COMUNE SULL'OCCUPAZIONE**

# ANALISI ANNUALE DELLA CRESCITA

## ALLEGATO 3

### PROGETTO DI RELAZIONE COMUNE SULL'OCCUPAZIONE

La relazione comune sull'occupazione, prevista dall'articolo 148 del TFUE, fa parte del pacchetto che la Commissione prepara per l'avvio del semestre europeo. La relazione, intesa a fornire un orientamento economico più deciso, consiste in una disanima che sviluppa, in un'ottica di più lungo respiro, i tratti salienti dell'occupazione emersi dall'analisi annuale della crescita. L'analisi e i tratti che essa delinea tengono conto della situazione dell'occupazione in Europa, dell'attuazione degli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione<sup>1</sup> nonché della valutazione dei programmi nazionali di riforma effettuata dal Comitato per l'occupazione per ciascun paese<sup>2</sup>.

#### 1. L'ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE INCIDE SULLE CONDIZIONI QUADRO MACROECONOMICHE

##### *Una situazione del mercato del lavoro migliore ma ancora fragile...*

Il mercato del lavoro nell'UE ha continuato a stabilizzarsi e vi sono attualmente segni di ripresa in alcuni Stati membri. La crisi dell'occupazione nell'UE sembra infatti essersi arrestata nel secondo trimestre del 2010 quando, per la prima volta negli ultimi due anni, ha registrato una crescita dello 0,2% circa. Tuttavia, con 221,3 milioni di persone attive<sup>3</sup>, l'occupazione registrava in quel momento un tasso inferiore di 5,6 milioni di persone rispetto al record del secondo trimestre del 2008, una situazione che rispecchia il considerevole declino dell'industria manifatturiera e dell'edilizia. Il numero di lavoratori tra i 20 e i 64 anni ha raggiunto i 208,4 milioni di persone, ovvero un tasso di occupazione del 68,8 %<sup>4</sup>.

Il tasso di disoccupazione, attualmente al 9,6%, è rimasto invariato dal febbraio 2010 e si è ampiamente stabilizzato. La disoccupazione colpisce oggi 23,1 milioni di persone. La disoccupazione di lunga durata è in aumento in tutte le fasce sociali, sia pure in misura diversa; 5 dei 23,1 milioni di disoccupati sono rimasti inattivi per un periodo compreso tra i 6 e gli 11 mesi. La crisi ha aggravato il rischio di disoccupazione tra i lavoratori scarsamente qualificati e gli immigranti da paesi terzi. La disoccupazione giovanile, che colpisce oggi 5,2 milioni di persone, è aumentata di circa 1,2 milione di persone rispetto al suo livello più basso, registrato nella primavera del 2008 (registrando quindi un aumento di circa il 30 %). Ciononostante, da questo autunno il mercato del lavoro per i giovani mostra segni di ripresa nell'UE e dal settembre 2009 è in calo. Il tasso di disoccupazione giovanile è ora pari al 20,4% nell'UE, ovvero 0,1 punti percentuali in meno rispetto all'anno scorso.

---

<sup>1</sup> Gazzetta Ufficiale L 308 del 24.11.2010, pag. 46 "Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2010/707/UE)".

<sup>2</sup> Bruxelles, 23 e 24 novembre 2010.

<sup>3</sup> Conti nazionali.

<sup>4</sup> Dati LFS.

A fronte del costante aumento della disoccupazione tra giugno 2009 e giugno 2010 i beneficiari dei sussidi di disoccupazione sono andati aumentando nella maggior parte degli Stati membri. Anche il numero dei beneficiari di regimi (non contributivi) di assistenza sociale è aumentato in maniera significativa nella maggior parte degli Stati membri e, in alcuni paesi, tali regimi hanno ammortizzato una buona parte delle ripercussioni sociali della crisi. Non vengono rilevate forti pressioni sui regimi d'invalidità, mentre il numero dei pensionamenti anticipati è aumentato in qualche paese.

### *...con sfasamenti a breve termine...*

Recentemente la domanda di manodopera ha continuato a mostrare segni di relativo miglioramento con offerte di lavoro, richieste di lavoro on line e posti di lavoro occupati attraverso agenzie di lavoro interinale che superano i livelli riscontrati un anno fa.

Suscita però una certa inquietudine lo sfasamento tra l'offerta e la domanda. Nell'ultimo anno si è assistito ad un aumento del tasso di disoccupazione e delle offerte di lavoro, il che farebbe pensare ad un divario tra le qualifiche di coloro che cercano lavoro e quelle richieste per i posti disponibili. Questo dato dovrà essere attentamente seguito nei prossimi mesi al fine di verificare se tale tendenza in aumento nell'ultimo anno è solo temporanea o rischia di diventare strutturale. In effetti, i settori che si riprendono più rapidamente non sono quelli che hanno tagliato più posti di lavoro al manifestarsi della crisi e ciò significa probabilmente che le competenze richieste e le esigenze settoriali sono cambiate nel corso della crisi.

### *...preoccupazioni per quanto riguarda la competitività...*

In risposta alla crisi economica gli Stati membri sono ricorsi in maggioranza a regimi di riduzione dell'orario lavorativo per permettere alle imprese di assorbire il calo della produzione senza dover necessariamente licenziare dipendenti. Il ricorso a questo tipo di regimi non permette però di riassorbire l'eccedenza, il che rende ciascun lavoratore meno produttivo. In precedenti crisi economiche, caratterizzate da un accumulo di manodopera, i periodi di crescita che sono seguiti non hanno comportato in genere la creazione di posti di lavoro dal momento che l'aumento della produzione era dovuto al recupero della produttività e del tempo di lavoro e non ad un aumento di posti di lavoro. La crescita della produttività della manodopera è rimasta negativa durante tutto il periodo che va dalla metà del 2008 al primo trimestre del 2009 per poi diventare positiva con un tasso annuo del 2 %.

Con la crisi economica gli Stati membri si sono maggiormente impegnati a preservare la competitività e a sostenere la domanda di manodopera riducendo il costo totale del lavoro. I dati indicano che globalmente nella zona euro i salari sono stati adeguati naturalmente alla congiuntura negativa – sebbene con scarti temporali dovuti alla maggiore durata degli accordi collettivi – dal momento che i salari negoziati sono aumentati di appena il 2,1 % nel secondo semestre del 2010, contro un aumento annuo del 3,5 % nel terzo trimestre del 2008.

I costi unitari reali nell'UE sono cresciuti in modo sostenuto tra il terzo trimestre del 2008 e il primo semestre del 2009 per poi diminuire altrettanto rapidamente e, nel secondo trimestre del 2010, la crescita ha raggiunto appena il -2 % l'anno, il che lascia supporre che questa tendenza costituisca una minaccia per la competitività dell'UE nel suo complesso. Tuttavia, in alcuni paesi sarà necessaria un'ulteriore riduzione dei costi totali del lavoro per lavoratore al fine di riportare la competitività esterna dell'UE ai livelli di prima della crisi.

### *... e la necessità di interventi in materia di imposte sul lavoro e contributi previdenziali*

Gli Stati membri hanno anche cercato di ridurre i costi indiretti del lavoro, come risulta dal cuneo fiscale<sup>5</sup>. Al fine di stimolare la domanda di manodopera, durante la crisi la riduzione dei contributi previdenziali è stata di solito subordinata alla creazione netta – vale a dire limitata a nuove assunzioni- di posti di lavoro in diversi Stati membri. Alcuni paesi hanno inoltre deciso dei tagli generali sui contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, per lo più di natura permanente. I tagli sui costi indiretti del lavoro miravano principalmente ai lavoratori con minori possibilità di assunzione: lavoratori scarsamente qualificati, giovani disoccupati, disoccupati di lunga durata e lavoratori anziani.

## 2. INDIVIDUARE SETTORI PRIORITARI PER LE RIFORME CHE RILANCINO LA CRESCITA

Il raggiungimento dei principali obiettivi individuati in materia di occupazione, istruzione e integrazione sociale richiede l'attuazione di un ampio spettro di azioni integrate al fine di creare mercati del lavoro più flessibili, sicuri e partecipativi. A tal fine il migliore strumento è costituito dalle politiche di **flessicurezza**. Le quattro componenti della flessicurezza (accordi contrattuali flessibili e affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, apprendimento permanente e sistemi moderni di previdenza sociale) devono tuttavia essere rafforzate per assicurare che i paesi **si concentrino sulle riforme più efficaci in termini di costi** garantendo una migliore flessibilità e sicurezza<sup>6</sup>.

Ciò significa innanzitutto rimuovere gli ostacoli istituzionali che impediscono il corretto funzionamento dei mercati del lavoro degli Stati membri. Si tratta di ostacoli che possono ripercuotersi in maniera negativa sulla crescita dell'occupazione e sul funzionamento del mercato del lavoro e, entro certi limiti, anche intralciare l'integrazione sociale e la riduzione della povertà. L'analisi che segue scaturisce dalle aree strategiche individuate dall'EMCO e dal CPS come settori fondamentali per verificare l'applicazione degli orientamenti.

### 2.1. RAGGIUNGERE LA PIENA OCCUPAZIONE

Conseguire la piena occupazione è un obiettivo che richiede l'attuazione delle azioni integrate illustrate dall'**orientamento n. 7 in materia di occupazione**.

#### *Partecipazione al mercato del lavoro*

Il tasso di occupazione tra i lavoratori più anziani (55-64 anni) è basso e sfiora il 46,4%, un fattore che dipende dalla gestione dell'età sul mercato del lavoro e nei posti di lavoro, ma anche in parte dai regimi di pensionamento anticipato e/o di invalidità di varia natura. Le disfunzioni del mercato del lavoro dei più anziani (scarsa richiesta da parte dei datori di lavoro, bassi livelli di aggiornamento professionale, mancanza di assistenza nella ricerca di lavoro, il ricorso al pensionamento anticipato, la scarsa reintegrazione e le scarse possibilità di riqualificarsi dopo un licenziamento) possono determinare **l'uscita anticipata dal mercato del lavoro**. Inoltre, in alcuni paesi il nesso tra i contributi, la durata dell'attività lavorativa e il valore dei diritti di pensione è limitato o non abbastanza visibile.

È evidente che occorre promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Il tasso di occupazione globale delle donne in Europa è ancora soltanto del 62,4% (20-

---

<sup>5</sup> Cuneo fiscale = (contributi previdenziali del datore di lavoro + contributi previdenziali del lavoratore + imposte sulle retribuzioni + imposte sul reddito)/costo totale della manodopera.

<sup>6</sup> COM (2010) 682, "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione".

64). **Il trattamento fiscale iniquo della seconda fonte di reddito familiare** (l'imposizione fiscale è di fatto più elevata per le donne coniugate rispetto a quelle single) è considerato in molti paesi un ostacolo alla partecipazione continuativa delle donne o al loro rientro sul mercato del lavoro. **Le elevate aliquote d'imposta marginali effettive** dovute a caratteristiche impositive basate sulla composizione familiare, la graduale eliminazione dei sussidi in base al reddito (come gli assegni per i figli o i sussidi per l'alloggio) e la mancata distribuzione di benefici professionali costituiscono potenziali ostacoli per il reingresso delle donne nel mercato del lavoro in alcuni Stati membri.

Il numero dei giovani che s'inserisce sul mercato del lavoro è troppo basso. L'assenza di percorsi su misura che combinino servizi di orientamento alla carriera, opportunità di riqualificazione, tirocini di qualità e periodi di formazione prima dell'assunzione intralciano **l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro**<sup>7</sup>. Non disponendo di informazioni chiare su chi si inserisce nel mercato del lavoro, i datori di lavoro esitano ad assumere perché, sin dall'inizio, dubitano delle capacità e dei livelli di produttività dei candidati e temono che non siano adatti a ricoprire quel determinato posto. In numerosi Stati membri occorre far sì che i giovani siano in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro.

### *Funzionamento e segmentazione del mercato del lavoro*

In molti mercati del lavoro le considerevoli differenze per quanto riguarda i rispettivi **livelli di legislazione a tutela dell'occupazione** determinano una divisione tra i lavoratori ben tutelati da contratti permanenti e lavoratori meno protetti con contratti atipici, spesso a termine. Questa situazione è stata evidenziata dalla crisi; la perdita di posti di lavoro tra i lavoratori a termine è stata infatti quasi quattro volte superiore maggiore rispetto a quella dei lavoratori permanenti. Anche se il lavoro a termine non è di per sé un fenomeno negativo, la sua funzione limitata come trampolino di lancio per rapporti lavorativi di più lunga durata va a scapito della produttività e di migliori prospettive di carriera e di guadagno – in particolare per i giovani.

Al tempo stesso, in molti Stati membri il processo di trasformazione del mercato del lavoro è insufficiente o lento perché il mercato del lavoro è caratterizzato da rigidità e da turnover che non stanno al passo con i cambiamenti della domanda. Oltre alle inadeguatezze della legislazione a tutela dell'occupazione, il fenomeno è dovuto anche alla scarsa flessibilità interna, alla **rigidità dell'orario di lavoro**. Tali fattori hanno un impatto negativo diretto sull'attività economica in quanto impediscono una ripartizione efficace delle risorse lavorative.

Anche gli ostacoli alla **mobilità geografica della manodopera** possono intralciare il buon funzionamento del mercato del lavoro. La limitata trasferibilità dei diritti pensionistici e di altri diritti previdenziali riduce la possibilità di un'efficace (ri)distribuzione della manodopera; lo stesso vale per gli alloggi e i trasporti che impediscono ai cittadini di trasferirsi nelle località in cui ci sono posti di lavoro o di fare i pendolari.

In diversi Stati membri si riscontra inoltre un livello considerevole di **lavoro sommerso** con grandi sacche di forza lavoro che non vengono dichiarate perché le disposizioni vigenti non vengono applicate o perché i sistemi fiscali e previdenziali sono disincentivanti. Ne risultano tassi di occupazione ufficiali e ore lavorate artificialmente bassi ed un mercato del lavoro

---

<sup>7</sup> COM(2010) 477, “Youth on the Move. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea”.

duplice o parallelo in cui una parte dei lavoratori è subordinata a norme e condizioni molto sfavorevoli, una situazione che riduce la produttività e il reddito fiscale e che aumenta il rischio di esclusione.

Relazioni industriali di alta qualità basate sul dialogo e la fiducia tra parti sociali forti contribuiscono a trovare soluzioni ai fini della riduzione della segmentazione e del corretto funzionamento del mercato del lavoro. Il **dialogo sociale** si è dimostrato efficace durante la crisi. Creare consenso è importante quando devono essere decise misure di austerità dal momento che solo una ripartizione degli sforzi considerata equa garantirà che le riforme siano socialmente accettabili e abbiano successo. Tuttavia, la capacità operativa delle organizzazioni sindacali e di categoria e la qualità delle relazioni industriali differiscono; pertanto, in diversi Stati membri il potenziale di soluzioni autonome, negoziate sulla base di analisi comuni e trattative tra le parti sociali, deve ancora essere sviluppato pienamente.

### ***La creazione di posti di lavoro***

Molti Stati membri hanno ridotto i **costi indiretti del lavoro** a titolo temporaneo come risposta alla crisi. Ulteriori tagli permanenti possono promuovere ulteriormente l'occupazione soprattutto se mirati ai lavoratori meno qualificati in quei paesi in cui essi rappresentano una manodopera con un alto potenziale. La neutralità fiscale può essere ottenuta trasferendo il carico fiscale dal lavoro all'energia e/o alla proprietà. In molti Stati membri il dibattito sull'attuale tassazione del lavoro e di altre risorse è già in corso.

I mercati del lavoro che emergono dalla crisi sono diversi e molti Stati membri sono alla ricerca di valore aggiunto e perseguono **economie sostenibili più ecologiche**. Si tratta di passi fondamentali per la creazione di più posti di lavoro e per il conseguimento degli obiettivi sul fronte climatico ed energetico. Al contempo è necessario sostenere l'adattabilità della forza lavoro. Non sono ancora state pienamente raggiunte le sinergie necessarie a garantire il potenziamento reciproco delle linee strategiche e a trovare una soluzione che sia vincente tanto sul piano dell'economia che su quelli dell'ambiente e dell'occupazione. I settori maggiormente colpiti dalla perdita di posti di lavoro (gas, elettricità, carbone, petrolio) sono a forte prevalenza maschile. Mentre alcuni posti di lavoro in tali settori diventano obsoleti, altri richiedono nuove competenze e inducono una redistribuzione dei posti di lavoro nello stesso settore o verso altri settori. Nuove competenze si rendono necessarie anche nel settore dei cosiddetti "lavori bianchi", come quello sanitario caratterizzato da una domanda crescente, da gravi carenze e da un'espansione dovuta all'invecchiamento della società.

Il ricorso al **lavoro autonomo e a iniziative imprenditoriali** rimane limitato negli Stati membri e meno della metà di tali iniziative sopravvive oltre tre anni. I benefici netti del lavoro autonomo non vengono percepiti come sufficientemente superiori rispetto a quelli offerti da altre possibilità e non sono tali da rendere attraente questo tipo di carriera per gli elementi migliori e più brillanti. Persistono fattori che scoraggiano il lavoro autonomo e le iniziative politiche che concilino l'economia e il mercato del lavoro al fine di creare un ambiente propizio all'imprenditorialità restano troppo limitate.

### ***Politiche attive del mercato del lavoro***

In alcuni Stati membri mancano misure **efficaci** di politiche attive del mercato del lavoro destinate ai disoccupati di lunga durata e alle categorie di cittadini vulnerabili e svantaggiati. In determinati Stati membri le iniziative in tal senso sortiscono scarsi effetti dal momento che a un numero relativamente alto di offerte di lavoro si accompagna un tasso elevato di

disoccupazione a lungo termine. In parte ciò è causato dalla scarsa cooperazione tra i diversi livelli di governo che partecipano alla gestione delle politiche attive del mercato del lavoro dal momento che le responsabilità sono ripartite a diversi livelli regionali. Per altri, la causa risiede nell'inefficienza dei **servizi pubblici per l'occupazione**, a sua volta dovuta all'elevato numero dei casi da esaminare perché la clientela è numerosa, il bilancio viene ridotto e i servizi ridimensionati, perché il personale specializzato è carente, la formazione scarsa, le spese coperte dalle politiche attive del mercato del lavoro sono inadeguate o perché viene prestata poca attenzione a misure economicamente più efficaci. La modernizzazione dei servizi pubblici per l'occupazione e del modello di servizi proposti al fine di offrire un aiuto personalizzato a quanti ne abbiano bisogno è ancora insufficiente.

### *Parità tra uomini e donne e conciliazione tra l'attività lavorativa e la vita privata*

In alcuni Stati membri vi sono ancora **donne costrette a lavorare part-time** perché gli asili e i doposcuola sono inadeguati o inesistenti o perché mancano i servizi di assistenza all'infanzia o a altre persone a carico. Inoltre, assume sempre più rilievo, per la società e per le donne, il problema della cura degli anziani e dei disabili in un contesto di invecchiamento della popolazione. In alcuni Stati membri l'ostilità dei mercati del lavoro nei confronti delle interruzioni di carriera e una ripartizione non equilibrata delle responsabilità tra i genitori costituiscono un ulteriore ostacolo alla **reintegrazione delle donne nel mercato del lavoro**. In alcuni paesi i congedi parentali lunghi (pagati) rischiano di diventare un intralcio per l'evoluzione della carriera, impongono gravi oneri fiscali al bilancio pubblico e incidono sulla produttività a causa del deprezzamento delle competenze.

### *Sistemi di sicurezza sociale*

Nel periodo immediatamente successivo alla crisi **la disoccupazione strutturale e di lunga durata** è diventata un problema urgente in molti Stati membri. I sistemi di sussidi di disoccupazione e le altre prestazioni dovrebbero fornire il giusto incentivo al lavoro, per evitare la dipendenza dai sussidi, garantendo al contempo un aiuto al reddito dei più bisognosi e la capacità di adattarsi alla congiuntura economica. Numerosi Stati membri non hanno ancora adottato criteri di conformità adeguati, accompagnati da sanzioni temporanee e parziali in caso di mancato rispetto da parte dei beneficiari delle sovvenzioni che sono disposti a lavorare. Inoltre, in alcuni Stati membri mancano pratiche per individuare coloro che non sono disposti a lavorare nonché strategie adeguate ad essi destinate.

### *Fissazione dei salari e costi del lavoro*

E' opportuno adeguare gli stipendi in modo da equilibrare la domanda e l'offerta di manodopera, da garantire un'efficace utilizzazione della forza lavoro e di offrire ai lavoratori vantaggi commisurati al loro contributo al valore aggiunto. A questo proposito, è fondamentale che a medio termine le **retribuzioni reali aumentino in parallelo con la produttività della manodopera** nelle diverse professioni ed attività economiche.

In un'ottica macroeconomica, le dinamiche salariali sono importanti anche per la correzione di squilibri interni ed esterni. In particolare, in alcuni paesi della zona euro, una correzione duratura del disavanzo delle partite correnti accumulatosi nel tempo e l'assorbimento di ampi bacini di disoccupazione richiedono dinamiche del costo del lavoro in termini nominali che portino, a medio termine, ad un opportuno **adeguamento della competitività dei prezzi**. In tale ottica, le dinamiche del costo del lavoro in termini nominali negli altri paesi della zona euro sono un importante indicatore.

In questo contesto, si sta dimostrando arduo per taluni Stati membri trovare il giusto equilibrio nell'ambito degli accordi salariali collettivi tra la flessibilità necessaria per l'adeguamento dei mercati del lavoro alle nuove condizioni e contratti con livelli salariali che tutelino e stimolino gli investimenti necessari per valorizzare i posti di lavoro.

## 2.2. UNA FORZA LAVORO ALTAMENTE QUALIFICATA E ISTRUITA

Un capitale umano solido costituisce l'elemento chiave della crescita sostenibile, dell'occupazione e della competitività internazionale. Entro il 2020 l'85% dei posti di lavoro richiederà competenze di livello medio o alto e la percentuale di posti di lavoro meno qualificati si ridurrà al 15%. È pertanto fondamentale che gli Stati membri continuino, conformemente agli orientamenti 8 e 9 e al quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione (ET2020)<sup>8</sup>, a riformare i sistemi nazionali di istruzione e formazione e a consentire ai loro cittadini di acquisire qualificazioni sempre più elevate e pertinenti e competenze chiave.

Le carenze sotto il piano qualitativo della formazione e dell'istruzione stanno intralciando le transizioni sul mercato del lavoro dal momento che un gran numero di cittadini di tutte le età e di tutti i livelli di qualificazione non possiede **il giusto bagaglio di qualificazioni** e competenze. La **capacità di reazione dei sistemi di formazione** resta insufficiente per raccogliere la sfida di dotare i lavoratori e i cittadini alla ricerca di un lavoro di qualificazioni di base e di competenze trasversali chiave e ciò mostra i limiti della cooperazione in materia di sviluppo dei programmi cui partecipano le parti sociali e i servizi pubblici per l'occupazione.

Vi sono buone possibilità di mettere a punto nuove misure e strumenti in grado di anticipare e prevedere le future necessità e carenze in termini di qualifiche negli Stati membri, a livello regionale, nazionale e settoriale (previsioni quanto alla qualificazione, sondaggi presso i datori di lavoro, studi di settore, dati statistici sulla promozione della qualità). Ciò riguarda sia il modo in cui tali iniziative sono realizzate che quello in cui i loro risultati sono diffusi tra le principali parti in causa come i servizi di orientamento professionale, gli uffici statistici, le ONG, gli organismi settoriali, e utilizzati per l'elaborazione dei programmi.

Anche la partecipazione degli adulti all'**apprendimento lungo tutto l'arco della vita** è spesso troppo limitata. Ciò è dovuto principalmente alla mancanza di incentivi destinati alle imprese per formare i lavoratori, all'insufficiente sostegno fornito alle iniziative di formazione dei lavoratori e all'inadeguatezza dell'offerta in risposta alle esigenze di categorie particolari.

Inoltre, la struttura complessa del finanziamento e il vasto numero dei contribuenti rendono difficile mettere a punto strategie coerenti per definire e coordinare attività di formazione pubbliche a beneficio delle imprese e dei singoli. La molteplicità degli ambiti di responsabilità, la sovrapposizione dei finanziamenti e la mancanza di una vera e propria autorità in materia indeboliscono la gestione del sistema. La disparità per quanto riguarda l'accesso all'apprendimento lungo l'arco della vita è fonte di preoccupazione: dal momento che la formazione continua viene offerta in considerevole misura dai datori di lavoro, i lavoratori con contratti a tempo indeterminato hanno un accesso all'apprendimento lungo l'arco della vita migliore rispetto a quello dei lavoratori con contratti a termine o ai disoccupati. I lavoratori scarsamente qualificati partecipano cinque volte meno alle azioni di formazione per

---

<sup>8</sup> Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 (2009/C 119/02).

adulti rispetto a coloro che dispongono di un alto livello di qualificazione. D'altro canto, i percorsi formativi più flessibili, tra cui rientra la convalida di forme di apprendimento non formali e informali, e **misure ad hoc**, come la formazione sul posto di lavoro e il partenariato con le imprese e le organizzazioni sociali destinate a cittadini scarsamente qualificati, adulti disoccupati, emigrati, minoranze etniche e disabili, non sono sviluppati in maniera tale da attrarre discenti. Sarebbero utili inoltre delle misure specifiche di accompagnamento per coloro che lavorano in settori in declino.

### ***Migliorare il livello delle qualificazioni di base e delle competenze combattendo l'abbandono scolastico precoce***

L'abbandono scolastico precoce è un fenomeno complesso causato da molteplici fattori socioeconomici, legati all'istruzione e di natura individuale. Per molti Stati membri la soluzione sta soprattutto nel miglioramento della qualità dell'istruzione e dell'offerta formativa, nell'adottare **metodi didattici innovativi** e provvedere ad un sostegno mirato per gli allievi a rischio. Alcuni paesi progettano inoltre modifiche strutturali per promuovere la flessibilità dei percorsi didattici ed offrire programmi che combinino istruzione e lavoro. Tuttavia, l'impatto di tali misure spesso rimane basso dal momento che esse non sempre sono integrate da strategie di intervento precoci come una maggiore accessibilità dell'insegnamento prescolare e misure compensative che facilitino il reinserimento di coloro che avevano disertato la scuola. Spesso, le **strategie globali** coordinate di concerto con altri importanti settori strategici non tengono conto di tutti questi fattori compositi.

### ***Occorre che un maggior numero di cittadini acquisisca livelli più alti di qualificazione***

In molti Stati membri gli investimenti nell'istruzione superiore sono troppo scarsi o sono stati drasticamente ridotti a seguito della crisi economica. Per un sistema universitario moderno e ben funzionante un investimento totale pari al 2 % del PIL (fondi pubblici e privati insieme) è il minimo necessario nelle economie ad alta intensità di conoscenza. Occorre accelerare l'opera di **modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore**, mediante programmi su misura, forme di apprendimento basate sulla pratica e i risultati, una migliore gestione e più fondi. Rimane difficile riuscire ad incentivare le università a cooperare con le imprese e il mondo in generale e **aprire gli istituti di insegnamento superiore** alle esigenze della società e, segnatamente, delle categorie sottorappresentate.

Analogamente, **l'istruzione e la formazione professionale**, risultano carenti sul piano della qualità e della capacità di attrarre a tutti i livelli.

## **2.3 CRESCITA INCLUSIVA: LOTTA ALLA POVERTÀ E ALL'ESCLUSIONE**

L'esclusione dal mercato del lavoro, condizioni di lavoro inadeguate e la mancanza di opportunità per rimanere e fare carriera su un mercato del lavoro segmentato sono elementi determinanti per la povertà. Qui di seguito vengono affrontate le priorità strategiche stabilite dall'**orientamento n. 10 in materia di occupazione**.

### ***Prevenzione e lotta contro la povertà mediante mercati del lavoro inclusivi***

Il lavoro è la migliore salvaguardia contro la povertà. I disoccupati e la popolazione non attiva (adulti non pensionati) rappresentano rispettivamente il 10% e il 21% della popolazione a rischio di povertà o esclusione (con una percentuale di rischio maggiore per i disoccupati, pari al 58% contro il 13,5% per gli occupati). Tuttavia, nell'UE i lavoratori poveri rappresentano il

24% dei cittadini minacciati dalla povertà o dall'esclusione. E' pertanto importante che le politiche del mercato del lavoro puntino a salari in grado di garantire ai lavoratori un'esistenza dignitosa, affrontando il problema della segmentazione del mercato del lavoro, della scarsa qualificazione, della bassa retribuzione e della sottoccupazione (anche per quanto riguarda forme di lavoro part-time forzate) e ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro da parte dei genitori single e di quelli che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare.

### ***Prevenzione della povertà mediante sistemi previdenziali adeguati e sostenibili e l'accesso a servizi di alta qualità***

La maggior parte degli Stati membri ha fatto presente che il risanamento dei bilanci è destinato a ripercuotersi sui sistemi di previdenza sociale. Misure volte a rendere più severe le condizioni di accesso, a diminuire la durata, ridurre il livello, modificare i criteri di indicizzazione dei sistemi previdenziali possono minarne l'adeguatezza. Sul fronte finanziario, l'esenzione dal versamento dei contributi previdenziali o di sicurezza sociale può compromettere la sostenibilità dei sistemi mentre potrebbero essere utili misure per incrementare le risorse previdenziali. Date queste condizioni, l'efficacia della spesa sociale può essere ottimizzata mediante un'attuazione migliore (semplificando le normative, riducendo i costi amministrativi, introducendo indicatori di riuscita, combattendo le frodi e correggendo gli errori), ma occorrono strategie più generali per migliorare l'efficacia e l'efficienza in tutti gli ambiti assistenziali, segnatamente dando più importanza alla prevenzione, alla fornitura integrata di servizi e alla qualità degli interventi.

### ***Investire in strategie di inclusione attiva***

La scarsa disponibilità di mezzi economici e la forte disoccupazione creano rischi di esclusione a lungo termine minando l'occupabilità e le capacità della forza lavoro e compromettendo la salute mentale e fisica dei cittadini. La debolezza delle **reti sociali** e la mancanza di misure di mobilitazione a favore dei più vulnerabili rischiano di aggravare l'emarginazione sociale e l'esclusione dal mercato del lavoro. Ove opportuno, occorre dunque potenziare questi aspetti in termini di portata e adeguatezza.

Occorrono strategie di inclusione attive che forniscano sostegno al reddito, agevolino l'accesso al mercato del lavoro e rendano disponibili servizi sociali al fine di prevenire l'esclusione a lungo termine e di migliorare l'efficacia della spesa sociale. Per esempio, ciò può essere realizzato combinando l'assistenza sociale con misure di mobilitazione e l'accesso a servizi di inclusione personalizzati.

Il risanamento del bilancio e la mancanza di finanziamenti pubblici rischiano di ripercuotersi sul finanziamento e sulla qualità dei servizi sociali necessari per sostenere l'occupabilità della forza lavoro e la reintegrazione sostenibile per i gruppi sociali maggiormente emarginati dalla società ed esclusi dal mercato del lavoro. In molti Stati membri persistono difficoltà nel garantire il finanziamento sostenibile dei **servizi sociali** e la **qualità degli interventi**.

In numerosi Stati membri occorre un impegno più mirato per sostenere categorie specifiche (i giovani, i disabili, gli emigrati) o per prevenire e combattere il sovraindebitamento, la mancanza di alloggi e l'esclusione abitativa. Alcuni paesi intendono promuovere l'**innovazione sociale** e dar vita a partenariati pubblici e privati e sfruttare il potenziale dell'economia sociale.

### ***Migliorare le prospettive sul mercato del lavoro dei genitori per interrompere la trasmissione intergenerazionale della povertà***

Venticinque milioni di bambini corrono il rischio della povertà o esclusione. Persiste un enorme divario per quanto riguarda gli esiti delle strategie di lotta contro la povertà infantile e le fasi di attuazione in cui esse si trovano attualmente. L'esperienza della povertà e le privazioni in età giovanile minano il benessere dei minori e possono avere ripercussioni nocive a lungo termine sui risultati scolastici e sulle chance future.

Per combattere la povertà infantile è fondamentale favorire l'inserimento lavorativo dei genitori, soprattutto i genitori single e quelli che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare. Tuttavia, tali sforzi devono rientrare in strategie più ampie di sostegno ai figli e alle famiglie, che comprendano investimenti nella qualità dei servizi per l'infanzia (norme di qualità, professionalizzazione del personale, etc.), interventi precoci a sostegno dell'infanzia in settori come la sanità e l'istruzione, aiuti integrativi alle famiglie che devono essere mantenuti o potenziati grazie a misure più mirate e meglio concepite e una combinazione tra forme di assistenza sussidi universali e personalizzati. Molti paesi, però, prevedono che le misure di risanamento fiscale del bilancio si ripercuoteranno negativamente sui sussidi a favore dei minori e delle famiglie e su altre prestazioni sociali importanti per le famiglie (come quelle per l'abitazione).

In un periodo di rigore di bilancio, perché possano essere fatti progressi affinché 20 milioni di persone siano sollevate dalla povertà, è necessario che i sistemi assistenziali stabiliscano delle priorità che combinino l'efficacia con l'equità. Nella prospettiva di una ripresa, le strategie di inclusione attiva possono contribuire a garantire che i benefici della crescita e dell'occupazione siano largamente ripartiti. Interrompere la trasmissione intergenerazionale della povertà, partendo dai bambini, e garantire la parità di opportunità per tutti è una priorità fondamentale.

### 3. LA STRADA DA SEGUIRE: PUNTARE ALLA CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE

*La maggior parte degli Stati membri comincia a passare dalla gestione della crisi a riforme strutturali...*

Secondo le previsioni economiche di autunno della Commissione, l'economia dell'UE, benché ancora fragile, si sta riprendendo più rapidamente del previsto e il mercato del lavoro dovrebbe ottenere quest'anno risultati lievemente superiori a quelli attesi. In tale contesto, la maggior parte degli Stati membri dovrebbe passare da una gestione congiunturale a riforme strutturali.

Come sottolineato dall'analisi annuale della crescita, nell'immediato occorre prestare particolare attenzione alle seguenti priorità per quanto riguarda le riforme strutturali del mercato del lavoro:

- **riduzioni temporanee e mirate degli oneri previdenziali a carico dei datori di lavoro**, soprattutto a beneficio di giovani neoassunti, donne o genitori che riprendono il lavoro, disoccupati anziani o cittadini con redditi bassi, possono agevolare l'inserimento occupazionale con costi finanziari inferiori ai costi associati alla disoccupazione e ai sussidi sociali che questi soggetti riceverebbero se fossero disoccupati;
- condizioni retributive e di assunzione più flessibili, che garantiscano un salario decoroso, in particolare prevedendo **retribuzioni differenziate per i neoassunti sulla base della loro esperienza** e un accesso ai servizi pubblici per l'occupazione e alla formazione, potrebbero contribuire a combattere gli attuali livelli elevati di disoccupazione giovanile;

migliorare la **capacità di reazione dei metodi per la determinazione dei salari** all'evoluzione del mercato insieme alle parti sociali è ugualmente importante per far sì che le retribuzioni rispecchino in modo corretto e sollecito la produttività lavorativa e garantiscano la competitività dell'UE rispetto al resto del mondo e all'interno dell'UE e degli Stati membri;

- **reforme fiscali abbinate a servizi più accessibili** e a **maggiori benefici sul lavoro** possono influire considerevolmente sulla riduzione della disoccupazione e delle trappole dell'inattività. In particolare, benefici più efficaci da parte delle aziende e crediti fiscali, abbinati ad una rapida assegnazione dei giovani disoccupati ad adeguati programmi di formazione o di apprendistato, possono rendere il lavoro maggiormente attraente. Anche l'occupazione femminile può essere incoraggiata fornendo una maggiore "assistenza in natura" e riducendo l'aliquota d'imposta marginale effettiva per coloro che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare riducendo le imposte su base familiare, i sussidi di disoccupazione o condizionati alle risorse. Più in generale, un'interazione tra imposizione fiscale e prestazioni sociali, che faccia sì che chi ha diritto al sussidio di disoccupazione benefici di un credito d'imposta sui redditi da lavoro, può costituire un'attrattiva al lavoro per i cittadini inattivi;
- promozione di una **maggior flessibilità interna**, anche per quanto riguarda l'adeguamento dell'organizzazione del lavoro o dell'orario di lavoro, con accordi per la riduzione dell'orario lavorativo (come è stato fatto negli ultimi diciotto mesi). I pubblici poteri possono sostenere efficacemente la flessibilità interna salvando i posti di lavoro e tutelando un capitale umano prezioso, ma ciò incide notevolmente sulla spesa pubblica;
- incoraggiare **formule di lavoro flessibile** (orario flessibile, telelavoro) per i genitori che rientrano dal congedo parentale potrebbe favorire la riconciliazione tra il lavoro e la vita privata e contribuire in particolare all'occupazione delle donne. **Sviluppare strutture di accoglienza a tempo pieno per i bambini**, soprattutto per quelli di età inferiore ai tre anni, è fondamentale per ridurre in maniera significativa l'impatto negativo che l'aver figli ha sul lavoro, soprattutto per le donne. Inoltre, è necessaria una ripartizione più equilibrata del congedo parentale tra i genitori per compensare la necessità di ridurre la durata in quei paesi in cui essi superano i dodici mesi;
- occorre adoperarsi ulteriormente al fine di eliminare i regimi di prepensionamento e aumentare l'età regolamentare per il pensionamento al fine di **incrementare la partecipazione dei lavoratori anziani** al lavoro. L'allungamento della vita lavorativa potrebbe essere favorito anche stabilendo un nesso più diretto tra il fatto di andare in pensione più tardi e il fatto di maturare maggiori diritti pensionistici, promuovendo misure a favore di un invecchiamento attivo e sano;
- ulteriori riforme **dei sistemi di sussidi di disoccupazione e delle altre prestazioni sociali** dovrebbero cercare di coniugare l'incremento di efficienza con l'equità. In particolare, le riforme dovrebbero essere finalizzate all'adeguamento dei sistemi di previdenza sociale alla congiuntura; infatti se la durata e la portata vengono aumentate nei momenti di crisi economica e ridotte in caso di ripresa, tali sistemi risultano potenziati quando ce n'è più bisogno;
- è opportuno riesaminare i sussidi di disoccupazione per far sì che forniscano incentivi al lavoro. Le indennità devono essere concepite in modo tale da ricompensare il ritorno al lavoro dei disoccupati mediante aiuti limitati nel tempo e a **condizioni che creino un**

**nesso maggiore tra la formazione e la ricerca di un lavoro;** un approccio basato sulle "responsabilità reciproche", che consiste nel facilitare l'assegnazione dei sussidi di disoccupazione aumentando al contempo la frequenza dei contatti, rafforzando i controlli, verificando che l'interessato si impegni a cercare lavoro e ricorrendo a sanzioni in caso di mancata osservanza, dovrebbe rappresentare la norma;

- è opportuno mirare alla riduzione della segmentazione del mercato del lavoro, operazione che potrebbe essere resa più facile da una modifica della **legislazione a tutela dell'occupazione**, che preveda, per esempio, un maggiore ricorso a contratti a tempo indeterminato e il progressivo aumento dei diritti a tutela dei lavoratori al fine di ridurre le disparità esistenti tra i titolari di contratti atipici e quelli di contratti a tempo indeterminato;
- sebbene l'attuale ambito di manovra di bilancio sia limitato, occorre adoperarsi per mantenere e, ove possibile, incrementare il livello degli investimenti mirati e delle riforme nel settore dell'istruzione e della formazione. Su un mercato del lavoro ristrutturato all'indomani della crisi e caratterizzato da mutate esigenze lavorative, è importante evitare che a un gran numero di giovani e di lavoratori scarsamente qualificati possano sfuggire delle opportunità di lavoro.

*.... mentre il margine di manovra di bilancio disponibile è destinato ad incidere sulle misure cui dare priorità*

Se si intende accelerare il riordino del bilancio mentre è in corso un ambizioso risanamento dei conti pubblici occorre fare una scelta ragionata delle riforme da attuare. Il ritmo della ripresa e il margine di manovra delle risorse pubbliche disponibili per finanziare le misure strategiche **variano enormemente da uno Stato membro all'altro.**

La spesa sociale raggiungerà probabilmente il 30,7% del PIL nel 2011, mentre nel 2007 si attestava sul 27,5. Tale dato aggregato cela realtà nazionali molto variabili e un'estrema diversità nella capacità degli Stati membri di soddisfare la crescente domanda assistenziale cui si aggiungono, in alcuni paesi, gravi lacune per quanto riguarda i sistemi previdenziali che devono essere rafforzati. Il risanamento dei conti pubblici richiederà spese sociali più mirate.

Inoltre, nel prossimo futuro verranno creati pochi posti di lavoro nell'UE e questo dato rispecchia il fatto che i mercati del lavoro reagiscono solitamente con ritardo ai cambiamenti delle attività economiche, che la crisi ha occasionato un'eccedenza di manodopera notevole e un ricorso sostenuto all'orario di lavoro ridotto.

Nell'individuare le priorità per la riforma, gli Stati membri assegneranno probabilmente le priorità in funzione del margine di manovra in termini di bilancio e della congiuntura economica in cui si trovano. A tal fine può risultare utile la tabella che segue dal momento che essa raggruppa le priorità strategiche in funzione degli investimenti pubblici necessari (di entità minore o maggiore) e dell'importanza loro accordata a breve o lungo termine.

Per esempio, la riduzione dei regimi di prepensionamento (primo punto della casella in alto a destra) richiederebbe meno investimenti pubblici e potrebbe avere effetti più a lungo termine sull'occupazione. D'altro canto, la riduzione dei costi indiretti del lavoro (casella in basso a sinistra) richiederà investimenti pubblici più consistenti e potrà avere effetti più a breve termine sulla riduzione della disoccupazione. La tabella evidenzia le priorità strategiche più adeguate per gli Stati membri in considerazione delle restrizioni del loro bilancio e della situazione del mercato del lavoro.

	<b>Interventi urgenti a breve termine per combattere la disoccupazione</b>	<b>Interventi a lungo termine mirati all'aumento dell'occupazione</b>
<b>Investimenti pubblici di entità minore necessari</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sostegno alla formazione mirata</li> <li>– Metodo di assegnazione dei sussidi di disoccupazione maggiormente basato sugli obblighi</li> <li>– Riduzione delle trappole della disoccupazione mediante benefici aziendali</li> <li>– Migliore adeguamento salariale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Riduzione dei regimi di prepensionamento</li> <li>– Nesso più stretto tra l'età del pensionamento e i diritti pensionistici</li> <li>– Sussidi di disoccupazione in linea con la congiuntura economica</li> <li>– Riesame della legislazione a tutela dell'occupazione al fine di ridurre la segmentazione</li> <li>– Promozione dell'occupazione, cooperazione tra i servizi e quindi anche tra le organizzazioni che si occupano di formazione</li> </ul>
<b>Investimenti pubblici di entità maggiore necessari</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sostegno alla flessibilità interna, adeguamento dell'organizzazione del lavoro</li> <li>– Riduzione dei costi indiretti del lavoro/ erogazione di sussidi all'assunzione</li> <li>–</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Miglioramento degli incentivi fiscali per la seconda fonte di reddito familiare</li> <li>– Miglioramento dell'accesso ai servizi per l'infanzia</li> <li>– Modernizzazione del sistema di istruzione e formazione</li> </ul>

La relazione comune sull'occupazione innanzitutto confluirà nelle deliberazioni del Consiglio europeo di primavera e sarà una guida per i programmi nazionali di riforma in cui gli Stati membri saranno chiamati ad indicare nel dettaglio le scelte fatte. Qualora venga ritenuto necessario, la Commissione proporrà raccomandazioni, che il Consiglio dovrà adottare, mirate a stimolare l'occupazione tenendo conto dei settori non sufficientemente coperti.

La creazione di posti di lavoro riveste un'importanza vitale. Europa 2020 propone l'interazione tra l'occupazione, l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo, le politiche in materia di industria e di ambiente per promuovere la crescita dei posti di lavoro e ridurre l'esclusione sociale: le "iniziative faro" di tale strategia illustrano nel dettaglio come agire in tal senso. I responsabili delle politiche in materia di occupazione devono fare le scelte giuste. Il primo obiettivo è una rapida riduzione della disoccupazione e la realizzazione di efficaci riforme del mercato del lavoro per creare nuovi e migliori posti di lavoro.