



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 dicembre 2013
(OR. en)**

18151/13

**SOC 1059
IND 385
COMPET 943
MI 1196**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 13 dicembre 2013

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2013) 882 final

Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

Quadro UE per la qualità nell'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2013) 882 final.

All.: COM(2013) 882 final



Bruxelles, 13.12.2013
COM(2013) 882 final

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

Quadro UE per la qualità nell'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione propone un quadro UE per la qualità nell'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni (QFR). Tale iniziativa prende spunto dal Libro verde "Ristrutturare e anticipare i cambiamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?", del 17 gennaio 2012¹, e dalla richiesta avanzata dal Parlamento europeo in data 15 gennaio 2013 con la risoluzione relativa all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, all'anticipazione e alla gestione delle ristrutturazioni, adottata a norma dell'articolo 225 del TFUE e conosciuta come relazione Cercas².

Notevoli sono le sfide che dobbiamo affrontare se vogliamo far fronte al problema della disoccupazione ed aumentare i livelli di occupazione mediante un maggiore uso di politiche attive del mercato del lavoro e la riforma dei sistemi di istruzione e formazione, per garantire che le persone in cerca di un impiego posseggano le competenze necessarie e che le imprese possano contare su una forza lavoro competitiva. Tutto ciò richiede un'ottima capacità di anticipazione nonché gli strumenti adeguati per garantire nella misura più ampia possibile un equilibrio tra offerta e domanda di lavoro. È in questo più ampio contesto che va considerata l'agevolazione delle attività imprenditoriali e delle transizioni nel mercato del lavoro mediante una migliore previsione delle esigenze in termini di capitale umano.

Per quanto necessari ed inevitabili, gli adeguamenti economici e le ristrutturazioni possono avere conseguenze a livello sociale ed occupazionale che devono essere affrontate tramite il ricorso a strumenti programmatici appropriati. Durante il terzo trimestre del 2013 l'Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa (ERM)³ ha registrato un totale di 250 operazioni di ristrutturazione, nel corso delle quali sono stati creati 57 081 posti di lavoro annunciati e ne sono stati persi 27 792; il risultato è dunque una perdita netta di 29 289 posti di lavoro.

Il QFR richiede un miglioramento nell'identificazione e nel monitoraggio di determinati principi e pratiche ottimali di anticipazione dei cambiamenti e di gestione delle attività di ristrutturazione nelle imprese nonché da parte delle autorità pubbliche. Più specificamente tali principi e pratiche dovrebbero agevolare gli investimenti in capitale umano, favorendo la riallocazione delle risorse umane in attività ad elevato potenziale di crescita, capaci di offrire impieghi di qualità, conformemente a quanto stabilito dalla strategia Europa 2020, migliorando nel contempo la qualità delle condizioni di lavoro.

Le impostazioni descritte nel presente QFR contribuiranno a favorire la competitività a lungo termine delle imprese e a mantenere un'elevata occupabilità dei loro lavoratori, attenuando allo stesso tempo i rischi correlati, compreso l'impatto dei cambiamenti a livello sociale. Una simile impostazione è altresì coerente con i più importanti obiettivi politici dell'UE, in particolare con quelli fissati dalla strategia Europa 2020 e da altre iniziative principali finalizzate al conseguimento di una competitività economica sostenibile e di una ripresa che sia fonte di occupazione, specialmente nell'economia reale.

¹ COM(2012) 7 final.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0005+0+DOC+XML+V0//IT>.

³ L'Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa (ERM) è una raccolta unica di dati relativi ad eventi di ristrutturazione su ampia scala in tutta l'Unione; esso si occupa di monitorare le conseguenze annunciate che le ristrutturazioni producono sull'occupazione nei paesi dell'UE-28 e in Norvegia. L'ERM si basa sulle informazioni pubblicate da testate giornalistiche selezionate (da tre a cinque per ciascun paese). Sono presi in considerazione tutti gli eventi che implicano la creazione o la perdita di almeno 100 posti di lavoro o che incidono almeno sul 10% della forza lavoro di imprese con un minimo di 250 lavoratori. Poiché l'ERM si basa su determinate testate giornalistiche selezionate, la copertura che offre delle attività di ristrutturazione aventi luogo negli Stati membri è puramente indicativa e non può considerarsi rappresentativa. Ciononostante, i dati dell'ERM offrono una buona panoramica della ristrutturazione del mercato del lavoro, coerente con i dati provenienti da altre fonti più rappresentative, quali l'indagine sulle forze di lavoro nell'Unione europea.

Il presente QFR affronta essenzialmente le dimensioni sociale e occupazionale dell'anticipazione dei cambiamenti strutturali. Adottare una prospettiva più ampia sui cambiamenti strutturali significa considerarne non solo le ripercussioni sulla forza lavoro, ma anche gli effetti sull'industria e più in generale sul tessuto sociale nelle città e nelle regioni in cui tali cambiamenti strutturali si producono. Discutere di cambiamenti strutturali in tale prospettiva significa anche affrontare il ruolo spettante alle politiche industriali e regionali nell'anticipare gli adeguamenti delle regioni e dell'industria ai cambiamenti strutturali. A tale riguardo sono pertinenti le strategie di "specializzazione intelligente", da adottare nel quadro dei fondi strutturali dell'UE per il periodo 2013-2020; la Commissione dovrebbe pertanto proseguire ulteriormente su tale cammino.

La Commissione ritiene che, presentando a tutte le parti interessate le pratiche ottimali sviluppatesi in questo settore nel corso degli anni, sia possibile accrescere la consapevolezza e contribuire ad un'attuazione più efficace e generalizzata di una gestione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni maggiormente anticipativa, costruttiva e socialmente responsabile, a vantaggio di tutte le parti interessate e della società nel suo complesso.

A tal fine, la Commissione invita gli Stati membri a sostenere e promuovere l'attuazione del QFR tramite i mezzi appropriati, ed esorta tutte le parti interessate a cooperare sulla base dei principi e delle pratiche ottimali esposte. La Commissione provvederà a monitorare le modalità di applicazione del QFR e terrà conto dell'esigenza di rivederlo entro il 2016, informando il Parlamento europeo dei risultati.

2. CONTESTO PROGRAMMATICO

L'Unione europea dispone di un quadro giuridico completo per disciplinare le modalità con cui il dialogo sociale nell'ambito delle imprese e dei gruppi di imprese deve affrontare, tra le altre questioni, l'anticipazione dei cambiamenti e gli eventi di ristrutturazione.

Utilizziamo i Fondi strutturali, in particolare il Fondo sociale europeo, per sostenere l'adeguamento economico, le transizioni nel mercato del lavoro e la protezione sociale dei lavoratori licenziati o a rischio di esubero. L'UE ha inoltre creato uno strumento specifico, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), per aiutare i lavoratori che hanno perso il loro posto di lavoro.

In aggiunta, le parti sociali e la Commissione hanno lanciato diverse iniziative specifiche concernenti l'anticipazione e la gestione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni (per ulteriori dettagli si veda l'allegato I). L'ultima di tali iniziative, il Libro verde sulle ristrutturazioni del gennaio 2012, ha identificato le pratiche e le politiche di maggior successo nell'anticipazione dei cambiamenti e nelle ristrutturazioni durante gli anni più bui della crisi⁴.

Tutte queste iniziative vanno considerate parte integrante dello sforzo profuso dalla Commissione per rimettere in carreggiata l'economia europea mediante l'attuazione della strategia Europa 2020, il semestre europeo ed altre importanti iniziative nei settori dell'occupazione, delle competenze e della politica industriale.

La Commissione ha recentemente preso l'iniziativa di modernizzare l'*acquis* dell'Unione in materia di diritto fallimentare. Tale riforma del diritto fallimentare dell'UE punta a favorire la sopravvivenza delle imprese ed offre una seconda possibilità agli imprenditori. Uno dei

⁴ Nella risoluzione adottata il 15 gennaio 2013 il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una nuova iniziativa per l'informazione e la consultazione dei lavoratori, l'anticipazione e la gestione delle ristrutturazioni, basata sulle raccomandazioni dettagliate fornite dal Parlamento in tale risoluzione.

principali obiettivi di questo nuovo approccio europeo, orientato al salvataggio in materia di insolvenza e fallimento delle imprese, è quello di salvaguardare i posti di lavoro e tutelare l'occupazione.

2.1. Il contributo della normativa giuslavoristica dell'UE alle ristrutturazioni.

Le direttive UE in materia di informazione e consultazione dei lavoratori⁵ dispongono principalmente il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nel processo di ristrutturazione, riconoscendo loro diritti procedurali di informazione e consultazione. Essi hanno un ruolo essenziale nel promuovere un'impostazione finalizzata ad anticipare i cambiamenti e ad affrontarli in modo collaborativo.

La consultazione tempestiva dei lavoratori e la condivisione di informazioni risultano fondamentali al fine di anticipare i cambiamenti, di prepararsi per le ristrutturazioni e di gestirle in modo appropriato. Tali fattori possono inoltre contribuire a ridurre le perdite di posti di lavoro, mantenendo nel contempo i livelli di occupabilità e riducendo i costi di adeguamento mediante il ricorso alla flessibilità interna.

Nel quadro di una politica volta a migliorare la regolamentazione la Commissione ha realizzato un "controllo di qualità" della normativa dell'UE in materia di coinvolgimento dei lavoratori, esaminando tre direttive concernenti l'informazione e la consultazione dei lavoratori a livello nazionale⁶ (la direttiva 98/59/CE in materia di licenziamenti collettivi, la direttiva 2001/23/CE in materia di trasferimenti di imprese e la direttiva 2002/14/CE concernente un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori).

L'esito di tale controllo indica che l'attuale quadro normativo risulta complessivamente idoneo allo scopo perseguito. Le tre direttive sono generalmente pertinenti, efficaci, coerenti e si rafforzano a vicenda; i benefici che offrono sono verosimilmente preponderanti rispetto ai costi. Le direttive sembrano inoltre avere contribuito ad attenuare l'impatto della recessione e le conseguenze sociali negative prodotte dalle operazioni di ristrutturazione durante la crisi.

Ciononostante, la valutazione ha messo in luce alcune lacune e carenze concernenti il campo di applicazione ed il funzionamento delle direttive. L'esclusione delle piccole imprese, delle amministrazioni pubbliche (contrariamente alle imprese pubbliche, che sono incluse) e dei marittimi dal campo di applicazione delle direttive è stata messa in discussione da alcune parti interessate in quanto riduce l'utilità pratica delle direttive per una parte significativa della forza lavoro.

Il controllo di qualità ha inoltre attirato l'attenzione su alcuni fattori che, in determinate circostanze, possono aver contribuito a ridurre l'efficacia delle direttive, tra i quali: la (ridotta) incidenza degli organismi di rappresentanza; la qualità della loro partecipazione (in particolare le modalità per le consultazioni, che sono spesso limitate e formali); la loro influenza strategica; un'insufficiente consapevolezza dei diritti e degli obblighi; il rispetto e l'applicazione della legge. Sembra pertanto che non siano stati pienamente realizzati alcuni degli obiettivi di tali direttive, in particolare la riduzione del numero di licenziamenti collettivi, il miglioramento nella gestione e nell'anticipazione dei cambiamenti, nonché una maggiore occupabilità e adattabilità dei lavoratori.

Infine, il controllo di qualità ha indicato possibili incongruenze tra le direttive concernenti l'informazione e la consultazione dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda le definizioni. Affrontando tali carenze sarà possibile migliorare anche le ristrutturazioni a livello societario.

⁵ Cfr. elenco nell'allegato I.

⁶ SWD(2013) 293, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1942&furtherNews=yes>.

Per quanto riguarda le azioni di tipo non legislativo, la ricerca ha messo in luce l'importanza di creare una cultura del dialogo sociale, in cui lavoratori e datori di lavoro siano messi a conoscenza dei diritti e degli obblighi di cui sono titolari in materia di informazione e consultazione nell'ambito dell'impresa, e in cui tali diritti vengano efficacemente fatti rispettare in caso di mancata osservanza.

Per quanto concerne il quadro normativo la Commissione si è impegnata ad esaminare la possibilità di consolidare le direttive in materia di informazione e consultazione, come ha confermato la Commissione stessa tramite la comunicazione REFIT⁷, adottata il 2 ottobre 2013. La Commissione consulterà le parti sociali a livello europeo in conformità al disposto dell'articolo 154 TFUE.

2.2. Gli strumenti di sostegno finanziario dell'UE

Il successo dell'industria e delle imprese europee sui mercati mondiali dipende dall'accesso ad una manodopera altamente qualificata ed adattabile.

Con oltre 10 miliardi di euro di investimenti annui in tutta l'UE, il Fondo sociale europeo (FSE) rappresenta il principale strumento finanziario impiegato per migliorare le competenze della forza lavoro e la sua capacità di adattamento ai cambiamenti. L'FSE persegue tali obiettivi sostenendo le riforme dei sistemi di istruzione iniziale, con particolare attenzione ad una migliore corrispondenza tra le competenze sviluppate dal sistema di istruzione e quelle richieste sul mercato del lavoro (per esempio, dotando le persone di competenze trasferibili quali quelle in ambito informatico, linguistico o imprenditoriale), agevolando la transizione dalla scuola al lavoro (ad esempio promuovendo la formazione professionale, l'apprendistato o i tirocini supplementari) o migliorando i programmi di apprendimento permanente sia sul posto di lavoro che in altri ambiti. Tutti questi interventi contribuiscono a migliorare la competitività in quanto non si limitano ad offrire alle persone migliori possibilità di trovare un impiego, ma aiutano anche i datori di lavoro a reperire personale con le competenze richieste e la capacità di adattarsi ai cambiamenti.

Per sfruttare al massimo le potenzialità dell'FSE è essenziale che tutti i soggetti interessati, in particolare le parti sociali, siano coinvolti nella programmazione e, ove opportuno, anche nell'attuazione degli interventi. In vista del prossimo periodo finanziario 2014-2020 è necessario come minimo che gli Stati membri rispettino le norme stabilite dall'imminente atto delegato della Commissione relativo all'applicazione del principio di partenariato.

Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) integra gli interventi dell'FSE ed offre un sostegno individuale, temporaneo e puntuale ai lavoratori in esubero, nella maggior parte dei casi oggetto di un licenziamento collettivo, che versino in situazioni di difficoltà. Il FEG aiuta i lavoratori a far fronte alle conseguenze negative della ristrutturazione finanziando interventi come l'assistenza nella ricerca di un impiego, l'orientamento professionale, la formazione e la riqualificazione su misura, la promozione dell'imprenditorialità, nonché le indennità individuali a favore dei partecipanti alle varie attività di formazione e riqualificazione.

Dal suo avvio, all'inizio del 2007, fino all'agosto 2013 il FEG ha ricevuto 110 domande provenienti da 20 Stati membri, ed ha fornito sostegno ad oltre 100 000 lavoratori⁸.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "**Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT): Risultati e prossime tappe**", del 2 ottobre 2013, COM(2013)0685 final.

⁸ Si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2012, del 14 novembre 2013, COM(2013) 782 final.

Ripartizione delle domande FEG per settore industriale nel periodo 2007-Agosto 2013	
Industria automobilistica	19
Macchinari ed attrezzature	12
Prodotti tessili	10
Industrie grafiche	9
Costruzione di edifici	7
Telefoni cellulari	6
Metalli; apparecchi elettronici	5
Articoli di abbigliamento	4
Commercio al dettaglio	3
Calzature; carpenteria e falegnameria; lavorazione dei metalli; elettrodomestici; costruzione navale	2
Altro (20 settori)	1

Durante il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 sia l'FSE che il FEG continueranno a finanziare gli investimenti in capitale umano. L'FSE e la nuova iniziativa per l'occupazione giovanile offriranno un forte sostegno all'occupazione giovanile e all'attuazione dei sistemi di garanzia per i giovani, mentre il FEG servirà a cofinanziare misure a sostegno dei lavoratori in esubero non solo a seguito della globalizzazione, ma anche a causa di gravi crisi economiche.

Il FESR contribuisce inoltre al rafforzamento della coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali mediante il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo ed il sostegno alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale. Questo sostegno rafforza la competitività e l'innovazione, creando e salvaguardando posti di lavoro stabili e garantendo lo sviluppo sostenibile. Durante il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 il FESR continuerà a perseguire tale obiettivo.

Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per il periodo successivo al 2013 offre diversi strumenti volti ad accompagnare i cambiamenti economici e sociali nelle zone rurali. Esso sostiene lo sviluppo delle aziende agricole e delle imprese, gli investimenti volti a creare, migliorare ed ampliare i servizi di base alle popolazioni e le relative infrastrutture, nonché la cooperazione economica, ambientale o sociale tra le diverse parti interessate. Tali

iniziative possono essere integrate da azioni formative ed informative rivolte agli operatori dei settori agricolo, alimentare e forestale, nonché alle PMI operanti nelle zone rurali.

Anche il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) sostiene gli investimenti in capitale umano necessari per garantire una migliore corrispondenza tra le competenze degli operatori e quelle richieste sul mercato, sia nel settore della pesca e dell'acquacoltura, sia più in generale sul mercato del lavoro, per esempio sostenendo gli apprendistati o l'apprendimento permanente. Il FEAMP può inoltre contribuire al rafforzamento della competitività dei settori della pesca e dell'acquacoltura, così come delle industrie marittime e delle economie costiere.

Anche Erasmus+, il programma dell'UE per l'istruzione, la formazione e la gioventù per il periodo 2014-2020, contribuisce a sostenere le politiche in materia di apprendimento permanente. Il programma è strutturato in modo tale da integrare i diversi settori educativi e da colmare il divario tra i diversi tipi di apprendimento formale, non formale ed informale. Il nuovo programma Erasmus+ sosterrà tra l'altro le riforme negli Stati membri volte a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione e a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e l'occupabilità.

2.3. Iniziative settoriali

In vari settori industriali particolarmente colpiti dalle misure di ristrutturazione, come il settore automobilistico, siderurgico, della difesa, chimico, tessile e della stampa, negli ultimi anni ha avuto luogo un'intensa cooperazione a livello di UE tra la Commissione, le autorità nazionali e regionali ed i principali rappresentanti dell'industria e dei sindacati, oppure nel contesto del dialogo sociale europeo. Tale cooperazione ha prodotto orientamenti specifici per i soggetti interessati su come meglio anticipare e gestire i cambiamenti e le ristrutturazioni⁹. Va ricordato che molte delle pratiche ottimali presentate di seguito nel QFR sono già messe in atto da numerose industrie e in vari settori industriali. Nell'allegato II figurano alcuni esempi di tali raccomandazioni per quanto concerne i settori automobilistico e siderurgico.

2.4. Il Libro verde del gennaio 2012

Nel quadro della strategia Europa 2020, ed in particolare delle iniziative faro "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" e "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione", la Commissione ha adottato il Libro verde dal titolo "Ristrutturare e anticipare i cambiamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?", che si prefigge di individuare politiche e pratiche di successo per la ristrutturazione e l'adattamento ai cambiamenti in fase di recupero dalla crisi economica nella prospettiva di mantenere la competitività della forza lavoro e di agevolare le transizioni professionali.

PUNTI PRINCIPALI DELLE RISPOSTE AL LIBRO VERDE¹⁰

Esiste un ampio consenso circa l'estrema importanza di adottare atteggiamenti proattivi ed anticipativi, in modo particolare a livello d'impresa, ma anche a livello regionale e settoriale.

⁹ Per i settori automobilistico e dell'acciaio, cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/cars-2020/index_en.htm e http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-action-plan_it.pdf.

¹⁰ Per ulteriori dettagli sui risultati del Libro verde: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=699&consultId=9&furtherConsult=yes>.

Quasi tutte le risposte hanno messo in evidenza l'importanza del dialogo sociale e della trasparenza nel processo decisionale, quali fattori fondamentali per creare un clima di fiducia e consenso tra tutte le parti interessate.

È stata più volte ribadita l'essenzialità della formazione e del miglioramento delle competenze come caratteristica permanente della vita lavorativa, al fine di aumentare la competitività delle imprese e l'occupabilità dei lavoratori.

Vi è stata divergenza di vedute in merito all'adeguatezza di uno strumento UE in questo campo.

Le parti sociali europee si sono mostrate d'accordo sull'importanza e sulla pertinenza di questo argomento per il loro lavoro e sulla loro disponibilità ad una collaborazione più estesa.

3. IMPLICAZIONI STRATEGICHE PIÙ AMPIE

3.1. Il contesto macroeconomico

La crisi finanziaria e del debito sovrano, iniziata nel 2008, ha avuto gravi ripercussioni sull'economia europea. Sulla crescita dei prossimi anni continueranno a pesare le conseguenze della crisi, come la riduzione della leva finanziaria, la frammentazione dei sistemi finanziari e dei mercati del credito e gli elevati livelli di disoccupazione. Gli effetti della crisi sono destinati a scomparire man mano che verranno corretti gli squilibri macroeconomici accumulati. Ci vorrà tempo prima che il mercato del lavoro dia segni di miglioramento: in molte regioni d'Europa si prevede che la disoccupazione continuerà a registrare tassi spropositatamente elevati ancora per qualche tempo, e nel complesso la situazione sociale rimane negativa.

Questo contesto crea alcune difficoltà strategiche. Per garantire il ritorno ad una crescita sostenibile occorre modificare anche la composizione della produzione. In particolare, i paesi che prima della crisi hanno sperimentato forti squilibri esterni devono espandere i rispettivi settori di esportazione e migliorare la competitività, sia essa basata o meno sui prezzi. Deve aumentare il peso dei settori di beni e servizi scambiabili, con il conseguente trasferimento di risorse dal settore di beni e servizi non scambiabili. Un aumento della produttività può richiedere l'adozione di tecnologie più efficienti sotto il profilo delle risorse, maggiori investimenti nello sviluppo di competenze, un miglior sostegno e modalità differenti di organizzazione della produzione.

Nello stesso tempo il contesto macroeconomico attuale, caratterizzato dalla debolezza della richiesta di manodopera, dal persistere di un indice ridotto di avviamento al lavoro e da quote crescenti di disoccupazione di lunga durata, aumenta i costi sociali dei processi di ristrutturazione attualmente in corso. Una simile situazione richiede l'adozione di quadri programmatici efficaci che permettano di sostenere ed accompagnare tutte le parti coinvolte in tali processi.

3.2. Le ristrutturazioni e la ripresa fonte di occupazione nel quadro della strategia Europa 2020

L'UE ha reagito alle gravi ripercussioni della crisi con determinazione e con riforme economiche, che hanno permesso di compiere progressi nel ripristino della stabilità macroeconomica e dei mercati finanziari tramite il miglioramento della governance e l'introduzione di riforme programmatiche e normative atte a soddisfare i requisiti di una vera unione monetaria.

Nel 2010 la Commissione ha adottato la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva¹¹. Ogni anno l'analisi annuale della crescita (AGS) stabilisce le priorità fondamentali per l'anno successivo. L'AGS per il 2014 conferma che le massime priorità programmatiche dell'UE sono la promozione della crescita e della competitività, la lotta alla disoccupazione e la risposta alle conseguenze sociali della crisi.

L'AGS sottolinea che, in un simile contesto, le ristrutturazioni vanno di pari passo con il ritorno alla crescita, giacché le imprese e le famiglie riducono l'eccessivo indebitamento e i fattori di produzione vengono impiegati in settori maggiormente produttivi dell'economia. La ripresa economica richiede l'individuazione di nuove fonti di crescita e di competitività sostenibili nel lungo termine, che permettano all'economia europea di sviluppare attività ad elevata intensità di conoscenze e altamente produttive; – tale obiettivo non può essere raggiunto senza un processo di ristrutturazione adeguatamente gestito della base industriale dell'UE, e più in generale dell'economia.

L'AGS ribadisce inoltre l'esigenza di sostenere la creazione di posti di lavoro in settori destinati a creare notevoli opportunità d'impiego nei prossimi anni. L'economia verde, il settore digitale e la sanità sono stati identificati come settori in rapida crescita che emergono dalle profonde trasformazioni strutturali della nostra economia e della nostra società. Occorre quindi elaborare quadri strategici che puntino attivamente sulle politiche del mercato del lavoro e dello sviluppo delle competenze per sostenere la creazione di posti di lavoro in tali settori e per anticipare e adeguarsi ai nuovi modelli di crescita, in particolare per le startup tecnologiche in rapida crescita.

A livello europeo lo sviluppo di queste priorità programmatiche avviene nel quadro del semestre europeo, durante il quale vengono sottoposte agli Stati membri raccomandazioni per riforme strutturali atte a sostenere la crescita economica, la competitività e l'occupazione. Occorre altresì compiere un esame più approfondito delle nostre politiche microeconomiche e dei relativi meccanismi di governance e di attuazione. È necessario integrare le riforme della politica macroeconomica realizzate per stabilizzare l'economia dell'UE con interventi ben coordinati di politica microeconomica in grado di valorizzare le nostre potenzialità produttive e di aumentare la competitività.

3.3 Il ruolo della politica industriale

Le incertezze macroeconomiche e le rigidità strutturali delineano una prospettiva preoccupante per l'economia europea, sebbene i principali indicatori attualmente disponibili suggeriscano che la performance industriale è destinata a migliorare. I risultati degli scambi con l'estero sono notevolmente migliorati, tuttavia ci troviamo ancora al di sotto dei livelli di produzione raggiunti prima della crisi e il livello degli investimenti privati rimane limitato.

Nel 2010 la Commissione ha presentato un programma integrato di politica industriale¹² che è stato successivamente aggiornato nell'ottobre 2012¹³. Una delle priorità centrali della nuova politica industriale consiste nell'aiutare l'industria europea a riprendersi rapidamente dalla crisi economica e a realizzare gli adeguamenti necessari. Ciò significa sostenere la redistribuzione della manodopera dalle attività e dai settori in declino a quelli in crescita. Una migliore capacità di anticipazione e di gestione delle ristrutturazioni aiuterà sia i lavoratori sia le imprese ad adattarsi meglio alle transizioni imposte dall'eccesso di capacità e dalla

¹¹ COM(2010) 2020 Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

¹² COM (2010) 614 - Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione – Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità.

¹³ COM(2012) 582 - Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica.

modernizzazione, nonché alle esigenze di innovazione derivanti dai cambiamenti economici e dagli adeguamenti strutturali.

Sostenere l'industria europea significa principalmente investire nell'innovazione e in nuove competenze che permettano di aspirare a posti di lavoro migliori. Per imporsi a livello mondiale mediante l'innovazione, l'Europa ha bisogno di professionisti altamente qualificati. Maggiori investimenti nella ricerca, la promozione dell'innovazione e una manodopera adeguatamente qualificata sono gli elementi essenziali per uscire dalla crisi attuale e garantire la crescita futura. Questo approccio integrato rappresenta l'essenza stessa della strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione.

Una politica industriale competitiva ed efficiente si fonda su mercati del lavoro dinamici. Stimolare le potenzialità occupazionali dei principali mercati mediante nuove sinergie con le politiche pertinenti dell'UE, ed affrontare le sfide del mercato del lavoro derivanti dai cambiamenti strutturali mediante il dialogo sociale rappresentano quindi gli elementi portanti di una politica industriale competitiva ed efficiente.

I cambiamenti strutturali e l'innovazione sono fattori che contribuiscono sia alla perdita che alla creazione di posti di lavoro. Soltanto con l'adozione di strategie costruttive, fondate in particolare sull'innovazione, potremo agevolare transizioni socialmente inclusive ed affrontare le difficoltà legate alla crescente disoccupazione ed all'esclusione sociale.

3.4. Le dinamiche dei mercati del lavoro

Il semestre europeo è un nuovo approccio che permetterà agli Stati membri ed alle istituzioni dell'UE di rafforzare il coordinamento della politica economica e delle politiche sociali ed occupazionali, nonché di monitorare gli interventi a sostegno degli obiettivi della strategia Europa 2020, in particolare di quelli legati all'occupazione.

In un momento in cui le conseguenze sociali della crisi sono ancora fortemente avvertite e il tasso di disoccupazione rimane ai massimi storici¹⁴, risulta essenziale ripristinare le dinamiche dei mercati del lavoro in tutta l'Unione. Nel pacchetto sull'occupazione¹⁵ varato nel 2012 la Commissione ha sottolineato l'importanza delle transizioni verso un'occupazione di qualità, degli investimenti in competenze e della mobilità.

Una tempestiva anticipazione dei cambiamenti e del fabbisogno di capitale umano può contribuire ad una ripresa fonte di occupazione e ad agevolare la transizione verso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, promuovendo significativamente la competitività delle imprese, migliorando l'occupabilità dei lavoratori e le condizioni di lavoro e sostenendo l'occupazione. Le autorità pubbliche, anche a livello regionale, hanno un interesse diretto a partecipare al raggiungimento di tali obiettivi, attenuando nel contempo il disagio sociale.

Evitare i licenziamenti collettivi ed il conseguente declino di intere regioni o la delocalizzazione di intere industrie, spesso accompagnati dalle gravi ripercussioni transfrontaliere che tutto ciò comporta, è un obiettivo essenziale che può essere realizzato agevolando la riconversione economica ed efficaci transizioni economiche. A tale riguardo, il QFR aiuterà a rafforzare la capacità delle imprese, dei lavoratori e delle regioni di adattarsi agevolmente ad un contesto economico in rapida evoluzione.

¹⁴ Progetto di relazione comune sull'occupazione che accompagna la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2014, del 13 novembre 2013, COM(2013)801 final.

¹⁵ *Verso una ripresa fonte di occupazione*, COM(2012) 173 final del 18.4.2012, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=en>.

Un altro aspetto importante è rappresentato dai costi sociali potenzialmente elevati che possono derivare dalle operazioni di ristrutturazione e che le autorità pubbliche sono chiamate a sostenere, in particolare per quanto riguarda la disoccupazione, l'aumento delle disuguaglianze e della povertà, ecc. Tali costi gravano pesantemente sulle finanze pubbliche e possono ostacolare la ripresa economica a livello nazionale. La definizione di una prospettiva europea comune sui processi di ristrutturazione potrebbe contribuire a prevenire tali costi oppure a distribuirne l'onere tra i diversi soggetti interessati coinvolti nelle operazioni di ristrutturazione.

L'UE ha costruito un solido sistema occupazionale e di tutela sociale che, insieme a livelli di istruzione relativamente elevati, ha costituito la base della sua prosperità economica e sociale. D'altro canto tale sistema, progettato per sostenere la stabilità occupazionale senza attribuire particolare importanza alla promozione della capacità di adattamento dei lavoratori, risulta oggi sempre più inadatto a fornire ai singoli lavoratori una vera prospettiva di futuro professionale nel momento in cui il loro posto di lavoro è a rischio.

La rapida evoluzione dei contesti imprenditoriali attuali e futuri metterà alla prova le capacità organizzative richieste per garantire l'anticipazione dei cambiamenti e una rapida ed agevole redistribuzione delle risorse, particolarmente di quelle umane, dai settori in declino a quelli emergenti. Considerando la crisi economica e finanziaria e la contemporanea accelerazione dei cambiamenti, ora più che mai è essenziale che l'Europa affronti tali debolezze. Una buona capacità di anticipazione delle ristrutturazioni ed una gestione socialmente responsabile delle stesse contribuiranno in misura significativa alla realizzazione di questo obiettivo.

La sicurezza nelle transizioni professionali riveste un'importanza cruciale. Una carriera professionale caratterizzata da una serie di cambi di lavoro è oggi una realtà per molti lavoratori. La qualità delle transizioni determinerà la qualità della carriera professionale di un lavoratore e risulta essenziale affinché le persone dispongano degli strumenti necessari per mantenere la loro occupabilità e per far sì che le transizioni risultino proficue. L'accesso all'apprendimento permanente è fondamentale per preservare l'occupabilità sia dei lavoratori in attivo che di quelli disoccupati.

L'anticipazione delle ristrutturazioni potrebbe prevenire le situazioni di crisi mediante una gestione proattiva e negoziata delle operazioni di ristrutturazione e dei cambiamenti strutturali. Tali strategie dovrebbero comprendere misure quali il monitoraggio continuo del fabbisogno di manodopera e di competenze e programmi permanenti per lo sviluppo delle competenze dei lavoratori, al fine di sostenerne l'occupabilità ed agevolarne le transizioni verso nuovi posti di lavoro qualora si verifichi una ristrutturazione.

I servizi pubblici per l'impiego (SPI) hanno un ruolo importante nel sostenere le transizioni nel mercato del lavoro, in quanto fungono da ponte tra le persone in cerca di lavoro e i datori di lavoro. Sebbene la struttura dei servizi pubblici per l'impiego vari da paese a paese, in tutti i paesi tali servizi aiutano a conciliare la domanda e l'offerta sul mercato del lavoro mediante servizi informativi, di collocamento e di sostegno attivo a livello locale, nazionale ed europeo. Una maggiore collaborazione tra i servizi pubblici per l'impiego può aiutarli ad offrire una risposta più efficace ai problemi posti dalle ristrutturazioni.

L'iniziativa Nuove competenze per nuovi lavori si prefigge di prevedere meglio il futuro fabbisogno di competenze, di favorire una migliore corrispondenza tra le competenze e le esigenze del mercato del lavoro e di colmare il divario tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro. La comunicazione intitolata "Ripensare l'istruzione"¹⁶ stabilisce un quadro

¹⁶ COM (2012) 669 final.

programmatico globale per l'istruzione e la formazione al fine di garantire che la manodopera sia in possesso delle competenze adeguate.

Apprendistati di alta qualità ed altri sistemi di apprendimento sul lavoro, come i tirocini, aiutano a fornire le competenze richieste dal mercato del lavoro e possono quindi contribuire a migliorare la corrispondenza tra competenze e fabbisogni e la competitività economica. La Commissione ha lanciato l'Alleanza europea per l'apprendistato¹⁷, che ha l'obiettivo di potenziare l'offerta, la qualità e l'immagine degli apprendistati. Essa ha anche proposto un quadro per la qualità dei tirocini¹⁸ al fine di migliorarne la qualità¹⁹.

Il potenziale di mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE non viene pienamente sfruttato per affrontare le sfide della ristrutturazione. La Commissione presenterà una proposta di regolamento volto a rafforzare la rete EURES per meglio gestire il problema degli sbilanciamenti e degli squilibri nel mercato del lavoro europeo e per agevolare le assunzioni in tutta l'UE, in particolare mediante il miglioramento dell'accesso dei lavoratori ai servizi di sostegno alla mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE. Nei prossimi mesi la Commissione lavorerà anche per semplificare e migliorare le norme che regolano il coordinamento della sicurezza sociale e le loro ripercussioni sulla mobilità dei lavoratori.

3.5. Una questione fondamentale per le PMI

Un quadro europeo potrebbe rivelarsi utile anche per le piccole e medie imprese (PMI), che si trovano ad affrontare maggiori difficoltà nell'anticipare i cambiamenti e nel reperire lavoratori qualificati. Occorre tenere debitamente conto delle loro specificità e in particolare della loro necessità di un contesto stabile e prevedibile, che consenta loro di essere competitive sia sui mercati locali che su quelli globali. Invece di gravare le PMI di ulteriori oneri, il QFR prevede quindi che siano altri soggetti interessati (imprese più grandi, autorità pubbliche) a prendere le iniziative che permetteranno alle PMI, dotate di risorse umane e finanziarie inferiori, di sviluppare le loro strategie di pianificazione e di prevedere il loro fabbisogno di competenze mediante una formazione adeguata dei loro lavoratori. In fase di attuazione delle azioni previste dal presente QFR occorre inoltre prestare particolare attenzione alle specificità delle PMI in rapida crescita, che spesso richiedono processi rapidi di assunzione e redistribuzione del personale, nonché la disponibilità di una riserva di lavoratori qualificati.

3.6. Una questione emergente per un settore pubblico in evoluzione

Anche i dipendenti del settore pubblico in quasi tutti i paesi hanno risentito della crisi, in quanto i governi mirano a ridurre le dimensioni del settore pubblico. La riforma della pubblica amministrazione ha compreso blocchi e tagli degli stipendi, modifiche degli accordi contrattuali e delle condizioni di lavoro e riduzione del personale.

Considerando che gli impiegati del settore pubblico, compresi i funzionari pubblici, assistono ad un'equiparazione progressiva del loro rapporto di lavoro ai rapporti contrattuali vigenti nel settore privato, in particolare per quanto riguarda la stabilità del posto di lavoro, sembra legittimo e necessario estendere anche a loro l'applicazione dei meccanismi di adattamento proposti.

¹⁷ http://ec.europa.eu/education/apprenticeship/index_en.htm

¹⁸ Proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini, del 4 dicembre 2013, COM(2013) 857 final.

¹⁹ A tale riguardo sono altresì importanti i programmi di sostegno alla formazione e alle borse di ricerca, come le borse di ricerca Marie-Sklodowska Curie istituite nell'ambito dell'iniziativa Orizzonte 2020.

Va inoltre considerato che il settore pubblico occupa circa il 25% della forza lavoro in Europa ed ha un ruolo essenziale nello sviluppo della nostra economia e della nostra società. Stimolare l'innovazione nel settore pubblico (ad esempio tramite un rafforzamento della collaborazione, la ricerca congiunta di soluzioni insieme ai cittadini, la promozione di una cultura della sperimentazione) può avere un ruolo importante nel miglioramento della qualità dei posti di lavoro nel settore pubblico nonché dei servizi che quest'ultimo fornisce. Un settore pubblico efficace ed innovativo genera più innovazione nell'intera economia, da cui derivano più posti di lavoro ed una maggiore crescita.

La Commissione invita pertanto gli Stati membri a studiare le possibilità di applicare il QFR proposto agli impiegati del settore pubblico, indipendentemente dalla natura legale del loro rapporto di lavoro.

La transizione descritta assume particolare rilevanza quando la fornitura di servizi che in precedenza rientrava fra le competenze dei monopoli pubblici viene aggiudicata tramite sistemi di concessione; il rinnovo delle concessioni può infatti implicare eventi di ristrutturazione. Tali circostanze richiederanno alle parti coinvolte un certo grado di mobilità della manodopera nonché capacità di anticipazione e lavoro di gestione. Tali sforzi, come anche il sostegno pubblico richiesto, saranno maggiori nel caso in cui il sistema di concessioni venga introdotto per la prima volta.

4. CONCLUSIONI

Sulla base delle prove e delle argomentazioni presentate, la Commissione presenta a tutte le parti interessate il seguente QFR, basato su esempi pratici riscontrati in diversi sistemi di relazioni industriali e in una serie di contesti nazionali e sociali. Sebbene alcune delle pratiche ottimali descritte di seguito non siano automaticamente trasferibili, esse possono fungere da fonte d'ispirazione e di orientamento.

La Commissione invita:

- gli Stati membri a sostenere e diffondere il QFR, nonché a promuoverne l'applicazione generalizzata, ed esorta tutte le parti interessate a cooperare sulla base dei principi e delle pratiche ottimali descritte;
- tutte le parti interessate ad elaborare ed attuare principi e strumenti specifici per sostenere le PMI nei loro sforzi di ristrutturazione;
- gli Stati membri a prendere in considerazione l'applicazione del QFR proposto agli impiegati del settore pubblico, indipendentemente dalla natura legale o contrattuale del loro rapporto di lavoro;
- gli Stati membri e le regioni a ricorrere ai fondi dell'UE, conformemente alle norme che disciplinano gli aiuti di Stato, per sostenere investimenti volti ad anticipare ed agevolare i mutamenti industriali anche sotto il profilo di una politica industriale inquadrata nella strategia Europa 2020, nonché a sviluppare il capitale umano tramite attività formative e di miglioramento delle competenze, oltre ad attenuare le conseguenze sociali negative delle ristrutturazioni sostenendo il reimpiego dei lavoratori in esubero (FSE e FEG);
- le parti sociali a contribuire al rafforzamento del presente QFR e ad agevolare il processo di adeguamento economico tramite l'elaborazione e la negoziazione al livello pertinente (nazionale, settoriale, aziendale, ecc.) di quadri d'intervento per l'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni e per la flessibilità interna.

La Commissione monitorerà le modalità di applicazione del QFR nell'UE ed invierà relazioni di monitoraggio al Parlamento europeo ed alle parti sociali. In base a tali relazioni e ad una valutazione politica di accompagnamento la Commissione valuterà la necessità di rivedere il QFR entro il 2016. Tale revisione mirerà a stabilire se siano necessarie ulteriori azioni, compresa una proposta legislativa.

QUADRO UE PER LA QUALITÀ NELL'ANTICIPAZIONE DEI CAMBIAMENTI E DELLE RISTRUTTURAZIONI

Anticipazione, gestione e monitoraggio/valutazione

A partire dalla fine degli anni '90 il ricorso a nuove pratiche sia all'interno che all'esterno delle imprese ha dimostrato che l'anticipazione del fabbisogno di competenze e di formazione, unita ad una ristrutturazione responsabile, può portare a risultati positivi se vi è collaborazione tra le parti interessate a livello sociale e regionale.

Al di là della validità degli obiettivi sociali ed occupazionali, l'anticipazione ed una ristrutturazione ben gestita rappresentano i presupposti per il successo economico e il miglioramento delle condizioni di lavoro. Non perdere di vista l'opportunità strategica di un'evoluzione del posto di lavoro e inquadrare i processi di cambiamento nell'ambito di progetti a lungo termine (invece di prendere decisioni guidate dal desiderio di guadagni a breve termine o da obiettivi di valorizzazione degli attivi) sono fattori essenziali per la sostenibilità e la competitività delle imprese. Tale affermazione è valida per interi settori economici e per intere regioni ed economie.

Le pratiche ottimali descritte più avanti sono pertanto suddivise in base al momento in cui tali misure devono essere adottate: strumenti ed interventi di anticipazione, da adottare su base permanente o per la gestione di processi di ristrutturazione specifici.

Particolare importanza va attribuita anche alla valutazione ed al monitoraggio successivi dei processi di ristrutturazione ad opera di tutti i soggetti interessati, in quanto consentono di identificare i punti deboli e le iterazioni di tali processi e rendono possibile il conseguente miglioramento dei futuri processi di ristrutturazione. Anche le iniziative volte a monitorare la situazione dei lavoratori dopo il licenziamento (valutazione a lungo termine della carriera dei lavoratori licenziati, banca dati per l'analisi di serie temporali dei percorsi professionali gestiti) aiutano a valutare i risultati ottenuti in termini di transizioni professionali completate con esiti positivi.

La valutazione ed il monitoraggio comprendono l'analisi delle misure di ristrutturazione e la pubblicazione dei risultati, la revisione delle strategie di sviluppo in base all'esperienza ed alle ripercussioni della ristrutturazione, ecc.).

Una questione a più livelli che coinvolge molteplici parti interessate

L'anticipazione del fabbisogno di capitale umano e la gestione delle ristrutturazioni coinvolgono molteplici parti interessate (imprese, rappresentanti dei lavoratori, parti sociali, servizi per l'impiego pubblico, autorità ed amministrazioni pubbliche, ecc.) a diversi livelli (europeo, nazionale, regionale, settoriale ed aziendale).

La coerenza e le sinergie tra le azioni di tutte le diverse parti interessate, come anche un adeguato coordinamento della pianificazione e degli interventi di anticipazione e ristrutturazione, sono elementi essenziali per garantire l'efficienza e la sostenibilità delle soluzioni adottate. Ai fini di una maggiore semplicità di comprensione, il QFR è strutturato

come una serie di schede di pratiche ottimali rivolte a ciascuna delle parti coinvolte: imprese, rappresentanti dei lavoratori, parti sociali, lavoratori e autorità nazionali e regionali²⁰. La lista di controllo sui processi di ristrutturazione del 2009²¹ contiene una raccolta più completa di pratiche ottimali in questo campo.

Tutte le pratiche ottimali illustrate nelle schede si fondano su esperienze reali di imprese, rappresentanti dei lavoratori ed altri soggetti interessati, e coloro che sono chiamati ad attuarle le ritengono essenziali per garantire un adeguamento rapido, agevole, economicamente efficiente e socialmente accettabile ai cambiamenti ed alle ristrutturazioni, soprattutto in circostanze difficili. Indipendentemente dalla loro applicabilità ad altri contesti – che va valutata caso per caso – l'importanza loro attribuita dalle parti che le mettono in pratica ne giustifica l'inclusione nel QFR come fonte di ispirazione per tutti gli altri soggetti coinvolti.

Tali pratiche ottimali sono spesso state ispirate o promosse da regolamentazioni ed altri meccanismi di sostegno pubblico. La banca dati Eurofound dell'ERM, contenente la legislazione in tema di ristrutturazioni²², fornisce informazioni comparative sulle regolamentazioni nazionali. La banca dati dell'ERM relativa agli strumenti di sostegno per le ristrutturazioni²³ fornisce informazioni su circa 400 misure negli Stati membri dell'Unione europea e in Norvegia. I governi nazionali, le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati sono alcuni degli organismi che forniscono sostegno alle imprese che si trovano ad affrontare una ristrutturazione ed ai lavoratori interessati.

Le azioni e gli strumenti indicati nel presente QFR potrebbero essere ammessi a beneficiare di un sostegno a titolo dei fondi strutturali dell'UE (in particolare l'FSE e il FESR), nonché del FEG.

²⁰ Poiché le pratiche ottimali nell'anticipazione e nella gestione delle ristrutturazioni spesso coinvolgono una pluralità di soggetti a diversi livelli, nelle diverse schede molte azioni sono descritte in modo analogo, con una spiegazione del ruolo specifico assegnato a ciascuna delle parti coinvolte.

²¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&langId=en>. Si veda anche l'allegato 1.

²² <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/rll/>.

²³ <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/supportinstruments/>. Si veda anche "Public instruments to support restructuring in Europe - ERM Report 2011", <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

DATORI DI LAVORO

Al fine di mantenere la loro competitività e ridurre i costi di ristrutturazione, le imprese anticipano il fabbisogno di capitale umano e gestiscono i cambiamenti. Le PMI possono non essere in grado di attuare tutte le pratiche ottimali esposte di seguito.

ANTICIPAZIONE DEI CAMBIAMENTI

La pianificazione strategica effettuata dai datori di lavoro, con la continua partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori conformemente agli strumenti di contrattazione collettiva, informazione e consultazione dei lavoratori, comprende la prospezione dei posti di lavoro e delle competenze, inclusi i seguenti elementi:

- o **monitoraggio strategico a lungo termine** della situazione economica e finanziaria dell'impresa e degli sviluppi tecnologici e del mercato;
- o **mappatura continua dei posti di lavoro e del fabbisogno di competenze;**
- o **misure indirizzate ai singoli lavoratori:** misure di flessibilità (flessibilità a lungo termine dell'orario di lavoro, rotazione dei compiti lavorativi, ecc.); misure di formazione (introduzione di consulenti per la formazione, elaborazione di revisioni individuali delle competenze; piani di formazione individuale, anche per dotare i lavoratori di competenze trasversali, ecc.); misure per lo sviluppo della carriera professionale ("giornate informative sulle opportunità di carriera", "punti di informazione sulle opportunità di carriera", misure di rotazione dei compiti lavorativi, ecc.); misure per promuovere la mobilità interna ed esterna, ecc.;
- o **partnership esterne** con le regioni, con gli istituti di istruzione e formazione e con il contesto imprenditoriale.

GESTIONE DEI PROCESSI DI RISTRUTTURAZIONE

Le pratiche ottimali nella gestione delle operazioni di ristrutturazione comprendono, tra l'altro:

- o **creare un consenso interno** mediante una diagnosi congiunta basata su logiche aziendali chiare a favore del cambiamento e tramite l'informazione e la consultazione completa dei lavoratori sin dalle fasi iniziali;
- o **contribuire all'organizzazione di un sostegno personalizzato ai lavoratori** il cui licenziamento non possa essere evitato;
- o **coinvolgere i soggetti esterni** sin dalle fasi iniziali (autorità regionali, università, centri di formazione e soggetti che intervengono lungo la catena di approvvigionamento).

RAPPRESENTANTI DEI LAVORATORI

I rappresentanti dei lavoratori, anche tramite i comitati aziendali europei, rappresentano un punto di riferimento per la direzione aziendale nell'anticipazione e nella gestione dello sviluppo dei posti di lavoro e delle competenze richiesti, nonché nel condurre determinate operazioni di ristrutturazione.

ANTICIPAZIONE DEI CAMBIAMENTI

- o **Mappatura continua dei posti di lavoro e del fabbisogno di competenze delle imprese;**
- o **misure destinate ai singoli lavoratori, compresa la promozione della mobilità interna ed esterna.**

GESTIONE DEI PROCESSI DI RISTRUTTURAZIONE

- o Elaborare insieme alla direzione un **sistema congiunto di diagnosi;**
- o concordare **procedure specifiche per l'impresa** dirette ad affrontare particolari situazioni di ristrutturazione;

- o contribuire, in particolare tramite la negoziazione, **all'elaborazione e all'attuazione di tutti i meccanismi richiesti per fornire sostegno ai singoli lavoratori** e garantirne il seguito adeguato;
- o **seguire ed assistere i lavoratori in esubero** nella ricerca di un nuovo posto di lavoro e/o delle opportunità di riconversione professionale appropriate;
- o partecipare a **partnership esterne, a reti più estese** ed a meccanismi atti a fornire sostegno ai singoli lavoratori e a promuovere l'inclusione dell'intera catena di approvvigionamento nella preparazione e nella gestione delle operazioni di ristrutturazione.

SINGOLI LAVORATORI

*Dal punto di vista del **singolo lavoratore**, l'anticipazione dipende dalla sua capacità di scegliere e di trovarsi in condizioni di migliorare la propria occupabilità nonché di compiere transizioni professionali. Per quanto concerne l'occupabilità, altri soggetti (datori di lavoro, rappresentanti dei lavoratori, parti sociali, autorità) hanno un ruolo cruciale nel sostenere, motivare e appoggiare i singoli lavoratori.*

ANTICIPAZIONE DEI CAMBIAMENTI

A condizione che gli strumenti e le opportunità siano disponibili, è importante per i lavoratori:

- o migliorare la propria **capacità di raccogliere le informazioni** necessarie per comprendere la situazione;
- o **riesaminare** le loro competenze ed aggiornare il proprio orientamento professionale;
- o aumentare la loro **occupabilità e mobilità** e compiere transizioni professionali fattibili;
- o esercitare il loro **diritto all'istruzione e alla formazione** ed accettarne gli obblighi corrispondenti.

GESTIONE DEI PROCESSI DI RISTRUTTURAZIONE

- o **Raccogliere informazioni** sulla strategia aziendale, sui piani di ristrutturazione e sugli sviluppi del mercato del lavoro; mantenere contatti con i rappresentanti e partecipare ai procedimenti di informazione e di consultazione;
- o **esaminare eventuali azioni per evitare di essere licenziati**: elaborare un piano d'azione individuale per la ricerca di un impiego; essere disponibili alla mobilità all'interno dell'impresa o tra imprese diverse; richiedere coaching, formazione sulle domande di impiego, orientamento professionale e programmi formativi specifici orientati alle offerte di impiego;
- o utilizzare **gli strumenti di sostegno individuale** disponibili per il personale: mantenere i contatti con le unità di riconversione; iscriversi agli uffici di collocamento; chiedere l'assistenza del datore di lavoro durante il periodo precedente il licenziamento; fare domanda di programmi di formazione nei periodi di disoccupazione; utilizzare gli strumenti di sostegno all'imprenditorialità laddove questi ultimi siano disponibili.

PARTI SOCIALI ED ORGANIZZAZIONI SETTORIALI

Le parti sociali e le organizzazioni settoriali possono svolgere un ruolo importante nell'anticipazione dei cambiamenti, nell'identificazione dei posti di lavoro e del fabbisogno di competenze nonché nella gestione delle operazioni di ristrutturazione, guidando o integrando gli interventi a livello aziendale, nazionale o regionale attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva.

ANTICIPAZIONE DEI CAMBIAMENTI

- o **Mappatura dei posti di lavoro e del fabbisogno di competenze**: partecipare ai sistemi di allarme preventivo a tutti i livelli;

- o **elaborare quadri per il coinvolgimento dei lavoratori:** promuovere la contrattazione collettiva in materia di anticipazione dei cambiamenti e di ristrutturazioni a livello di UE, nazionale, settoriale, regionale, locale e aziendale;
- o **elaborare misure indirizzate ai singoli lavoratori:** sostenere la riconversione, istituire o contribuire a programmi per lo sviluppo di competenze a livello regionale, regionale ed aziendale;
- o **elaborare misure dirette a promuovere la mobilità interna ed esterna:** agevolare le transizioni professionali all'interno e all'esterno dell'impresa; promuovere misure innovative per il miglioramento della mobilità.

GESTIONE DEI PROCESSI DI RISTRUTTURAZIONE

- o **Effettuare una diagnosi congiunta:** condividere le conoscenze disponibili sul contesto economico con i membri, gli affiliati e tutte le parti interessate; promuovere la comunicazione, la creazione di reti e la governance a livello multilaterale;
- o **esaminare e negoziare tutte le possibili alternative al licenziamento:** promuovere il coordinamento dei sindacati a livello di UE per aiutare i Comitati aziendali europei (CAE); incoraggiare le negoziazioni a livello di UE in caso di ristrutturazioni transnazionali; negoziare politiche di transizione professionale;
- o **garantire un sostegno individuale ai lavoratori in esubero:** offrire sostegno alle cellule di mobilità interne ed esterne, istituire fondi per la formazione settoriale finalizzata alla riconversione professionale.

AUTORITÀ NAZIONALI E REGIONALI

Le autorità nazionali plasmano la legislazione applicabile, definiscono e realizzano gli obiettivi programmatici, gestiscono gli strumenti di previsione e dispongono della capacità istituzionale di fornire sostegno ai lavoratori. Le autorità regionali coordinano il lavoro svolto dalle parti interessate nell'anticipare e nel gestire le operazioni di ristrutturazione e nel promuovere lo sviluppo regionale e la riconversione economica e sociale.

ANTICIPAZIONE DEI CAMBIAMENTI

- o **Mappatura continua dei posti di lavoro e del fabbisogno di competenze:** sostenere piani nazionali per l'occupazione e lo sviluppo di competenze, creare strumenti di previsione e anticipazione; elaborare misure per migliorare la corrispondenza tra le competenze fornite dai sistemi d'istruzione e formazione e quelle richieste dal mercato del lavoro;
- o **elaborare misure indirizzate ai singoli lavoratori:** rafforzare le politiche attive per il mercato del lavoro, offrire piani di qualificazione, sostenere lo sviluppo di competenze generiche e trasversali, concentrarsi sul miglioramento delle competenze degli adulti meno qualificati, offrire servizi di orientamento professionale, contribuire alla convalidazione dei sistemi di apprendimento non formale od informale; promuovere politiche regionali di apprendimento permanente;
- o **elaborare misure dirette a promuovere la mobilità interna ed esterna:** sviluppare incentivi atti a promuovere la mobilità geografica e professionale, predisporre quadri giuridici ed operativi per le transizioni professionali, elaborare sistemi di certificazione e di trasmissibilità delle competenze, promuovere sistemi di qualificazione; istituire banche dati contenenti informazioni sulle necessità dei datori di lavoro, garantire la corrispondenza tra domanda di lavoro da un lato e posti vacanti e fabbisogno di competenze dall'altro;
- o **elaborare misure per favorire l'adeguamento economico a livello regionale:** promuovere la cooperazione tra soggetti interessati a livello regionale, sostenere la pianificazione e la condivisione del rischio in materia di occupazione e di competenze, creare o rafforzare gli osservatori regionali per il monitoraggio dei cambiamenti economici, dei posti di lavoro e delle competenze, creare sistemi di allarme preventivo, stabilire rapporti di lavoro regolari con le

imprese, incluse le imprese sociali e le agenzie per lo sviluppo; concludere patti territoriali per l'occupazione e sviluppare partnership pubblico-private e strutture istituzionali per lo sviluppo delle competenze;

- o pur nel rispetto delle norme applicabili in materia di aiuti di Stato, **avvalersi appieno dei fondi strutturali dell'UE** sulla base dei principi di "specializzazione intelligente" nel settore della ricerca e dell'innovazione, concentrandosi sugli investimenti atti ad agevolare e accompagnare il cambiamento strutturale e favorendo l'innovazione sociale per promuovere transizioni professionali socialmente inclusive e la creazione di posti di lavoro.

GESTIONE DEI PROCESSI DI RISTRUTTURAZIONE

- o **Effettuare una diagnosi congiunta:** raccogliere informazioni in materia di licenziamenti a livello nazionale, regionale e settoriale, monitorare l'incidenza delle ristrutturazioni su regioni e settori specifici; istituire sistemi di allarme preventivi, riunire i soggetti interessati per effettuare una diagnosi congiunta;
- o **esaminare tutte le alternative possibili prima di procedere ai licenziamenti:** promuovere il rilancio delle regioni colpite dalle ristrutturazioni, monitorare i piani sociali; rafforzare i servizi pubblici per l'impiego, elaborare programmi per il reinserimento nel lavoro, favorire la creazione diretta di posti di lavoro, istituire meccanismi per la condivisione dei rischi, sostenere le acquisizioni da parte dei lavoratori di imprese in difficoltà o prive di eredi; istituire unità mobili di riconversione professionale, promuovere la regione presso nuovi investitori, sostenere la ricerca di nuovi utilizzatori di impianti abbandonati;
- o **offrire un sostegno individuale ai lavoratori in esubero, anche mediante i servizi pubblici per l'impiego (SPI):** programmi di formazione (portali per la formazione e l'orientamento professionale, cellule pubbliche di riconversione professionale, corsi di formazione); misure atte a promuovere la mobilità (piattaforme per il reinserimento nel lavoro per PMI ed imprese sociali, sostegno alle cooperative di lavoratori, piani di mobilità geografica, sostenere la creazione di riserve di posti di lavoro da parte di gruppi di datori di lavoro, corrispondere sussidi ed indennità di cessazione dal servizio); corrispondere prestazioni di disoccupazione ai lavoratori vulnerabili;
- o **agevolare le partnership** tra le parti interessate pertinenti, coinvolgere i servizi pubblici per l'impiego (SPI) nell'attuazione di piattaforme locali per i lavoratori in esubero, coordinare l'uso dei fondi strutturali e del FEG conformemente alle norme in materia di aiuti di Stato, impiegare i gruppi d'intervento regionali come mezzo per mobilitare tutte le risorse e tutti i soggetti interessati, organizzare transizioni professionali; istituire servizi a risposta rapida, creare sistemi di sostegno alle PMI e piattaforme multilaterali (contratti di transizione professionale), promuovere la creazione di start-up e di nuove imprese mediante politiche efficaci per stimolare la crescita regionale, la creazione di nuovi posti di lavoro e l'imprenditorialità.

LA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione si impegna a

- o **monitorare** le modalità di applicazione del QFR in tutta l'UE;
- o **inviare le relazioni di monitoraggio al Parlamento europeo e alle parti sociali** garantendone un'ampia diffusione;
- o valutare la necessità di **rivedere il QFR entro il 2016**. Tale revisione mirerà a stabilire se siano necessarie ulteriori azioni, compresa una proposta legislativa.
- o sostenere **i lavori di programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei** (Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca), dei Fondi che operano

nell'ambito di un quadro strategico comune e del **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**, anche mediante iniziative di apprendimento tra pari, attività di rete ed assistenza tecnica;

- o considerare **la possibile rifusione delle tre direttive in materia di coinvolgimento dei lavoratori**; a tale riguardo la prima fase di consultazione delle parti sociali potrebbe avvenire durante la prima metà del 2014.

Tabella 1: Riepilogo dei soggetti interessati e delle pratiche ottimali

	ANTICIPAZIONE DEI CAMBIAMENTI	GESTIONE DEI PROCESSI DI RISTRUTTURAZIONE
IMPRESE, RAPPRESENTANTI DEI LAVORATORI, PARTI SOCIALI ED ORGANIZZAZIONI SETTORIALI	<p>Effettuare una sorveglianza strategica del contesto economico, imprenditoriale e di mercato;</p> <p>realizzare una mappatura dei posti di lavoro e del fabbisogno di competenze;</p> <p>elaborare un piano pluriennale per i posti di lavoro e le competenze;</p> <p>elaborare misure di flessibilità, formazione e sviluppo della carriera indirizzate ai singoli lavoratori;</p> <p>promuovere la mobilità interna ed esterna;</p> <p>provvedere all'informazione, alla consultazione e alla contrattazione collettiva sulle questioni di cui sopra.</p>	<p>Promuovere il consenso interno mediante una diagnosi congiunta; esplorare tutte le possibili opzioni prima di ricorrere ai licenziamenti;</p> <p>predisporre un sostegno personalizzato ed individuale per i lavoratori in esubero;</p> <p>provvedere all'informazione, alla consultazione e alla contrattazione collettiva sulle questioni di cui sopra;</p> <p>coinvolgere i soggetti esterni.</p>
SINGOLI LAVORATORI	<p>Aumentare la propria capacità di raccogliere le informazioni necessarie per comprendere la situazione;</p> <p>riesaminare le proprie competenze ed aggiornare il proprio orientamento professionale;</p> <p>aumentare la propria occupabilità e mobilità e compiere transizioni professionali fattibili;</p> <p>esercitare il proprio diritto all'istruzione e alla formazione ed accettarne gli obblighi corrispondenti.</p>	<p>Raccogliere informazioni sulla strategia aziendale;</p> <p>esplorare le iniziative possibili per evitare di essere licenziati;</p> <p>fare uso del sostegno individuale e personalizzato.</p>
AUTORITÀ NAZIONALI E REGIONALI	<p>Sviluppare strumenti di previsione e di anticipazione in materia di occupazione e di competenze nonché lo scambio di informazioni sul mercato del lavoro;</p> <p>rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro, promuovere piani di qualificazione e servizi di consulenza, fornire un sostegno finanziario;</p> <p>promuovere la cooperazione tra i soggetti interessati e la condivisione dei rischi;</p> <p>elaborare quadri per favorire le transizioni professionali;</p> <p>effettuare una sorveglianza strategica del contesto economico, imprenditoriale e di mercato;</p> <p>realizzare una mappatura dei posti di lavoro e del fabbisogno di competenze;</p> <p>elaborare un piano pluriennale per l'occupazione e lo sviluppo delle competenze;</p> <p>elaborare misure di flessibilità, formazione e sviluppo della carriera indirizzate ai singoli lavoratori;</p> <p>promuovere la mobilità interna ed esterna;</p> <p>concludere patti territoriali per l'occupazione e creare partenariati pubblico-privato.</p>	<p>Raccogliere dati sui licenziamenti, monitorare le ripercussioni della ristrutturazione, sostenere la creazione di sistemi di allarme preventivo;</p> <p>rafforzare i servizi pubblici per l'impiego, istituire programmi per il reinserimento nel lavoro, promuovere la creazione di posti di lavoro;</p> <p>sostenere le piattaforme locali per la mobilità, promuovere la mobilità mediante il pagamento di indennità e sostenere i gruppi finanziariamente vulnerabili;</p> <p>promuovere partenariati e coordinare l'impiego dei fondi strutturali;</p> <p>predisporre sistemi di allarme preventivo, riunire i soggetti interessati per effettuare diagnosi congiunte;</p> <p>predisporre unità mobili di riconversione, promuovere l'attrattiva e la creazione di posti di lavoro;</p> <p>sostenere misure di formazione e mobilità.</p>

