



Affrontare la recessione: iniziative pubbliche per l'occupazione negli Stati membri dell'UE e in Norvegia

Sintesi

Introduzione

L'economia europea si trova ad affrontare la sfida di una recessione economica che è considerata a livello globale la più profonda ed estesa dalla fine della seconda guerra mondiale. In risposta a tale congiuntura, l'Unione europea e i singoli Stati membri hanno introdotto e/o adattato un'ampia serie di strumenti pubblici a sostegno dell'economia e del mercato del lavoro.

Questa relazione, prodotta dall'Osservatorio europeo delle ristrutturazioni (ERM), fornisce un resoconto sistematico, aggiornato all'aprile-maggio 2009, sulle iniziative pubbliche, in corso di attuazione o in progetto negli Stati membri dell'UE e in Norvegia, mirate ad affrontare l'attuale recessione. Si fonda sui contributi della rete di corrispondenti dell'Osservatorio e sulla ricerca interna. Sono presi in considerazione soltanto gli strumenti che si concentrano sul mantenimento o sulla creazione di occupazione e/o sul sostegno al reddito per la forza lavoro. L'obiettivo non è tanto quello di fornire un elenco esauriente di tutte le iniziative attuate, quanto quello di porre in evidenza i vari approcci adottati negli Stati membri e in Norvegia.

Contesto politico

Nel novembre 2008 la Commissione europea ha pubblicato il suo piano europeo di ripresa economica, che intende mostrare come "un'azione decisa e coordinata possa costituire una risposta alla crisi economica". Presentando il piano, il Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, scrive: "Sono lieto di constatare che i governi nazionali, all'opera affinché i propri paesi superino questa situazione di crisi, hanno tratto ispirazione dai principi comuni concordati per l'azione europea". L'analisi dell'ERM esamina sia l'ampio ventaglio di misure adottate dagli Stati membri dell'UE sia i filoni comuni che ne emergono.

La maggioranza degli Stati membri ha varato un "pacchetto anticrisi" completo per fronteggiare l'attuale recessione, comprendente vari strumenti e fondi per affrontare i problemi economici, finanziari, occupazionali e

sociali inerenti alla presente situazione. In Europa, tuttavia, varia notevolmente il tipo di approccio pratico adottato per sostenere le imprese e i singoli durante la recessione economica. Viene posto un accento diverso su specifici tipi di strumenti e gruppi di destinatari e le misure adottate possono assumere forme differenti pur rispondendo alla stessa linea di azione.

Analogamente, anche se è ampiamente riconosciuto che il dialogo sociale svolge un ruolo essenziale nel garantire accordi improntati all'equità e alla solidarietà nel quadro della recessione, il coinvolgimento delle parti sociali in Europa nello sviluppo e nell'attuazione di misure contro la recessione varia in rapporto al livello e all'estensione della loro integrazione nel processo di formulazione delle politiche.

Principali risultati

Gli strumenti in campo occupazionale mirati ad affrontare la recessione negli Stati membri e in Norvegia non solo contribuiscono ad evitare licenziamenti collettivi, ma riducono anche al minimo i costi per le imprese legati ai licenziamenti e alle assunzioni o riassunzioni. In tal modo, tali strumenti attenuano le conseguenze in termini sociali e occupazionali della crisi finanziaria per la forza lavoro, facilitando al tempo stesso gli adeguamenti a livello di imprese e integrando una prospettiva a medio-lungo termine, comprendente investimenti nel capitale umano e la salvaguardia delle competenze specifiche delle imprese.

Le iniziative pubbliche più diffuse possono essere classificate in tre gruppi:

- misure "preventive" volte a mantenere l'occupazione, intese cioè a mantenere i lavoratori all'interno del mercato del lavoro, per esempio sostenendo le imprese o fornendo un sostegno al reddito per i lavoratori che accettano riduzioni salariali per salvaguardare i loro posti di lavoro;

- misure mirate a creare occupazione, basate su strumenti che promuovono il passaggio dalla disoccupazione all'occupazione – con particolare attenzione ai singoli lavoratori in cerca di lavoro;
- iniziative volte a sostenere finanziariamente singoli lavoratori in caso di perdita del posto di lavoro; queste misure rientrano nella categoria del sostegno al reddito per disoccupati e persone al di fuori del mercato del lavoro.

Tra le misure di mantenimento dell'occupazione figurano, per esempio, il sostegno al lavoro a tempo ridotto o la cassa integrazione, gli aiuti a favore di attività di formazione per il personale e la riduzione o la dilazione dei costi del lavoro non salariali. Questa categoria comprende anche il sostegno diretto e indiretto alle imprese. Numerosi Stati membri hanno adattato o introdotto iniziative collegate al lavoro a tempo ridotto e alla cassa integrazione, in genere con il coinvolgimento delle parti sociali. La maggior parte degli strumenti copre tutti i settori di attività economica, mentre alcune disposizioni si concentrano in particolare sui settori vulnerabili. Varia altresì la tipologia di lavoratori ammissibili al sostegno finanziario in relazione al lavoro a breve termine, tra i quali sono talvolta inclusi i lavoratori temporanei o a tempo parziale. Gli aiuti finanziari possono contribuire a sostenere i costi salariali e/o gli oneri della sicurezza sociale. Oltre ad altre iniziative di formazione, alcuni paesi combinano misure di formazione con il sostegno al lavoro a tempo ridotto, mirando a migliorare l'impiegabilità dei lavoratori. È probabile, tuttavia, che quest'ultimo tipo di formazione sia di breve durata e, quindi, talvolta di efficacia limitata. Inoltre, il valore aggiunto di un investimento nello sviluppo delle competenze può non apparire evidente al datore di lavoro se non risulta chiaro se o per quanto tempo i lavoratori rimarranno a far parte della sua forza lavoro.

Tra le misure volte a creare occupazione figurano le attività mirate a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, gli incentivi per le imprese ad assumere nuovi lavoratori, la formazione, gli aiuti per la mobilità e il sostegno al lavoro autonomo. Le attività mirate a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro comprendono la ricerca attiva di posti di lavoro vacanti e di candidati adeguati ad occuparli, la fornitura di consulenza ai lavoratori in cerca di occupazione e la preparazione di questi ultimi in vista della domanda d'impiego. Alcuni paesi pongono l'accento sulla fornitura di servizi individualizzati e possono essere designati quali destinatari determinati gruppi o settori vulnerabili. Durante l'attuale "erosione

del credito", il sostegno finanziario, sotto forma di riduzione dei costi del lavoro non salariali, di sussidi salariali o di agevolazione dell'accesso ai finanziamenti, costituisce un importante incentivo per incoraggiare la creazione di posti di lavoro, di lavoro autonomo o di nuove imprese.

Le misure di sostegno al reddito si riferiscono principalmente alla modifica delle normative in materia di sussidi di disoccupazione, generalmente in termini di ammissibilità, importo e durata della prestazione. Alcuni governi hanno anche offerto aiuti per il pagamento delle rate dei mutui.

Indicatori politici

- Il sostegno pubblico al mantenimento e alla creazione di occupazione deve proseguire anche quando migliorano gli indicatori economici.
- È importante porre l'accento su politiche che favoriscano la crescita al fine di mantenere e creare occupazione, quali l'istruzione, R&S, l'innovazione, gli investimenti e l'accesso ai finanziamenti.
- Le ristrutturazioni bancarie dovrebbero essere attuate in tempi più rapidi.
- Il sostegno all'occupazione dovrebbe essere temporaneo, applicarsi all'intera economia e concentrarsi sull'obiettivo di mantenere i lavoratori all'interno del mercato del lavoro, piuttosto che sugli esuberanti e sulla riqualificazione.
- I governi dovrebbero rafforzare le misure di mantenimento del reddito per disoccupati, quali i sussidi di disoccupazione, l'assistenza sociale e le pensioni.
- Il sostegno per le grandi imprese nei settori tradizionali dovrebbe essere subordinato alla ristrutturazione.
- I pacchetti completi anticrisi sono maggiormente vantaggiosi rispetto a strumenti isolati che si concentrano solamente sulla promozione della crescita economica o del mercato del lavoro.
- Una cooperazione positiva è importante fra i soggetti interessati a livello nazionale, così come un approccio coordinato a livello europeo.

Further information

The report *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway* is available online at: <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn0907020s/index.htm>

Irene Mandl, Research Manager (with Lidia Salvatore)
 ima@eurofound.europa.eu