



Bruxelles, 3 ottobre 2023
(OR. en)

13307/23

SOC 635
EMPL 454
ECOFIN 916
EDUC 365

NOTA

Origine:	Comitato per l'occupazione
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Messaggi chiave del comitato per l'occupazione sulla base della relazione annuale sui risultati in materia di occupazione e del monitoraggio dei risultati in materia di occupazione - Approvazione

Si allegano per le delegazioni i messaggi chiave del comitato per l'occupazione (EMCO) sulla base della relazione annuale sui risultati in materia di occupazione (AEPR) e del monitoraggio dei risultati in materia di occupazione (EPM), ai fini della loro approvazione in sede di Consiglio EPSCO il 9 ottobre 2023.

Il testo integrale della relazione figura nel doc. 13307/23 ADD 1.

Il monitoraggio dei risultati in materia di occupazione figura nel doc. 13307/23 ADD 2.

Messaggi chiave del comitato per l'occupazione (EMCO) sulla base della relazione annuale sui risultati in materia di occupazione e del monitoraggio dei risultati in materia di occupazione per il 2023

1. In linea con il mandato di cui all'articolo 150 TFUE, il comitato per l'occupazione ha effettuato per il Consiglio il proprio esame annuale della situazione occupazionale nell'UE. Tale esame si basa sul monitoraggio dei risultati in materia di occupazione (EPM¹) per il 2023, che consente di osservare i progressi realizzati verso il conseguimento degli obiettivi per il 2030 e di individuare a colpo d'occhio le principali sfide in materia di occupazione e i risultati positivi riguardo al mercato del lavoro in tutta l'UE e in ciascuno Stato membro.
2. I dati principali emersi dall'EPM di quest'anno, concordato nell'ambito del gruppo Indicatori dell'EMCO a fine maggio, sono sintetizzati nella relazione annuale sui risultati in materia di occupazione (AEPR) per il 2023 e integrano le conclusioni tratte dalla sorveglianza multilaterale del comitato per l'occupazione sull'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del Consiglio e di altre raccomandazioni del Consiglio nel quadro del semestre europeo.
3. Sia l'EPM che la relazione annuale sui risultati in materia di occupazione (AEPR) integrano per il secondo anno consecutivo gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 concernenti l'occupazione e l'apprendimento degli adulti proposti dalla Commissione europea nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali e accolti con favore dai leader dell'UE al vertice sociale di Porto nel maggio 2021 e dal Consiglio europeo nel giugno 2021 nonché i relativi obiettivi nazionali stabiliti dagli Stati membri e presentati al Consiglio EPSCO del giugno 2022.

¹ L'EPM si fonda sui risultati del quadro di valutazione comune (Joint Assessment Framework – JAF). Il JAF è uno strumento di valutazione basato su un insieme di indicatori, sviluppato congiuntamente dal comitato per l'occupazione, dal comitato per la protezione sociale (CPS) e dalla Commissione europea, che contempla settori d'intervento generali e specifici nell'ambito degli orientamenti in materia di occupazione e mira a individuare le principali sfide per l'occupazione e i risultati positivi del mercato del lavoro in tali settori e a sostenere gli Stati membri nel definire le loro priorità.

4. Inoltre, l'analisi presentata nell'AEPR di quest'anno introduce una visione prospettica in quanto prende in considerazione la crescita minima annua dell'occupazione necessaria a livello dell'UE e nazionale per raggiungere i rispettivi obiettivi relativi al tasso di occupazione entro il 2030 e mette in luce anche il potenziale contributo di specifici gruppi di popolazione ai progressi verso il conseguimento dell'obiettivo relativo al tasso di occupazione.
5. Malgrado le gravi sfide da affrontare, come la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, la crisi energetica e le pressioni inflazionistiche, l'economia dell'UE ha registrato risultati relativamente buoni nel 2022 e il mercato del lavoro ha continuato a essere resiliente, con tassi di occupazione e di disoccupazione che hanno raggiunto nuovi livelli record.
6. Più precisamente, il tasso di occupazione nell'UE-27 per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni è ulteriormente migliorato nel 2022, attestandosi al 74,6 % (un aumento di 1,5 punti percentuali rispetto al 2021), il tasso più elevato dall'inizio della serie storica nel 2009. Nel 2022 sono stati registrati aumenti del tasso di occupazione per tutte le principali fasce di età (giovani, lavoratori della fascia primaria di età e lavoratori anziani) a livello dell'UE. Inoltre, in tutti gli Stati membri il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni ha registrato un miglioramento nel 2022 rispetto al 2021 e in quasi tutti gli Stati membri dell'UE il tasso di occupazione (20-64 anni) nel 2022 ha superato il livello pre-pandemia (2019). Il tasso di attività dell'UE (per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni) ha continuato a migliorare nel 2022, raggiungendo il 79,4 % (un aumento di 1 punto percentuale rispetto al 2021), con un contributo maggiore delle donne a questo sviluppo.
7. Il tasso di disoccupazione per le persone di età superiore ai 15 anni è diminuito in media di 0,9 punti percentuali nell'UE nel 2022 rispetto al 2021, attestandosi al 6,2 %, con un calo registrato in quasi tutti gli Stati membri nel 2022. Inoltre, nello stesso anno anche il tasso di disoccupazione di lungo periodo ha registrato un calo nell'UE-27.

8. Il tasso di disoccupazione giovanile nell'UE (fascia di età 15-24 anni) è diminuito nel 2022 rispetto all'anno precedente, pur restando più di due volte superiore al tasso di disoccupazione generale, il che mette in rilievo una sfida importante a tale riguardo, come anche la necessità di continuare ad attuare la garanzia per i giovani rafforzata. Inoltre, nell'UE il tasso di persone di età compresa tra i 15 e i 29 anni che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) è diminuito di 1,4 punti percentuali nel 2022, attestandosi all'11,7 %. In aggiunta, nell'UE-27 il divario di genere a livello occupazionale, ossia la differenza nel tasso di occupazione tra uomini e donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni, pur essendo leggermente diminuito nel 2022, scendendo a 10,7 punti percentuali rispetto ai 10,9 punti percentuali del 2021, continua a essere elevato. Sono pertanto necessari progressi significativi in questi due ambiti. Secondo il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, al fine di conseguire l'obiettivo principale di un tasso di occupazione del 78 % entro il 2030, l'Europa deve adoperarsi per ridurre almeno della metà il divario di genere a livello occupazionale rispetto al 2019 e ridurre il tasso di NEET tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni dal 12,6 % (2019) al 9,0 % entro il 2030 (riduzione di 3,6 punti percentuali), in particolare migliorando le loro prospettive occupazionali.
9. Guardando al futuro, in base a una delle principali conclusioni delle previsioni economiche di primavera 2023 della Commissione, il perdurare delle tensioni sul mercato del lavoro, l'eccedenza di manodopera dovuta alla carenza di competenze e la forte domanda, in particolare di servizi, dovrebbero attenuare l'impatto del rallentamento economico sul mercato del lavoro. In tale contesto, la crescita dell'occupazione nell'UE dovrebbe attestarsi allo 0,5 % per quest'anno. Nel 2024 l'occupazione dovrebbe continuare a crescere moderatamente (0,4 %) e di conseguenza la crescita creatrice di occupazione dovrebbe ridursi rispetto al 2022. Nel 2023 il tasso di disoccupazione dovrebbe rimanere prossimo al suo minimo storico (6,2 %) nell'UE, per poi scendere al 6,1 % nel 2024.

10. Per quanto riguarda in particolare l'obiettivo principale relativo al tasso di occupazione da conseguire entro il 2030, le condizioni favorevoli del mercato del lavoro nel 2022 hanno contribuito in larga misura ai progressi realizzati verso l'obiettivo del 78 % entro il 2030. Al fine di conseguire l'obiettivo è necessario ora un aumento medio di 3,4 punti percentuali entro il 2030 a livello dell'UE; otto Stati membri intendono tuttavia aumentare il proprio tasso di occupazione in misura maggiore per raggiungere i rispettivi obiettivi nazionali. Sulla base dei più recenti dati annuali dell'indagine sulle forze di lavoro per il tasso di occupazione (persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni), nel 2022 cinque Stati membri hanno superato i rispettivi obiettivi nazionali e uno Stato membro ha raggiunto il proprio obiettivo. Inoltre, il tasso di occupazione nel 2022 era già superiore all'obiettivo principale dell'UE del 78 % in undici Stati membri (rispetto agli otto dell'anno precedente).
11. Confrontando la recente (2022) crescita annua dell'occupazione negli Stati membri con la crescita media annua dell'occupazione nel periodo (pre-COVID) 2013-2019 e con la crescita minima (annua) dell'occupazione necessaria a ciascuno Stato membro per raggiungere l'obiettivo nazionale relativo al tasso di occupazione, si può concludere che nel 2022 la maggior parte degli Stati membri ha conseguito una crescita dell'occupazione superiore al rispettivo tasso medio pre-COVID e che, a causa del calo demografico, la maggior parte degli Stati membri avrebbe bisogno di una crescita minima annua dell'occupazione inferiore rispetto al periodo pre-crisi per raggiungere il rispettivo obiettivo nazionale.

12. Nel quadro dell'analisi e del monitoraggio dei progressi compiuti verso il conseguimento dell'obiettivo relativo al tasso di occupazione per il 2030, è utile esaminare anche i risultati dei diversi gruppi di popolazione (ad esempio giovani, lavoratori della fascia primaria di età e lavoratori anziani) e individuare quelli con risultati inferiori alla media. Se il potenziale per ciascuno Stato membro e ciascun sottogruppo è rappresentato dalla differenza tra il tasso di occupazione specifico e il corrispondente tasso di occupazione medio dell'UE (o la media dei tre tassi di occupazione più elevati nell'UE per il gruppo di popolazione in questione), si possono prevedere vantaggi ipotetici derivanti dall'aumento dei tassi di occupazione tra i gruppi specifici. Per un numero significativo di Stati membri dell'UE, ciò vale in particolare per i lavoratori poco qualificati (donne e uomini).
13. In una fase successiva, il gruppo Indicatori dell'EMCO discuterà anche dell'approccio metodologico relativo al monitoraggio dei progressi verso il conseguimento degli obiettivi principali e nazionali in materia di apprendimento degli adulti per il 2030, tenendo conto del fatto che nel 2022 i dati non provenivano più dall'indagine sull'istruzione degli adulti, bensì dall'indagine sulle forze di lavoro.
14. In termini di priorità tematiche per gli Stati membri, la lettura dell'EPM per il 2023 evidenzia una serie di sfide importanti per l'occupazione. Nell'ambito delle competenze e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, tali sfide interessano principalmente gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e la scarsa partecipazione ad attività di formazione. L'Anno europeo delle competenze dovrebbe imprimere un nuovo slancio all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, consentendo alle persone e alle imprese di contribuire alle transizioni verde e digitale, sostenendo l'innovazione e la competitività. Riguardo ai sistemi di istruzione e formazione, tra le principali sfide si annoverano la dipendenza dei risultati scolastici dal contesto socioeconomico, la scarsa acquisizione di competenze di base, i bassi tassi di istruzione terziaria, l'incidenza dell'abbandono scolastico e la scarsa attrattiva della professione di insegnante.

15. Si ravvisano poi difficoltà nel settore della partecipazione al mercato del lavoro, anche per gruppi specifici, come lavoratori anziani, giovani, donne, lavoratori poco qualificati e cittadini di paesi terzi. Alcuni paesi presentano inoltre difficoltà legate al funzionamento delle prestazioni di disoccupazione e/o all'impatto dei sistemi fiscali e previdenziali sulla partecipazione al mercato del lavoro (ad es. le trappole della povertà o le trappole della disoccupazione). In tema di parità di genere, una delle principali preoccupazioni riguarda la persistenza di divari di genere a livello occupazionale, mentre in relazione all'equilibrio tra vita professionale e vita privata si rivelano questioni essenziali la disponibilità e la diffusione di assistenza nonché l'effetto della genitorialità sulla partecipazione al mercato del lavoro. La segmentazione del mercato del lavoro continua altresì a destare preoccupazione per alcuni Stati membri, allorché si riscontrano diverse problematiche nel settore delle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) e nel funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego (SPI).
16. L'analisi mette inoltre in evidenza tendenze UE comuni positive di recente manifestazione e negative da tenere sotto osservazione. In particolare, l'EPM sottolinea una serie di sviluppi positivi per il periodo 2021-2022: un aumento dell'occupazione totale delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni in tutti gli Stati membri; un aumento dell'occupazione totale in 25 Stati membri; un aumento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani in 24 Stati membri; un calo del tasso di NEET tra le persone di età compresa tra i 15 e i 29 anni in 19 Stati membri; un aumento della partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (percentuale della popolazione adulta di età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle ultime quattro settimane) in 15 paesi. Alcune di queste tendenze annuali sono confermate dall'analisi degli andamenti a più lungo termine su un periodo di tre anni. Tuttavia l'EPM mette inoltre in evidenza una serie di tendenze negative per il periodo 2021-2022: un deterioramento del costo nominale del lavoro per unità di prodotto in 21 Stati membri e un'elevata incidenza dell'inattività e del lavoro a tempo parziale dovuti a responsabilità personali e familiari in 13 Stati membri.
17. I recenti lavori dell'EMCO sulla sorveglianza multilaterale indicano che gli Stati membri hanno attuato riforme in tutti i settori strategici individuati dall'EPM come settori prioritari, ma permangono ancora delle difficoltà, come sottolineato anche dalle raccomandazioni specifiche per paese del 2023.

18. Gli Stati membri hanno introdotto o prevedono di introdurre politiche di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione con l'obiettivo di affrontare le crescenti carenze di competenze nei settori ad alta domanda (come l'assistenza sanitaria), contrastare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e adeguare le competenze della manodopera ai cambiamenti del mondo del lavoro, anche con il sostegno delle risorse disponibili a titolo del FSE+ e di *NextGenerationEU*. In un contesto caratterizzato da condizioni tese sul mercato del lavoro e da un basso tasso di disoccupazione, gli Stati membri stanno introducendo sempre più misure di formazione rivolte principalmente ai più vulnerabili, il cui potenziale rimane inutilizzato. Ci si sta adoperando per migliorare la fornitura di servizi e la capacità dei servizi pubblici per l'impiego (SPI), anche attraverso strumenti digitali e migliori strumenti di previsione per il mercato del lavoro e le competenze. Inoltre, gli Stati membri stanno intensificando gli sforzi per migliorare le competenze degli insegnanti, in particolare le competenze digitali, e rafforzare l'attrattiva della professione di insegnante.
19. La segmentazione del mercato del lavoro nell'insieme degli Stati membri continua ad avere conseguenze su determinati gruppi, in particolare i giovani, le donne, i migranti e le persone scarsamente qualificate. In alcuni casi il lavoro a tempo parziale involontario resta elevato, mentre sono bassi i tassi di transizione da contratti temporanei a contratti permanenti. Per tutto il 2022 molti Stati membri hanno proseguito gli sforzi volti a promuovere i contratti a tempo indeterminato come modalità di lavoro tipica. La lotta contro gli abusi nel ricorso a forme di lavoro atipiche e al lavoro autonomo nonché il contrasto del lavoro sommerso continuano a costituire una priorità nell'agenda politica di molti Stati membri. Inoltre, anche il lavoro su piattaforma digitale ha acquisito importanza, contribuendo a creare nuovi posti di lavoro, ma facendo sorgere anche sfide in termini di equità delle condizioni di lavoro.

20. Per quanto riguarda la tassazione del lavoro, a causa dell'aumento dei prezzi dell'energia e dei prodotti alimentari, nel 2022 molti Stati membri hanno introdotto misure per attenuare l'impatto dell'inflazione sui redditi delle famiglie e dei lavoratori. In molti Stati membri si sono registrati anche progressi nel rendere il sistema fiscale più verde e più favorevole a una crescita sostenibile. Tuttavia, per sostenere una crescita inclusiva, molti Stati membri dispongono ancora di un margine significativo di riduzione della pressione fiscale sul lavoro e di miglioramento del loro regime fiscale e previdenziale. Aliquote marginali dell'imposta ben concepite possono incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare, e aumentare il numero di ore di lavoro. Inoltre, il cuneo fiscale sui lavoratori a basso salario resta elevato in molti Stati membri.
21. Le responsabilità di assistenza, anche in relazione alle persone bisognose di assistenza a lungo termine e ai bambini, rimangono uno dei principali fattori che ostacolano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la loro occupazione a tempo pieno in molti Stati membri, lasciando circa 7,7 milioni di donne fuori dal mercato del lavoro. Si osservano nondimeno progressi a livello generale nell'offerta di accesso a un'educazione e cura della prima infanzia di buona qualità e a prezzi abbordabili, in particolare attraverso l'ampliamento dell'offerta di posti disponibili e il sostegno alle famiglie a basso reddito nell'accesso ai servizi. In alcuni casi, la partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia (ECEC) è aumentata grazie all'abbassamento dell'età dell'istruzione obbligatoria. Nonostante gli sforzi compiuti, permangono notevoli sfide per quanto riguarda il miglioramento dell'accesso dei bambini provenienti da un contesto socioeconomico svantaggiato e l'adattamento dell'ECEC alle esigenze dei bambini con disabilità o che necessitano di cure speciali.

22. Il riesame dell'EMCO sul dialogo sociale ha evidenziato che in tutti gli Stati membri, con pochissime eccezioni, il quadro istituzionale per il dialogo sociale è più che adeguato. Tuttavia, rimane della massima importanza evitare un semplice coinvolgimento formalistico delle parti sociali e garantire un processo di consultazione tempestivo e significativo durante l'intero processo di elaborazione delle politiche. La qualità delle consultazioni può anche migliorare se sostenuta da risultati basati su dati concreti e da valutazioni d'impatto ex ante della legislazione proposta.
23. Per quanto riguarda il pacchetto di primavera per il 2023, adottato dalla Commissione il 24 maggio, l'EMCO ha rilevato, nel parere orizzontale congiunto con il CPS sul semestre europeo 2023 per il Consiglio EPSCO di giugno 2023, che il numero di raccomandazioni specifiche per paese nei settori di competenza del Consiglio EPSCO è rimasto più limitato rispetto ai cicli del semestre precedenti l'introduzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF). Ha inoltre preso atto del numero relativamente più elevato di raccomandazioni specifiche per paese "orizzontali" proposte per tutti gli Stati membri, sottolineando nel contempo la necessità di conservare il carattere specifico per paese di dette raccomandazioni.
24. Nel parere, l'EMCO e il CPS hanno invitato a realizzare un più stretto coordinamento tra le politiche economiche, di bilancio, occupazionali e sociali², data l'ampia gamma di rischi socioeconomici e sfide politiche attuali su cui incide la guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina e al fine di garantire una transizione verde e digitale equa e una crescita sostenibile e inclusiva. In tale contesto il rafforzamento del ruolo dell'EPSCO e dei suoi comitati nel quadro del semestre europeo rimane una priorità fondamentale, sebbene si riconosca la necessità di proseguire gli sforzi tesi a modernizzare gli strumenti di monitoraggio dei comitati, mantenere l'attuale orientamento del semestre in linea con il trattato ed evitare rischi di oneri amministrativi.

² In linea con le rispettive competenze sancite dai trattati e i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

25. In risposta a tale invito, nonché a un precedente invito del Consiglio EPSCO del marzo 2022³, il gruppo Indicatori ha avviato la riflessione sugli strumenti di monitoraggio e di presentazione di relazioni dell'EMCO al fine di renderli più adeguati allo scopo. La prima fase di questo esercizio, attualmente in corso, prevede la revisione del quadro di valutazione comune (Joint Assessment Framework) quale base per tutti gli altri strumenti.
26. Il semestre europeo resta uno strumento di coordinamento efficace per promuovere una crescita economica sostenibile e inclusiva, la competitività, l'occupazione, come pure una protezione e un'inclusione sociali adeguate. Il ciclo del semestre europeo 2024 dovrebbe continuare ad affrontare le sfide attuali e future del mercato del lavoro in un contesto di incertezza delle prospettive geopolitiche ed economiche globali, anche in relazione alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e agli eventi connessi alle perturbazioni climatiche. Il prossimo ciclo del semestre dovrebbe altresì continuare a sostenere le transizioni verde e digitale e affrontare l'impatto dei cambiamenti demografici sul mercato del lavoro. Come sottolineato nell'EPM, per conseguire gli obiettivi nazionali e principali dell'UE per il 2030 occorre affrontare le sfide strutturali nei settori della partecipazione al mercato del lavoro e delle politiche attive del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione, delle competenze e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, del funzionamento dei sistemi fiscali/previdenziali, della parità di genere e dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata, nonché della segmentazione del mercato del lavoro.

³ Cfr. il documento 6933/22 del Consiglio.