



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 24 novembre 2022
(OR. en)**

15076/22

**SOC 640
EMPL 441
ECOFIN 1188
EDUC 399**

PROPOSTA

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	22 novembre 2022
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2022) 783 final
Oggetto:	PROPOSTA DI RELAZIONE COMUNE SULL'OCCUPAZIONE DELLA COMMISSIONE E DEL CONSIGLIO

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 783 final.

All.: COM(2022) 783 final



Strasburgo, 22.11.2022
COM(2022) 783 final

**PROPOSTA DI RELAZIONE COMUNE SULL'OCCUPAZIONE
DELLA COMMISSIONE E DEL CONSIGLIO**

Indice

MESSAGGI FONDAMENTALI	1
CAPITOLO 1. PANORAMICA DELLE TENDENZE NELLA SOCIETÀ E NEL MERCATO DEL LAVORO NELL'UNIONE EUROPEA, OBIETTIVI PRINCIPALI E ISTANTANEE TRATTE DAL QUADRO DI VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE SOCIALE	26
1.1 Tendenze nel mercato del lavoro	26
1.2 Tendenze nella società	30
1.3 Obiettivi principali dell'UE e obiettivi nazionali per il 2030	34
1.4 Panoramica delle sfide sulla base del quadro di valutazione della situazione sociale	40
CAPITOLO 2. RIFORME OCCUPAZIONALI E SOCIALI - RISULTATI E AZIONE DEGLI STATI MEMBRI	48
2.1 Orientamento 5: rilanciare la domanda di forza lavoro	48
2.2 Orientamento 6: potenziare l'offerta di forza lavoro e migliorare l'accesso all'occupazione, le abilità e le competenze	71
2.3 Orientamento 7: migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e l'efficacia del dialogo sociale	117
2.4. Orientamento 8: promuovere le pari opportunità per tutti, favorire l'inclusione sociale e combattere la povertà	148

MESSAGGI FONDAMENTALI

La relazione comune sull'occupazione della Commissione europea e del Consiglio monitora la situazione dell'occupazione nell'Unione e l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione, in conformità dell'articolo 148 TFUE. Offre una panoramica annuale dei principali sviluppi sociali e occupazionali nell'Unione e delle recenti misure strategiche adottate dagli Stati membri in linea con gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione¹. Individua inoltre i pertinenti settori prioritari principali per l'azione strategica. Sulla base della proposta della Commissione e a seguito di scambi in seno ai competenti comitati consultivi del Consiglio, il testo definitivo sarà adottato dal Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (EPSCO). Affrontare le sfide individuate nella relazione aiuterà a realizzare una convergenza sociale verso l'alto, a rafforzare lo slancio dell'Unione verso l'equità delle transizioni verde e digitale e a far fronte ai cambiamenti demografici, oltre a contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

In linea con il piano d'azione del marzo 2021 accolto con favore dai leader dell'UE in occasione del vertice sociale di Porto, la relazione comune sull'occupazione 2023 continua a porre un accento particolare sull'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il monitoraggio rafforzato dell'attuazione dei principi del pilastro nei settori delle pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, delle condizioni di lavoro eque e della protezione sociale e inclusione prosegue nella presente edizione della relazione. A tal fine ci si è avvalsi in particolare di riquadri tematici sulle principali sfide in questi settori, alla luce delle prospettive socioeconomiche e delle più recenti iniziative strategiche. La relazione integra gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà, accolti con favore dai leader dell'UE a Porto e dal Consiglio europeo del giugno 2021. Prende inoltre per la prima volta in esame gli obiettivi nazionali proposti dagli Stati membri, presentati e discussi nel Consiglio EPSCO del giugno 2022, a seguito di un processo di discussioni bilaterali con i servizi della Commissione e di riesami multilaterali con il comitato per l'occupazione e il comitato per la protezione sociale. La relazione integra anche gli obiettivi delle strategie dell'Unione dell'uguaglianza² e prende in esame le sfide affrontate dai gruppi vittime di disuguaglianze.

Gli obiettivi nazionali per il 2030 proposti dagli Stati membri esprimono un elevato livello di ambizione collettiva nell'UE, il che dovrebbe promuovere la convergenza sociale verso l'alto nell'Unione nel prossimo decennio. Nel loro complesso gli obiettivi nazionali in materia di occupazione superano di 0,5 punti percentuali il corrispondente obiettivo principale dell'UE, che prevede il raggiungimento di un livello minimo del 78 %. Contemporaneamente gli Stati membri si sono impegnati collettivamente a sottrarre alla povertà 600 000 persone in più rispetto a quanto previsto dall'obiettivo principale dell'UE, che prevede di ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale³. Gli obiettivi nazionali in materia di competenze rispecchiano diversi livelli di ambizione, in linea con l'esigenza di contribuire all'obiettivo principale dell'UE per il 2030 di garantire che almeno il 60 % degli adulti partecipi ad attività di formazione ogni

¹ L'ultimo aggiornamento degli orientamenti in materia di occupazione è stato adottato dal Consiglio dell'Unione europea nell'ottobre 2021 (GU L 379 del 26.10.2021, pag. 1).

² La strategia per la parità di genere 2020-2025, il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, il quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom per il periodo 2020-2030, la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ e la strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030.

³ Senza considerare la Germania, la Danimarca e Malta, che hanno fissato i rispettivi obiettivi nazionali mediante indicatori diversi dal numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, utilizzato per definire l'obiettivo principale dell'UE.

anno, raggiungendo un impegno aggregato del 57,6 %. Gli obiettivi nazionali per il 2030 avranno un ruolo fondamentale nel promuovere l'azione strategica per il conseguimento di una convergenza sociale verso l'alto.

I fondi della politica di coesione e l'attuazione delle riforme e degli investimenti contemplati nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri sostengono una ripresa equa, inclusiva e sostenibile. In aggiunta al sostegno fornito dal Fondo sociale europeo Plus, dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo per una transizione giusta nel periodo 2021-2027, il dispositivo per la ripresa e la resilienza promuove la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, e promuovendo la creazione di posti di lavoro di qualità attraverso riforme e investimenti pertinenti. In tal modo il dispositivo contribuisce anche all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, con particolare attenzione alle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese⁴. A tale riguardo risultano pertinenti quattro dei sei pilastri che definiscono l'ambito di applicazione del dispositivo, vale a dire: i) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; ii) coesione sociale e territoriale; iii) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale e iv) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani. Ad oggi la Commissione ha erogato oltre 137 miliardi di EUR nell'ambito del dispositivo sotto forma sia di sovvenzioni e prestiti sia di prefinanziamenti⁵. Al 15 novembre erano stati raggiunti 106 traguardi e obiettivi attribuiti alle categorie sociali su un totale di 357 (circa il 30 %)⁶. Circa il 30 % dei traguardi e degli obiettivi conseguiti finora dagli Stati membri è attribuito ai suddetti quattro pilastri del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Poiché rientra nell'analisi della risposta politica, la relazione comune sull'occupazione riguarda anche una serie di misure sostenute mediante i finanziamenti dell'UE, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo per una transizione giusta. Tutte queste misure sosterranno le prospettive di crescita e di occupazione, nonché la coesione sociale ed economica e la resilienza nell'Unione.

L'analisi contenuta nella relazione comune sull'occupazione 2023 si basa sul quadro di valutazione della situazione sociale. Nel quadro del piano d'azione sul pilastro dei diritti sociali del marzo 2021, la Commissione ha proposto una revisione del quadro di valutazione della situazione sociale per migliorare il monitoraggio dei principi del pilastro mediante una serie riveduta di indicatori principali, approvata dal Consiglio EPSCO nel giugno 2021, che ora comprende nuovi indicatori relativi a dimensioni strategiche fondamentali come l'apprendimento degli adulti⁷, l'inserimento nel mercato del lavoro delle persone con disabilità, il rischio di povertà o di esclusione sociale dei minori e l'onerosità eccessiva dei costi abitativi. La serie riveduta di indicatori principali consente di individuare con maggiore precisione le principali sfide a livello sociale, occupazionale e di competenze nell'UE e negli Stati membri e di monitorare più da vicino la convergenza sociale verso l'alto, come indicato nella figura che segue. In seguito al mandato della presidenza ceca, è stato istituito un gruppo di lavoro ad hoc per discutere di un eventuale quadro di valutazione della convergenza sociale rafforzato nel contesto del semestre europeo; tale gruppo riferisce ai comitati consultivi del Consiglio EPSCO in merito al lavoro svolto.

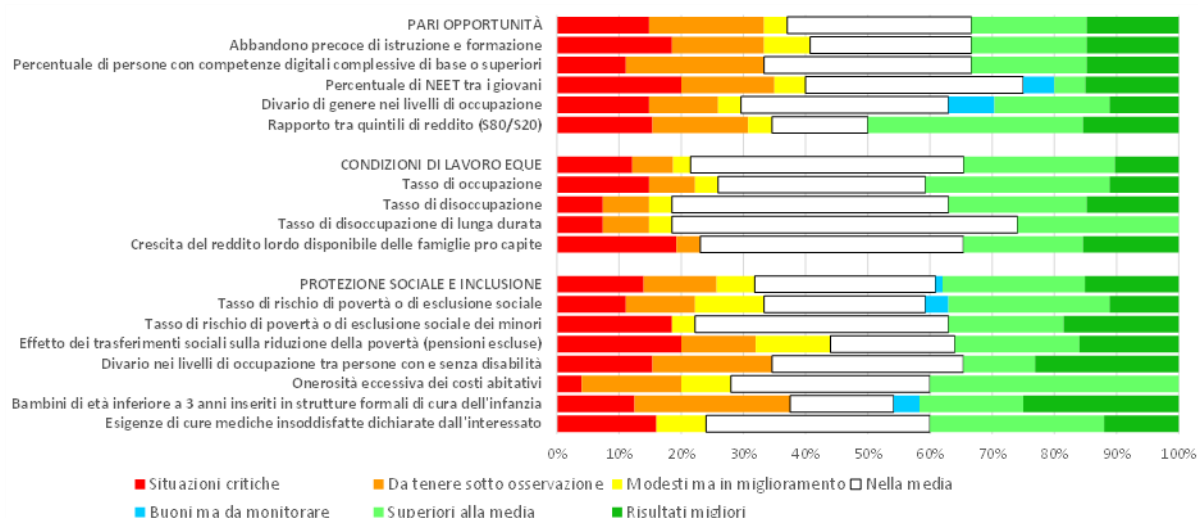
⁴ Articolo 4 del regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17).

⁵ Al 15 novembre 2022.

Le categorie sociali sono definite e applicate sulla base della metodologia adottata dalla Commissione, in consultazione con il Parlamento europeo e gli Stati membri, con il regolamento delegato (UE) 2021/2105.

⁷ I dati per l'indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale relativo all'apprendimento degli adulti saranno disponibili per la prima volta nel 2023.

Sfide a livello sociale, occupazionale e di competenze negli Stati membri dell'UE per indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale



Note: 1) i dati relativi all'indicatore sulla partecipazione degli adulti all'apprendimento non sono ancora disponibili; 2) mancano i dati relativi ad alcuni indicatori per determinati paesi (cfr. la nota alla tabella 1.4.1 nella sezione 1.4). Le legende relative a tutti gli indicatori figurano negli allegati.

Dopo una solida ripresa nel 2021 e nel primo semestre del 2022, i mercati del lavoro dell'UE devono far fronte alle incertezze legate agli effetti della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e alle forti pressioni inflazionistiche. I mercati del lavoro dell'UE hanno registrato buoni risultati nel 2021, all'indomani della pandemia di COVID-19 e della revoca delle necessarie misure di contenimento. Hanno continuato a registrare miglioramenti nella prima metà del 2022, quando il tasso di occupazione ha raggiunto un massimo storico (il 74,8 % e il 74,3 % rispettivamente nell'UE e nella zona euro nel secondo trimestre 2022, superando i livelli pre-crisi rispettivamente di 1,6 e 1,4 punti percentuali). Nel settembre 2022 il tasso di disoccupazione dell'UE è sceso a un minimo storico pari al 6 % nell'UE (e al 6,6 % nella zona euro), in calo rispetto ai livelli dell'anno precedente, pari rispettivamente al 6,7 % e al 7,3 %. Nel contempo la percentuale di NEET è scesa all'11,7 % nell'UE rispetto al 13,3 % dell'anno precedente, mentre la disoccupazione giovanile si è attestata al 14,4 %, in calo rispetto al 17,5 %. Il tasso di disoccupazione di lunga durata è leggermente aumentato nel 2021. Tuttavia dalla metà del 2021 l'inflazione è salita ai massimi storici, con un forte impatto sul potere d'acquisto delle famiglie e sulla redditività delle imprese. La crescita economica per il 2022 e il 2023 è stata rivista al ribasso nelle ultime previsioni della Commissione europea, influenzate significativamente dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Si prevede che la crescita dell'occupazione si attesti all'1,7 % nel 2022, per poi segnare una battuta d'arresto nel 2023 e risalire moderatamente allo 0,4 % nel 2024. Sono stati realizzati interventi strategici eccezionali a livello di UE e di Stati membri per rispondere alla crisi energetica in corso (ulteriori dettagli sono indicati più avanti e nella sezione 2.4). In prospettiva futura, la situazione di crisi energetica attuale richiede un coordinamento efficace delle politiche economiche, occupazionali e sociali, in grado di promuovere una crescita sostenibile, inclusiva e fonte di occupazione e di proteggere le persone in situazioni di vulnerabilità.

I risultati sul mercato del lavoro rimangono degni di nota, nonostante le maggiori incertezze dovute alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina

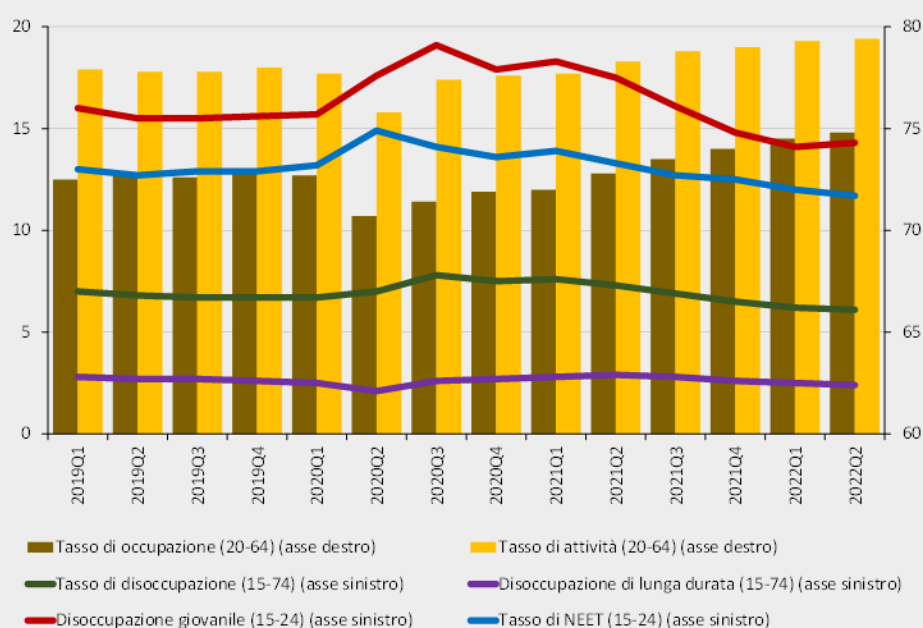
74,8 %
tasso di occupazione
 nel secondo trimestre 2022
 (+ 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente)

79,4 %
tasso di attività
 (fascia di età 20-64 anni) nel secondo trimestre 2022
 (+ 1,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente)

6,1 %
tasso di disoccupazione
 nel secondo trimestre 2022 (- 1,2 punti percentuali rispetto al secondo trimestre 2021)

14,3 %
tasso di disoccupazione giovanile
 (fascia di età 15-24 anni) (- 3,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente)

Indicatori chiave del mercato del lavoro nell'UE-27 (in %, dati trimestrali)



Fonte: banca dati Eurostat [[lfsi_emp_q](#)], [[une_rt_q](#)], [[une_ltu_q](#)] e [[lfsi_neet_q](#)]. Dati destagionalizzati, senza correzione degli effetti di calendario.

Le carenze di manodopera e di competenze hanno superato i livelli pre-pandemia in diversi paesi dell'UE, evidenziando l'importanza di rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro e, in particolare, il miglioramento delle competenze e la **riqualificazione professionale**. Con la rapida ripresa economica, il problema delle carenze di manodopera è riemerso velocemente nel 2021, soprattutto in alcuni settori e occupazioni. Alla fine del 2021 ha raggiunto o superato i livelli precedenti la pandemia in diversi paesi nei settori dell'industria, dei servizi e delle costruzioni. Nell'UE nel 2021 sono state segnalate carenze principalmente per i gruppi professionali nei settori dell'assistenza sanitaria e

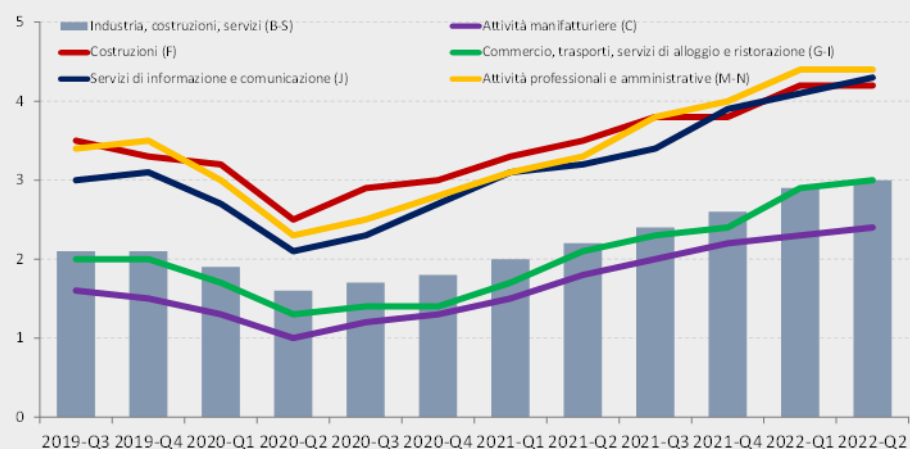
dell'assistenza a lungo termine, del software, delle costruzioni e della meccanica. Anche in alcuni settori legati alla transizione verde si è registrata una carenza di lavoratori qualificati, che si prevede in aumento data l'accelerazione della transizione energetica innescata dalla manipolazione dei mercati dell'energia da parte della Russia. La carenza di competenze, tra cui le competenze digitali, deriva anche dall'insufficiente qualità ed efficacia di alcuni sistemi di istruzione e formazione. Sull'offerta di manodopera e di competenze incidono anche fattori più generali, quali le condizioni di lavoro, la retribuzione e la salute e sicurezza sul luogo di lavoro. L'invecchiamento della popolazione sta inoltre riducendo la forza lavoro disponibile in Europa. Tra le principali azioni strategiche a tale riguardo vi sono l'adozione di politiche attive del mercato del lavoro efficaci che promuovano l'inclusione nel mercato del lavoro delle donne e dei gruppi sottorappresentati, nonché il miglioramento delle competenze e la riqualificazione. Alla luce del processo di ristrutturazione industriale in corso, è particolarmente importante sostenere le transizioni professionali in linea con la raccomandazione della Commissione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE). È altresì fondamentale migliorare le previsioni relative alle competenze per un'adeguata elaborazione e messa in atto di politiche attive del mercato del lavoro, nonché per l'istruzione e la formazione.

Le carenze di manodopera sono in crescita sin dall'inizio della pandemia di COVID-19

Tassi di posti di lavoro vacanti oltre il 4% in attività professionali, scientifiche e tecniche, nei settori dell'informazione e e comunicazione e delle costruzioni dall'inizio del 2022

I tassi di posti di lavoro vacanti sono raddoppiati in settori chiave dall'inizio del 2022

Tassi di posti di lavoro vacanti nell'UE per attività economica (in %, dati trimestrali)



Nota: attività NACE 2, B-S (industria, costruzioni e servizi, escluse le attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico e le attività di organizzazioni e organismi extraterritoriali), C (attività manifatturiere), F (costruzioni), G-I (commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti, servizi di alloggio e di ristorazione), J (informazione e comunicazione), M-N (attività professionali, scientifiche e tecniche). Fonte: Eurostat [teilm310].

Nel contesto attuale, caratterizzato da un'elevata inflazione, i meccanismi di determinazione dei salari dovrebbero continuare a riflettere le condizioni socioeconomiche, preservare l'occupazione e la competitività e attenuare le perdite di potere d'acquisto, in particolare per i lavoratori a basso salario. L'accelerazione dell'inflazione osservata dopo la prima metà del 2021 e proseguita nel 2022, a causa della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, ha determinato un calo delle retribuzioni reali, in particolare tra i lavoratori a basso salario. Occorre quindi garantire opportuni adeguamenti salariali per attenuare la perdita di potere d'acquisto e ridurre i rischi di aumento della povertà (compresa la povertà energetica), pur mantenendo la coerenza con l'obiettivo

generale di affrontare l'inflazione elevata. Nell'attuale contesto macroeconomico si prevede che gli aumenti salariali nella fascia inferiore della distribuzione del reddito non alimenteranno pressioni inflazionistiche ingiustificate, né incideranno sulla competitività. La contrattazione collettiva ha un ruolo di primo piano da svolgere nel conseguimento di risultati equilibrati per quanto riguarda la determinazione dei salari nel contesto attuale, nel rispetto del ruolo delle parti sociali e in linea con le prassi di determinazione dei salari diffuse negli Stati membri, tenendo conto anche delle particolari pressioni sui costi subite da alcuni settori e imprese, nonché dai lavoratori. Per promuovere l'occupazione e preservare il potere d'acquisto, vi è ancora margine per ridurre il cuneo fiscale per i lavoratori a basso e medio reddito in diversi Stati membri.

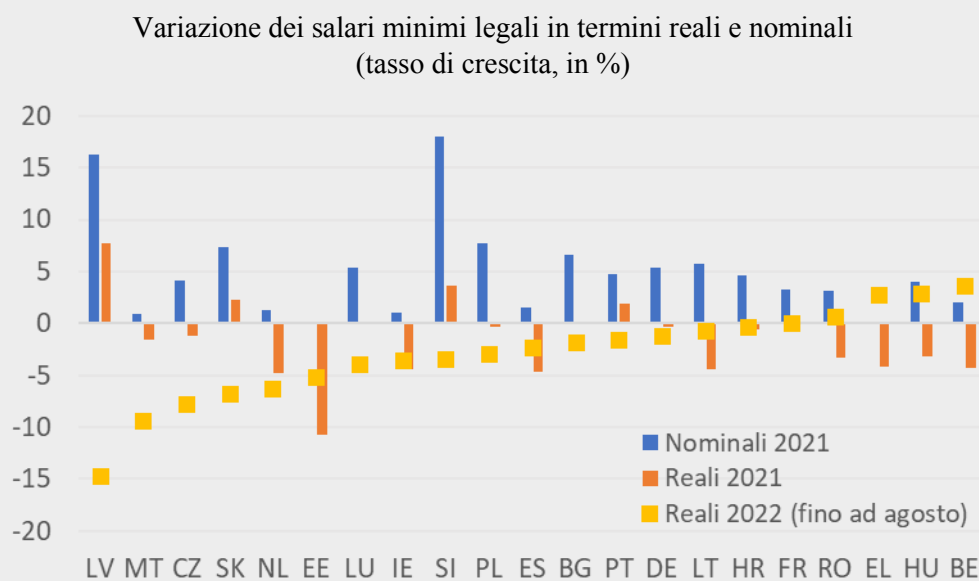
Salari minimi adeguati possono contribuire a proteggere il potere d'acquisto dei lavoratori a basso salario e a prevenire l'aumento della povertà lavorativa, sostenendo nel contempo la domanda e rafforzando gli incentivi al lavoro. Molti lavoratori nell'UE non godono della protezione offerta da salari minimi adeguati. Nel complesso quasi un lavoratore su dieci è a rischio di povertà. Inoltre i salari minimi sono diminuiti in termini reali in quasi tutti gli Stati membri. Attenuare gli effetti dei recenti e sostanziali aumenti dei prezzi è particolarmente importante per i lavoratori a basso salario, che sono maggiormente colpiti dai rincari dell'energia e dei prodotti alimentari. La direttiva relativa a salari minimi adeguati istituisce un quadro con norme chiare per migliorare l'adeguatezza dei salari minimi legali negli Stati membri dove questi sono previsti. La direttiva contribuirà a sostenere le famiglie vulnerabili incoraggiando la determinazione di salari minimi legali a livelli adeguati, tenendo conto, tra l'altro, del potere d'acquisto del salario minimo, delle condizioni socioeconomiche e dell'andamento della produttività a lungo termine. Aggiornamenti periodici dei salari minimi in linea con la direttiva contribuiranno inoltre a prevenire perdite di potere d'acquisto tra i lavoratori che percepiscono il salario minimo nel contesto attuale. La direttiva contiene inoltre disposizioni volte a promuovere la contrattazione collettiva e a rafforzare i meccanismi esecutivi e di monitoraggio in tutti gli Stati membri. Stabilisce in particolare l'obbligo di definire un piano d'azione e di prevedere un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva qualora il tasso di copertura sia inferiore all'80 %. Sebbene sia previsto un periodo di due anni per recepire la direttiva nella legislazione nazionale, un'attuazione anticipata può promuovere gli sforzi degli Stati membri per contribuire a garantire ai lavoratori condizioni di vita e di lavoro adeguate. Inoltre attraverso misure temporanee di sostegno di bilancio destinate ai lavoratori a basso salario è possibile contribuire ad alleviare la perdita di potere d'acquisto dovuta alla crisi energetica.

L'inflazione ha eroso i recenti aumenti dei salari minimi

La retribuzione nominale per dipendente è aumentata del 4,9 % nel secondo trimestre 2022 (rispetto al secondo trimestre 2021).

I salari reali sono invece diminuiti del 3,3 % nel secondo trimestre 2022 (rispetto al secondo trimestre 2021).

In 16 dei 21 Stati membri i salari minimi reali sono diminuiti nel 2022 fino ad agosto.



Nota: gli Stati membri sono classificati in ordine decrescente in relazione all'entità dell'aumento dei salari minimi legali in termini reali nel 2022. Fonte: rete dei corrispondenti di Eurofound ed Eurostat [[pre_hicp_midx](#)], calcoli di Eurofound.

Il lavoro a tempo determinato è aumentato solo leggermente nel 2021 nella maggior parte degli Stati membri sulla scia di condizioni economiche più favorevoli. Sebbene si osservino differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda la percentuale di lavoratori dipendenti a tempo determinato e i relativi tassi di transizione verso un'occupazione a tempo indeterminato (ambito che presenta sfide per alcuni paesi), nella maggior parte degli Stati membri i contratti a tempo determinato continuano a essere più diffusi tra i giovani e le donne. La percentuale di occupazione a tempo parziale nell'UE è rimasta sostanzialmente stabile nel 2021, ma il lavoro a tempo parziale involontario interessa ancora una quota significativa di lavoratori dipendenti in molti paesi. Se radicato, il ricorso diffuso al lavoro a tempo determinato o a tempo parziale, in particolare se involontario, può comportare un calo dello sviluppo del capitale umano, della produttività e della mobilità sociale, con conseguenze nocive per la crescita potenziale. In tale contesto il potenziamento degli ispettorati del lavoro e l'impatto delle misure deterrenti possono contribuire a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, promuovendo nel contempo anche condizioni di lavoro sicure e l'accesso alla protezione sociale. Tali azioni, insieme a politiche attive del mercato del lavoro su misura, possono incoraggiare le transizioni professionali verso l'alto e sostenere un'agevole redistribuzione della forza lavoro tra professioni o settori, compresi quelli legati alle transizioni verde e digitale.

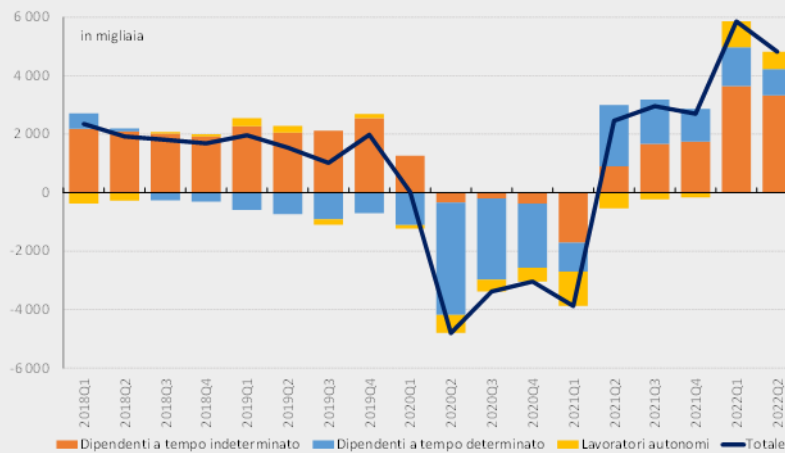
La ripresa non ha portato ad un aumento della percentuale di contratti a tempo determinato, ma i tassi di transizione verso posti di lavoro a tempo indeterminato variano da uno Stato membro all'altro

13,3 %: percentuale di lavoratori (fascia di età 20-64 anni) con **contratti a tempo determinato** nel secondo trimestre 2022 (- 0,4 punti percentuali rispetto al quarto trimestre 2019)

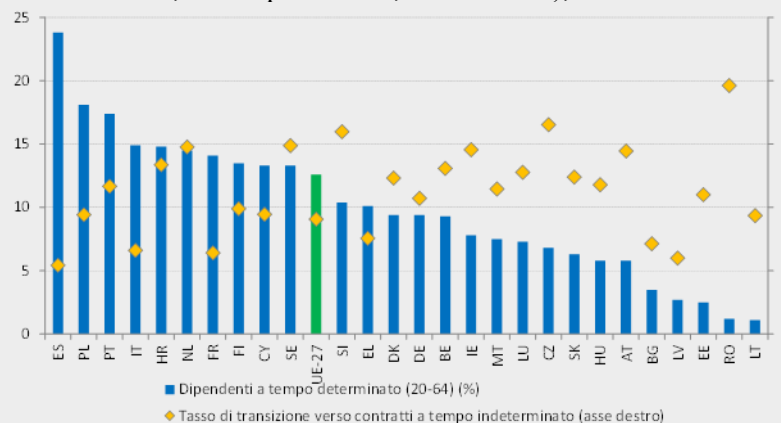
il 50,4 % dei giovani (fascia di età 15-24 anni) e **il 14,3 % delle lavoratrici dipendenti** **avevano contratti a tempo determinato** nel secondo trimestre 2022

7,8 %: percentuale di dipendenti (fascia di età 20-64 anni) con **contratti a tempo determinato involontari** nell'UE nel 2021

Variazioni dell'occupazione per posizione professionale (in migliaia, fascia di età 20-64 anni, variazione annuale basata su dati non destagionalizzati), UE-27



Lavoratori dipendenti a tempo determinato in percentuale del totale dei lavoratori dipendenti (fascia di età 20-64 anni, in %, 2020) e tasso di transizione verso posti di lavoro a tempo indeterminato (in %, media per il 2018, 2019 e 2020), UE-27.



Fonte: Eurostat [lfsq_egaps], [lfsa_etpgan], [ilc_lvhl32] e [lfsq_etgaed]. Nota: interruzione delle serie temporali dal primo trimestre 2021.

Le pratiche di lavoro emergenti, come il telelavoro e il lavoro mediante piattaforma digitale, possono apportare benefici sociali ed economici, ma richiedono un adeguamento delle normative, delle politiche e della cultura del lavoro. La pandemia ha aumentato il ricorso al telelavoro: nel 2021 quasi un quarto dei lavoratori dipendenti ha svolto la propria attività professionale da casa, in netto contrasto con il dato del 2019, pari a un decimo dei dipendenti. Le nuove esperienze con il telelavoro dimostrano che una combinazione tra telelavoro e lavoro in presenza può aiutare i telelavoratori ibridi a godere di un migliore equilibrio complessivo tra attività professionale e vita familiare, oltre ad aumentare la produttività. Per evitare conseguenze negative sulla qualità del lavoro, come il regolare prolungamento dell'orario lavorativo, molti Stati membri hanno adottato misure per

regolamentare il telelavoro, dando vita a una varietà di approcci diversi. Oltre al telelavoro, anche il lavoro mediante piattaforme digitali ha acquisito importanza, contribuendo a creare nuovi posti di lavoro, ma facendo sorgere anche sfide in termini di equità delle condizioni lavorative. Grazie anche alle tecnologie digitali, oltre 28 milioni di persone nell'UE hanno già svolto un lavoro mediante piattaforme digitali. A tale riguardo la Commissione ha presentato una proposta di direttiva che affronta questioni chiave quali la gestione algoritmica, l'eventuale classificazione errata della posizione professionale e la mancanza di trasparenza a livello transfrontaliero. Poiché il telelavoro e il lavoro mediante piattaforme digitali acquisiscono sempre più importanza, è fondamentale garantire l'adeguatezza delle competenze digitali nella società in generale per evitare l'insorgere di divari digitali, anche in relazione ai lavoratori anziani o con un basso livello di competenze.

Il telelavoro può portare a un migliore equilibrio tra attività professionale e vita familiare, mentre il lavoro ibrido contribuisce ad attenuare il rischio di prolungare l'orario lavorativo

il 13 %

dei dipendenti in telelavoro segnala uno scarso equilibrio tra attività professionale e vita familiare rispetto al...

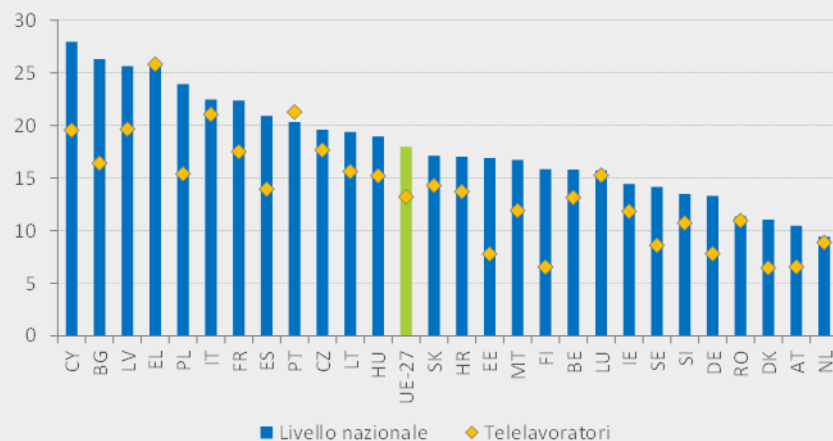
18 %

... dei dipendenti che lavorano presso i locali del datore di lavoro.

Modelli di lavoro ibridi

consentono un migliore equilibrio tra attività professionale e vita familiare nella maggior parte degli Stati membri.

Scarso equilibrio tra attività professionale e vita familiare dichiarato per tutti i dipendenti e i telelavoratori negli Stati membri (in %, 2021)



Nota: lo scarso equilibrio tra attività professionale e vita familiare è indicato dalle risposte "non molto bene" e "per niente bene" fornite dai lavoratori alla domanda "Come si conciliano i Suoi orari di lavoro con i Suoi impegni famigliari o sociali?". Fonte: Eurofound, [indagine telefonica europea sulle condizioni di lavoro \(EWCTS\) 2021](#).

La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha generato un notevole afflusso di sfollati verso l'UE, con le conseguenti esigenze di inserimento nel mercato del lavoro e a livello sociale. Per contribuire ad affrontare la crisi umanitaria e promuovere l'integrazione dei rifugiati ucraini nell'UE, la Commissione europea ha attivato per la prima volta la direttiva sulla protezione temporanea e nell'ottobre 2022 l'ha prorogata fino a marzo 2024. Ciò rende necessario il rilascio di permessi di soggiorno, nonché l'accesso all'istruzione, al mercato del lavoro e alla protezione sociale. Le esigenze riguardano in particolare il

superamento degli ostacoli all'inserimento nel mercato del lavoro, in particolare attraverso corsi di lingue, e gli alloggi, l'assistenza all'infanzia e la scolarizzazione, così come l'assistenza a lungo termine o il sostegno alla salute mentale. Gli sfollati provenienti dall'Ucraina, insieme ai migranti regolari provenienti da altri paesi, possono contribuire ad alleviare le carenze di manodopera nell'Unione a medio e lungo termine, in particolare nelle professioni in cui i suddetti ostacoli all'inserimento nel mercato del lavoro sono meno difficili da superare, e possono contribuire a risolvere almeno in parte il problema demografico dei bassi tassi di natalità. Per contribuire a questo processo, la Commissione ha avviato l'iniziativa pilota "bacino di talenti dell'UE", un nuovo strumento per aiutare le persone in fuga dalla guerra a trovare un lavoro nell'UE. Nel complesso un accesso effettivo alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria, all'assistenza all'infanzia e alla scolarizzazione e il riconoscimento delle qualifiche sono essenziali per il buon esito dell'integrazione.

La ripresa del mercato del lavoro ha portato a un miglioramento dei risultati occupazionali per la maggior parte dei gruppi della popolazione, sebbene persistano difficoltà

Tassi di occupazione per genere e fascia di età nell'UE-27 e per paese di nascita, dati destagionalizzati, senza correzione degli effetti di calendario (in %)



Fonte: Eurostat e [IPL UE](#) (indagine sulle forze di lavoro dell'UE).

4,8 milioni di occupati in più nell'UE nel secondo trimestre 2022 rispetto al secondo trimestre 2021 (+ 1,7 milioni rispetto al quarto trimestre 2019)

I giovani, le persone nate al di fuori dell'UE e le donne hanno registrato i **tassi di crescita dell'occupazione più elevati** dal secondo trimestre 2021

Tuttavia il divario di genere nei livelli di occupazione era di 10,7 punti percentuali nel secondo trimestre 2022, sebbene in calo rispetto agli 11,2 punti percentuali del quarto trimestre 2019.

Il divario nei livelli di occupazione tra i nati nell'UE e al di fuori dell'UE si è attestato a 8,3 punti percentuali nel secondo trimestre 2022 (7,6 punti percentuali nel quarto trimestre 2019).

La situazione del mercato del lavoro dei giovani rimane problematica, in particolare per le donne e le persone provenienti da un contesto migratorio, e richiede azioni strategiche specifiche e mirate. Dopo un picco nella seconda metà del 2020, nel 2021 il tasso di disoccupazione giovanile nell'UE è tornato al livello pre-crisi e nel secondo trimestre 2022 si è attestato al 14,3%. Rimane tuttavia quasi tre volte superiore al tasso di disoccupazione della popolazione complessiva nella fascia di età 25-74 anni. Inoltre la percentuale di giovani tra i 15 e i 29 anni che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) è scesa dal 13,2% del secondo trimestre 2021 all'11,6% nel secondo trimestre 2022, attestandosi quindi a un livello inferiore a quello pre-pandemia, seppur ancora relativamente

elevato. Ciò ha riguardato in particolare le giovani donne e le persone provenienti da un contesto migratorio. In termini annuali, nel 2021 tra gli Stati membri vi erano ancora differenze sostanziali per quanto riguarda i tassi di NEET per la fascia di età 15-29 anni. È opportuno adottare azioni strategiche per attenuare le sfide strutturali che i giovani devono affrontare sul mercato del lavoro, anche per prevenire i rischi di effetti negativi a lungo termine sulle competenze dei giovani e sulle prospettive del mercato del lavoro. La garanzia per i giovani rafforzata dovrebbe essere utilizzata per offrire un posto di lavoro, ulteriori opportunità di istruzione, apprendistati o tirocini di qualità entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale⁸. A integrazione di tali misure, l'iniziativa ALMA (*Aim, Learn, Master, Achieve*) aiuta i NEET svantaggiati ad acquisire un'esperienza professionale all'estero⁹.

Permangono sfide di lunga data per quanto riguarda la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la parità di retribuzione a parità di lavoro svolto, sfide che rispecchiano le persistenti disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro. Il divario di genere nei livelli di occupazione è diminuito solo leggermente durante la ripresa del mercato del lavoro nel 2021. Il lavoro non retribuito, compresi gli obblighi di assistenza, ha impedito a un numero di donne otto volte superiore a quello degli uomini di cercare un lavoro retribuito, oltre a spingere le donne ad accettare involontariamente un'occupazione a tempo parziale cinque volte più spesso rispetto agli uomini. Ciò sottolinea l'importanza di politiche adeguate in materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare e di un accesso effettivo a servizi di assistenza di qualità e a prezzi sostenibili. Adeguare l'educazione e cura della prima infanzia, nonché i sistemi di assistenza a lungo termine, in linea con la strategia europea per l'assistenza presentata dalla Commissione il 7 settembre 2022, affrontando nel contempo anche le carenze e i vincoli di capacità in tali settori, può migliorare non solo le prospettive occupazionali di coloro che attualmente prestano lavoro di assistenza non retribuito, ma anche la qualità dell'assistenza per coloro che la ricevono. Allo stesso tempo, i sistemi fiscali e previdenziali di diversi paesi dell'UE continuano a disincentivare lo svolgimento di un lavoro retribuito o l'aumento dell'orario di lavoro per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare (il 78 % delle quali sono donne) e dovrebbero essere oggetto di riforme adeguate.

Vi sono notevoli possibilità di rafforzare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone con disabilità e dei lavoratori anziani. Nel 2021 il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità nell'UE si è attestato a 23 punti percentuali, un livello quasi uguale a quello del periodo in cui la misurazione è iniziata nel 2014, il che sottolinea la necessità di un intervento strategico. Per contribuire ad affrontare questa sfida, il pacchetto sull'occupazione delle persone con disabilità, varato il 20 settembre 2022, fornisce orientamenti e pratiche in sei diversi settori, dall'assunzione al mantenimento del posto di lavoro, e sarà sviluppato entro il 2024 di concerto con i portatori di interessi. In linea con i cambiamenti demografici e l'aumento dell'età pensionabile in molti Stati membri, il tasso di occupazione delle persone nella fascia di età 55-64 anni è ulteriormente aumentato nel 2021, seguendo la tendenza dell'ultimo decennio e raggiungendo il 60,5 %. Resta comunque inferiore di quasi 20 punti percentuali rispetto a quello delle persone nella fascia di età compresa tra i 25 e i 54 anni. Il divario di genere nei livelli di occupazione tra i lavoratori anziani è rimasto stabile a 12,7 punti percentuali, un livello superiore a quello della fascia di

⁸ [Raccomandazione del Consiglio](#), del 30 ottobre 2020, relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2020/C 372/01) (GU C 372 del 4.11.2020, pag. 1).

⁹ Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito: [ALMA \(Aim, Learn, Master, Achieve\) - Occupazione, affari sociali e inclusione - Commissione europea \(europa.eu\)](#).

età 20-64 anni (10,8 punti percentuali). Le politiche attive del mercato del lavoro, comprese quelle che promuovono l'apprendimento permanente e il sostegno alla ricerca di un lavoro, sono essenziali per sfruttare il potenziale delle persone con disabilità e dei lavoratori anziani.

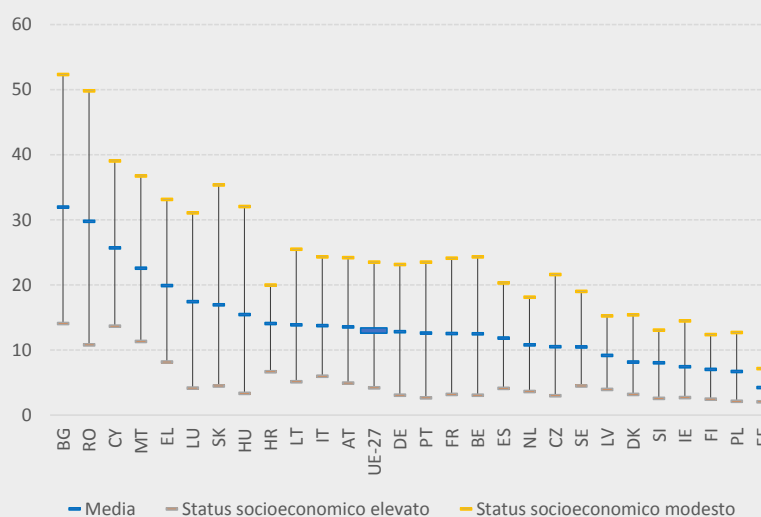
Gli alunni provenienti da contesti socioeconomici poveri spesso non dispongono delle competenze di base, comprese quelle digitali, il che ostacola le loro opportunità sul mercato del lavoro e l'acquisizione di ulteriori competenze lungo tutto l'arco della vita; per tale motivo è necessario migliorare l'equità nell'istruzione. Nonostante la tendenza positiva degli ultimi anni, circa 3,1 milioni di giovani abbandonano precocemente l'istruzione e troppi di loro non riescono ad acquisire un livello minimo di competenze di base. Ciò vale in particolare per i giovani provenienti da contesti svantaggiati, il che riduce ulteriormente le loro possibilità di accedere all'istruzione terziaria e di sviluppare e sfruttare appieno il loro potenziale nella vita. Durante la pandemia di COVID-19, la chiusura fisica delle scuole e le necessarie misure di confinamento hanno inoltre esercitato una forte pressione sulla salute mentale e sul benessere degli adolescenti, il che potrebbe aumentare ulteriormente il rischio di risultati insufficienti e di disimpegno scolastico. Gli Stati membri stanno facendo i conti con la carenza sempre maggiore di insegnanti, in particolare nelle discipline STEM e nelle località svantaggiate dal punto di vista socioeconomico. A causa di prospettive di carriera poco interessanti per gli insegnanti, solo un numero ridotto di candidati intraprende la formazione iniziale degli insegnanti e molti nuovi docenti abbandonano la professione nei primi anni. La carenza di insegnanti incide negativamente sulla qualità dell'istruzione a tutti i livelli, comprese l'educazione e cura della prima infanzia e l'università, nonché sulle competenze necessarie per le transizioni digitale e verde. In particolare l'accelerazione della transizione digitale ha approfondito i divari già esistenti in materia di competenze digitali e ha portato alla luce nuove disuguaglianze emergenti. Sono emerse perdite di apprendimento dovute a un accesso limitato alle risorse digitali tra le persone con uno status socioeconomico modesto, nonché tra i minori migranti e Rom. Per conseguire gli obiettivi fissati a livello di UE nell'ambito dello spazio europeo dell'istruzione, da un punto di vista strategico occorrerà prestare maggiore attenzione all'esigenza di affrontare le disuguaglianze nel campo dell'istruzione e migliorare il benessere degli studenti, anche attraverso approcci più globali e sistemici e una cooperazione intersettoriale, in linea con la proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio sui percorsi per il successo scolastico, nonché di fornire un'istruzione di qualità e a prezzi accessibili, in linea con la garanzia europea per l'infanzia rafforzata.

Il contesto socioeconomico è un fattore determinante per il rendimento scolastico, con differenze sostanziali tra uno Stato membro e l'altro

Vi è un **divario di 19,5 punti percentuali** in termini di risultati insufficienti tra i discenti **provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati** e quelli **provenienti da contesti più favorevoli**.

Risultati medi complessivamente migliori sono correlati a **divari minori** tra status socioeconomico modesto ed elevato

Tasso combinato di risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze per status socioeconomico (in %, 2018)



Fonte: calcoli del JRC basati su dati OCSE PISA 2018.

La transizione digitale, che ha registrato un'accelerazione a causa della pandemia di COVID-19, ha notevolmente aumentato la domanda di competenze digitali, ma non tutti sono adeguatamente preparati. Le competenze digitali sono necessarie per una gamma sempre più ampia di posti di lavoro (attualmente sono richieste per il 90 % dei posti di lavoro). In tale contesto, bassi livelli di competenze digitali pregiudicano l'occupabilità e la crescita della produttività e ostacolano la transizione digitale e la crescita potenziale. Secondo dati recenti, nel 2021 solo il 54 % degli adulti possedeva almeno le competenze digitali di base nell'UE, con notevoli differenze tra gli Stati membri. Le persone con un basso livello di istruzione, i disoccupati e le persone che non fanno parte della forza lavoro tendono ad avere livelli inferiori di competenze digitali e minori opportunità di sviluppare tali competenze. Il basso livello di competenze digitali in ampie fasce della popolazione può inoltre generare nuovi tipi di svantaggi, nel contesto di servizi sempre più digitalizzati, specialmente in relazione all'accesso all'istruzione e alla formazione, ma anche ai servizi pubblici digitalizzati più in generale, compresi i servizi pubblici per l'impiego (SPI). Per colmare il divario digitale sono necessari programmi di competenze digitali per tutta la popolazione, integrati da programmi mirati, adattati ai profili delle competenze e alla situazione del mercato del lavoro di gruppi specifici. L'UE mira a far sì che almeno l'80 % della popolazione disponga come minimo delle competenze digitali di base entro il 2030 e ad aumentare il numero di specialisti delle TIC fino a 20 milioni (circa il 10 % degli occupati, partendo da un livello basso, pari al 4,5 %, nel 2021), sia tra gli uomini che tra le donne. Nel 2021 la Commissione ha avviato a tal fine un dialogo strutturato sull'istruzione e sulle competenze digitali.

Le competenze digitali sono diventate una competenza trasversale, ma i livelli variano notevolmente da uno Stato membro all'altro

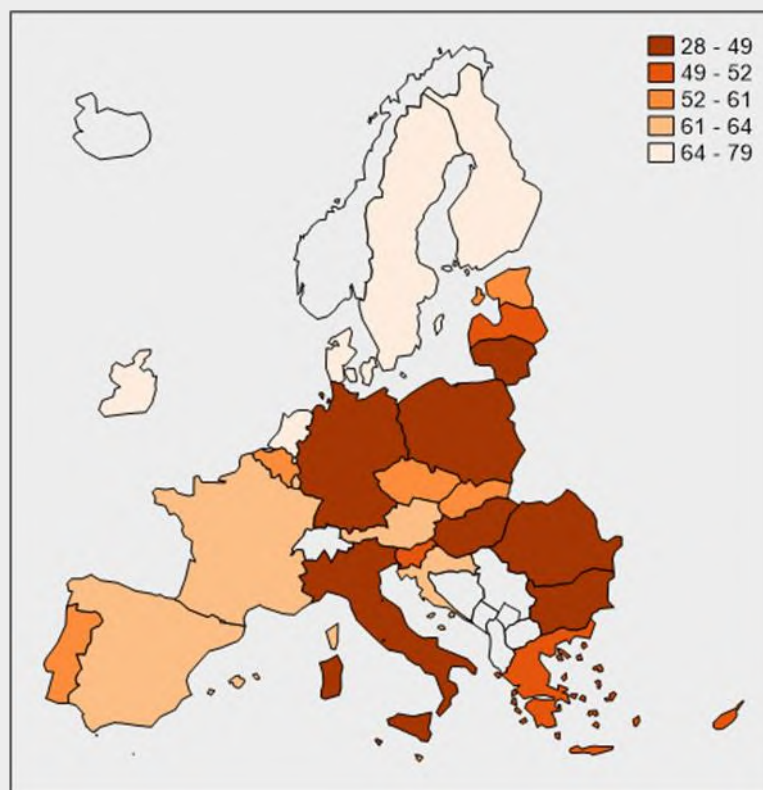
Nel **90 %** dei posti di lavoro sono necessarie

competenze digitali

Nel 2021 solo il **54 %** degli adulti possedeva almeno le competenze digitali di base nell'UE

Entro il 2030 l'UE mira a dotare il **80 %** degli adulti almeno delle competenze digitali di base

Persone con competenze digitali complessive di base o superiori (% della fascia di età 16-74 anni, 2021)



Nota: alcune unità amministrative delle isole e delle regioni ultraperiferiche non sono rappresentate. Fonte: Eurostat, IFL EDAT_LFSE_02. © EuroGeographics per i confini amministrativi.

L'Europa deve sviluppare ulteriormente le competenze della propria forza lavoro, anche per favorire la transizione verde ed energetica, per rimanere competitiva, promuovere un'occupazione di qualità e salvaguardare il suo modello sociale. In aggiunta alla trasformazione digitale, il passaggio a una società climaticamente neutra sta provocando un cambiamento nel tipo di competenze richieste nel mercato del lavoro. L'attuale situazione socioeconomica e geopolitica sottolinea ulteriormente la necessità di migliorare le competenze e di riqualificare la forza lavoro per sostenere le transizioni professionali e affrontare le già notevoli carenze di manodopera e di competenze, anche nell'economia verde. L'Anno europeo delle competenze 2023 dovrebbe imprimere un importante slancio politico alla promozione dell'acquisizione di competenze lungo tutto l'arco della vita, elemento essenziale per realizzare le grandi trasformazioni cui le nostre economie e società si trovano di fronte. Per garantire un costante aggiornamento delle competenze dopo un'efficace istruzione e formazione iniziale, è essenziale che la forza lavoro esistente partecipi attivamente alle attività di apprendimento. Anche la qualità degli istituti di istruzione superiore è importante ai fini dello sviluppo delle competenze di alto livello necessarie per economie europee resilienti, inclusive e sostenibili. Secondo l'obiettivo principale dell'UE per il 2030 in materia di apprendimento degli adulti, entro il 2030 almeno il 60 % degli adulti nell'UE dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di apprendimento. Gli ultimi dati disponibili riguardano il 2016 e indicano un tasso di partecipazione ancora troppo basso (negli ultimi dodici mesi) nell'UE, pari al 37,4 % della popolazione di età compresa tra

25 e 64 anni, il che evidenzia la necessità di progredire più rapidamente per conseguire gli ambiziosi obiettivi nazionali fissati per il 2030. Inoltre in tutti gli Stati membri gli adulti con un basso livello di qualifiche tendono a partecipare alle attività di formazione in misura minore rispetto a quelli in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore, che a loro volta registrano tassi di partecipazione inferiori rispetto ai laureati dell'istruzione terziaria. La partecipazione degli adulti all'apprendimento è inoltre più frequente nelle zone urbane che in quelle rurali. La raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, sui conti individuali di apprendimento illustra le modalità con cui gli Stati membri possono combinare efficacemente sostegno finanziario e non finanziario per consentire a tutti gli adulti di sviluppare le proprie competenze nel corso della loro vita lavorativa; in tal modo gli Stati membri possono avanzare nel conseguimento degli obiettivi di apprendimento degli adulti nel prossimo decennio. Inoltre la raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, relativa a un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità mira a garantire la qualità, il riconoscimento e la comprensione delle microcredenziali, utilizzate sempre di più nei sistemi di istruzione e formazione e del mercato del lavoro.

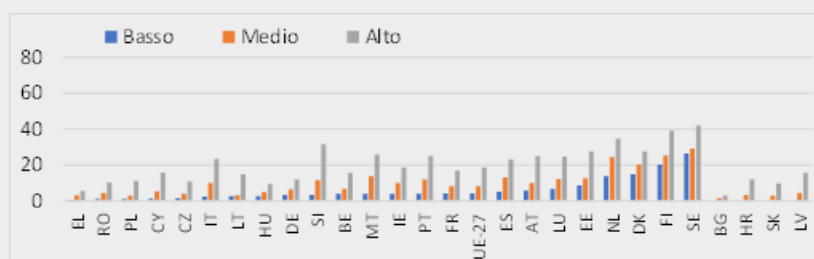
La partecipazione degli adulti all'apprendimento è ancora troppo bassa, in particolare per le persone con un basso livello di competenze

Il 10,8 % degli adulti ha partecipato ad attività di apprendimento (nelle quattro settimane precedenti) nell'UE nel 2021

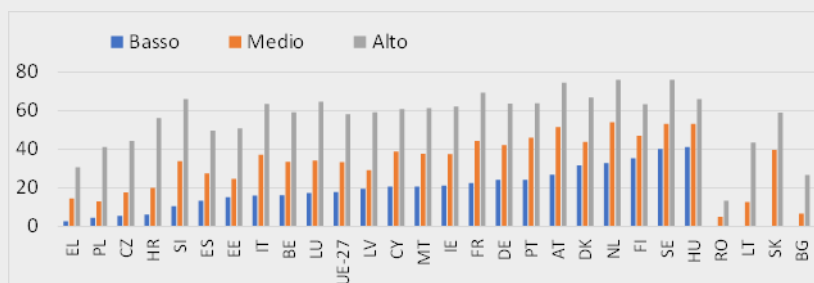
Tra gli **adulti con un basso livello di qualifiche**, solo il **4,3 %** ha partecipato ad attività di apprendimento

Nel 2016 il **37,4 %** degli adulti ha partecipato a qualche tipo di attività di istruzione e formazione nei 12 mesi precedenti

Partecipazione degli adulti all'apprendimento per livello di istruzione (livello di qualifiche basso, medio e alto) nelle ultime quattro settimane (2021, in %)



Partecipazione degli adulti all'apprendimento per livello di istruzione (livello di qualifiche basso, medio e alto) negli ultimi 12 mesi (2016, in %)



Fonte: Eurostat [img_ifs_03], IFL e [estrazione speciale], AES (indagine sull'istruzione degli adulti).

Nel 2021 i redditi reali aggregati delle famiglie sono aumentati nell'UE, insieme al PIL e ai redditi di mercato, sulla scia della ripresa post-COVID, ma hanno subito una contrazione nel 2022. Nel secondo trimestre 2021 il reddito reale delle famiglie ha registrato

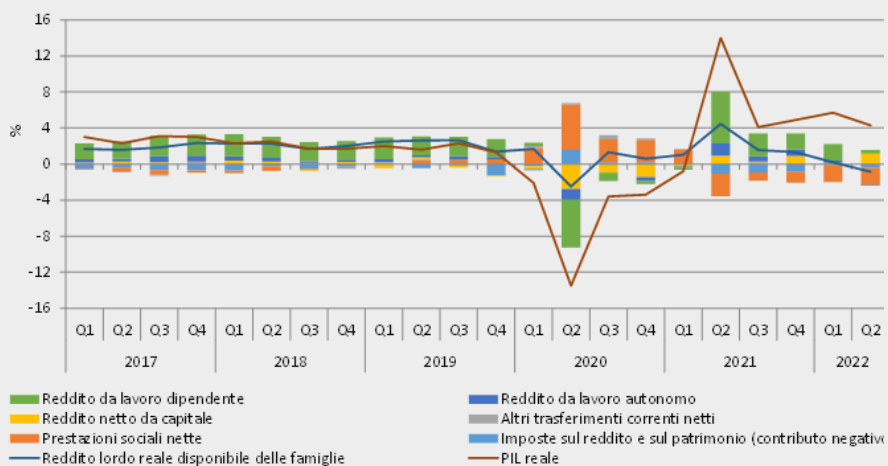
una crescita notevole, pari al 4,5 % (su base annua), mentre la crescita del PIL reale ha raggiunto il picco del 14,1 %. La resilienza dei redditi delle famiglie rispetto allo shock causato dalla pandemia di COVID-19 nel 2020 è correlata al funzionamento degli stabilizzatori automatici e alle risposte strategiche massicce e tempestive messe in atto a livello di Stati membri e di UE, che hanno ampiamente attenuato le conseguenze socioeconomiche negative della pandemia. Tuttavia nel periodo a partire dal terzo trimestre 2021 si è registrata una forte decelerazione della crescita del reddito reale delle famiglie, rallentata dal rapido aumento dell'inflazione, nonostante la crescita del reddito nominale da lavoro dipendente. Nel secondo trimestre 2022 il reddito lordo reale disponibile delle famiglie si è ridotto per la prima volta dallo shock che la pandemia di COVID-19 ha provocato nel secondo trimestre 2020, mentre la crescita del PIL reale è rallentata.

L'elevato livello di inflazione registrato di recente ha inciso negativamente sulla crescita aggregata del reddito reale delle famiglie osservata nel 2022

Crescita del PIL reale e del reddito lordo reale disponibile delle famiglie e relative componenti principali (in %, UE-27)

Il reddito lordo reale disponibile delle famiglie ha subito una contrazione nell'UE nel secondo trimestre 2022

La disparità di reddito è rimasta sostanzialmente stabile nella maggior parte degli Stati membri



Fonte: Eurostat, conti nazionali [nasq_10_nf_tr] e [namq_10_gdp]. Note: cfr. il testo della relazione.

Nonostante la crisi COVID-19, la percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) è rimasta sostanzialmente stabile per tutto il 2020 e si stima sia rimasta tale nel 2021, dopo essere migliorata negli anni precedenti, grazie alle misure messe in atto dall'UE e dagli Stati membri per attenuare l'impatto negativo della pandemia. Circa una persona su cinque era a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE nel 2020 e per il 2021 non erano stati stimati cambiamenti significativi, sebbene vi fossero notevoli differenze tra i paesi. Il tasso di rischio di povertà e la percentuale di persone che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati sono rimasti praticamente invariati a seguito della pandemia, mentre nel 2021 il tasso di deprivazione materiale e sociale grave ha continuato a diminuire. Anche la disparità di reddito si è mostrata ampiamente stabile nel periodo 2020-2021, pur se con segni di divergenza tra gli Stati membri. Ciò è stato possibile grazie a una rapida e sostanziale azione strategica, che ha previsto tra l'altro regimi di

riduzione dell'orario lavorativo e altre misure strategiche e di mantenimento del posto di lavoro a sostegno delle persone vulnerabili durante la crisi COVID-19. L'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà è infatti salito a un livello senza precedenti (essendo aumentato nella grande maggioranza degli Stati membri), riducendo la povertà di oltre un terzo, in media, nell'UE. La probabilità per i lavoratori atipici di essere a rischio di povertà era più di tre volte superiore (16,6 %) a quella di coloro che hanno un'occupazione standard (5 %). Dalle stime preliminari della spesa sostenuta nel 2021 da 24 Stati membri per la protezione sociale emerge che la rispettiva quota del PIL è diminuita rispetto al 2020 (29,2 % rispetto al 30,7 %), pur rimanendo al di sopra del livello pre-crisi (27,1 % nel 2019). In quasi tutti gli Stati membri la quota di spesa per l'assistenza sanitaria e le prestazioni di malattia è aumentata, mentre il peso delle prestazioni di disoccupazione è diminuito.

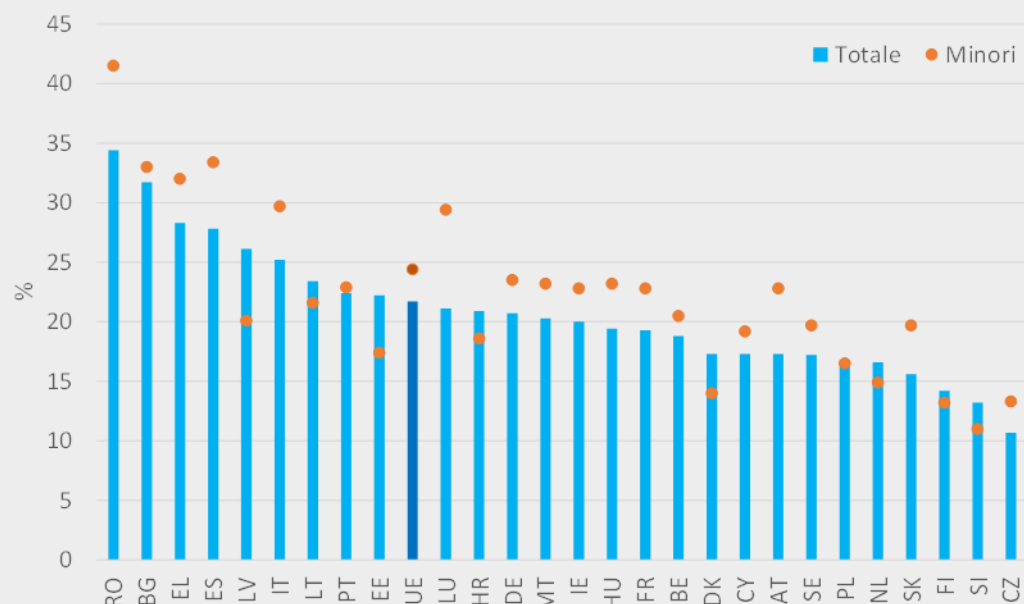
Anche il rischio di povertà o di esclusione sociale per specifici gruppi di popolazione è rimasto sostanzialmente invariato nel periodo 2020-2021, pur continuando a evidenziare sfide specifiche per alcuni di essi. La percentuale di persone nate al di fuori dell'UE e di Rom a rischio di povertà o di esclusione sociale è rimasta sostanzialmente invariata nell'UE, mentre la percentuale di persone con disabilità è diminuita nonostante lo scoppio della pandemia. Tuttavia questi gruppi sono ancora sistematicamente più esposti alla povertà e all'esclusione sociale rispetto al resto della popolazione. Per contrastare il rischio più elevato di povertà ed esclusione sociale delle persone con disabilità, gli Stati membri dovrebbero porre rimedio alle lacune della protezione sociale al fine di ridurre le disuguaglianze, anche compensando i costi aggiuntivi connessi alla disabilità e all'ammissibilità alle prestazioni di invalidità. Anche tra i minori il rischio di povertà o di esclusione sociale nel periodo 2020-2021 è rimasto sostanzialmente stabile, sebbene più elevato di quello della popolazione complessiva e con segni di divergenza tra gli Stati membri. Inoltre le famiglie con bambini hanno continuato a soffrire di un grave disagio abitativo. I minori che crescono in condizioni di povertà o di esclusione sociale hanno meno probabilità di avere successo negli studi, di godere di buona salute e di realizzare pienamente il loro potenziale da adulti, il che rende quindi necessario un intervento strategico urgente per affrontare tale sfida in linea con la garanzia europea per l'infanzia rafforzata.

Il rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE è rimasto sostanzialmente stabile in media nel periodo 2020-2021, ma varia notevolmente da uno Stato membro all'altro ed è più elevato per i minori

Una persona su cinque era a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2021 nell'UE, con tassi compresi tra il 10,7 % e il 34,4 % nei vari Stati membri

Il rischio di povertà o di esclusione sociale è più elevato per i minori nell'UE (24,4 %), come nella maggior parte degli Stati membri

Tassi di rischio di povertà o di esclusione sociale della popolazione totale e dei minori (0-17 anni) (in %, 2021)



Fonte: Eurostat [ilc_peps01n], EU-SILC.

I prezzi dell'energia, attualmente elevati e in aumento, e le pressioni inflazionistiche correlate rischiano di incidere negativamente sul potere d'acquisto, in particolare per le famiglie vulnerabili, e di generare un aumento della povertà energetica, il che richiede un sostegno temporaneo e mirato. L'impennata dei prezzi dell'energia nel 2021-2022 ha avuto un impatto negativo sul potere d'acquisto delle famiglie a basso e medio reddito (con un aumento medio stimato del costo della vita pari al 12 %), in particolare per quanto riguarda i prodotti alimentari e l'energia. I costi complessivamente più elevati del trasporto, come pure i costi dell'energia residenziale, connessi principalmente al riscaldamento e al

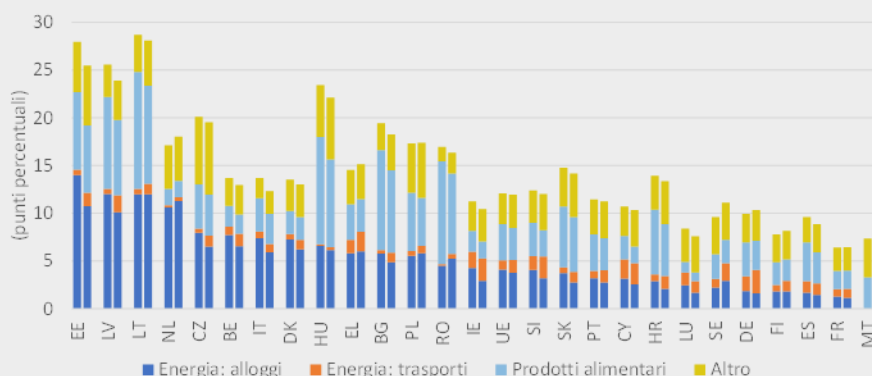
raffrescamento, comportano inoltre un rischio più elevato per le famiglie di cadere nella povertà energetica. In particolare l'incapacità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione colpisce più duramente i lavoratori a basso salario. Già nel 2021 l'incapacità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione interessava circa due persone a rischio di povertà su dieci, ossia più del doppio rispetto alla popolazione complessiva. La Commissione ha proposto diverse misure per affrontare la crisi energetica. Nell'ottobre 2021 ha presentato una comunicazione sui prezzi dell'energia, contenente un pacchetto di strumenti, con cui individuava le misure che gli Stati membri potevano adottare, nel quadro delle norme UE vigenti, per aiutare consumatori e imprese vulnerabili a far fronte ai rincari. Il regolamento del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia ha ampliato il pacchetto di strumenti e dovrebbe generare entrate pubbliche aggiuntive grazie agli utili inattesi derivanti dalle tecnologie inframarginali e dal contributo di solidarietà imposto alle imprese produttrici di combustibili fossili. Tali entrate saranno destinate alle famiglie e alle imprese esposte a un rischio sempre più elevato di non poter pagare le bollette energetiche e si prevede che contribuiranno a prevenire l'aumento dei rischi di povertà e delle disuguaglianze. Nell'ultimo anno gli Stati membri hanno introdotto misure eccezionali e temporanee per far fronte alla crisi energetica in corso. Dato l'aumento delle pressioni sui prezzi, è particolarmente importante monitorarne attentamente gli effetti distributivi e avvalersi di misure di sostegno temporanee maggiormente mirate alle persone vulnerabili. La riduzione della spesa delle famiglie per l'energia e della dipendenza dai combustibili fossili, anche attraverso investimenti nell'efficienza energetica, compresa la ristrutturazione degli edifici, e nelle energie rinnovabili in linea con il piano REPowerEU, contribuisce anche a proteggere il potere d'acquisto delle famiglie alla luce dell'aumento dei prezzi dell'energia. Tali misure di sostegno sono le migliori soluzioni a lungo termine al problema dei prezzi elevati dell'energia e dovrebbero essere destinate in primo luogo alle persone vulnerabili.

L'aumento dei prezzi dell'energia incide negativamente sul costo complessivo della vita per le famiglie a basso e medio reddito

Quasi la metà dell'aumento del 9,7 % del costo della vita nell'UE tra il 2021 e il 2022 è stato causato dall'aumento dei prezzi dell'energia

Il 6,9 % della popolazione totale e il 16,4 % delle persone a rischio di povertà non sono stati in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione nel 2021

Contributo dei tipi di spesa all'aumento del costo della vita per il primo e il terzo quinto della popolazione (in base al reddito, in %) (rispettivamente prima e seconda barra per ciascuno Stato membro)



Nota: l'aumento del costo della vita è calcolato per la media delle quote di spesa all'interno del primo e del terzo quintile della distribuzione del reddito disponibile equivalente delle famiglie. Stati membri ordinati in base al contributo delle variazioni dei prezzi dell'energia per gli alloggi per quanto riguarda il primo quintile. Fonte: calcoli del JRC basati sui dati sull'inflazione IPCA dell'indicatore di Eurostat [[prc_hicp_manr](#)] a settembre 2022 e sui microdati del ciclo 2015 dell'indagine EU-HBS.

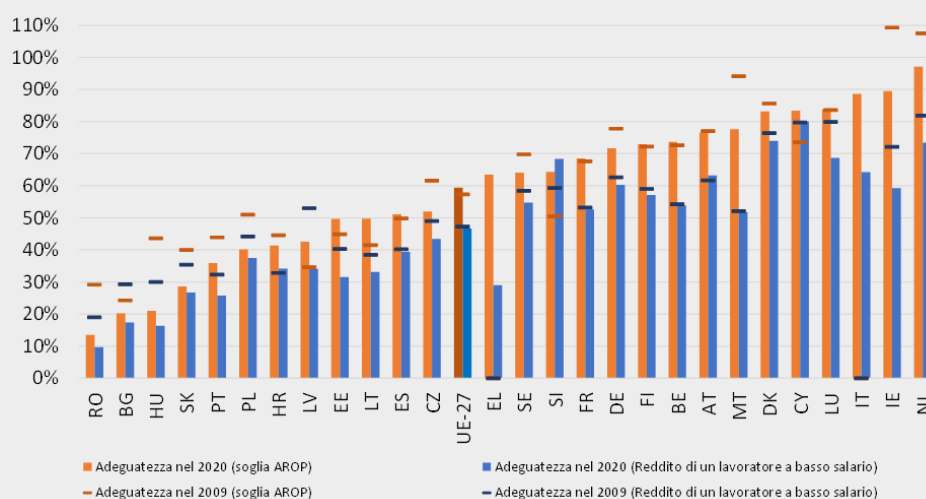
L'adeguatezza dei regimi di reddito minimo si è ridotta nella maggior parte degli Stati membri nel 2020 rispetto al 2019, e permangono lacune nella copertura offerta. La protezione del reddito minimo, secondo l'approccio di inclusione attiva, riveste un ruolo fondamentale nella prevenzione e nell'attenuazione del rischio di povertà o di esclusione sociale. Tutti gli Stati membri dispongono di regimi di ultima istanza per il sostegno al reddito e, in media, l'adeguatezza del reddito minimo è rimasta sostanzialmente invariata nell'UE nell'ultimo decennio (ma con notevoli differenze tra gli Stati membri), anche se nel 2020 si è osservato un lieve deterioramento complessivo. Tra il 2015 e il 2020 sono stati osservati miglioramenti a livello di copertura, che possono contribuire a prevenire l'aumento dell'intensità della povertà e della deprivazione materiale; permangono però problemi in termini di efficacia. Per sostenere la convergenza verso l'alto tra gli Stati membri e la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, la Commissione ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, con cui ha delineato gli ambiti in cui è possibile modernizzare ulteriormente i regimi di reddito minimo secondo l'approccio di inclusione attiva.

L'adeguatezza delle reti di sicurezza sociale varia da uno Stato membro all'altro

Le prestazioni di reddito minimo erano inferiori alla metà della soglia di povertà in un terzo degli Stati membri nel 2019

L'effetto dei trasferimenti sulla riduzione della povertà varia tra il 16 % e il 52 % nei vari Stati membri

Reddito netto dei percettori di reddito minimo espresso in percentuale della soglia di rischio di povertà (media di tre anni) e del reddito di un lavoratore a basso salario (2009 e 2020)



Fonte: calcolo della DG EMPL a partire dai microdati EU-SILC. Nota: per IE i dati riflettono l'anno di reddito 2020 per le prestazioni di reddito minimo. Per IE, IT, LU e LV, la soglia AROP SILC 2020 non è ancora disponibile. Il grafico riguarda le persone single senza figli. Il reddito netto di un percettore di reddito minimo può includere anche altri tipi di prestazioni (ad esempio, le prestazioni per l'abitazione) oltre al reddito minimo. Il lavoratore a basso salario preso come riferimento guadagna il 50 % del salario medio e lavora a tempo pieno.

Le esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato sono diminuite in media nell'UE nel 2021, ma permangono notevoli differenze tra gli Stati membri, mentre si osserva un forte aumento della domanda di servizi di assistenza a lungo termine dovuto all'invecchiamento della popolazione. Le persone che vivono in famiglie a basso reddito hanno maggiori probabilità di dichiarare esigenze di cure mediche insoddisfatte, anche se l'entità del divario rispetto alla popolazione complessiva varia da uno Stato membro all'altro. Le carenze di manodopera e di competenze nel settore sanitario possono ancora causare strozzature nella fornitura di servizi, nonostante la riduzione della pressione sui sistemi sanitari legata alla COVID-19. Diversi Stati membri hanno avviato riforme sistemiche dell'assistenza sanitaria, anche per quanto riguarda la prestazione di assistenza sanitaria di base. È fondamentale che tali riforme siano portate a termine, insieme alla progressiva digitalizzazione dei servizi, al fine di aumentare la qualità dell'offerta e migliorarne la resilienza. Allo stesso tempo, a causa dei cambiamenti demografici, si prevede che il numero di persone potenzialmente bisognose di assistenza a lungo termine aumenterà nell'UE, passando da 30,8 milioni nel 2019 a 33,7 milioni nel 2030 e raggiungendo 38,1 milioni nel 2050. Per tale motivo diventa sempre più necessario affrontare le sfide connesse alla disponibilità, all'accessibilità economica e alla qualità dell'assistenza a lungo termine, tenendo conto nel contempo della sostenibilità complessiva delle finanze pubbliche. Sebbene tutti gli Stati membri offrano in qualche misura la copertura della protezione sociale, il 35,7 % delle persone nell'UE ha dichiarato di non utilizzare (più) servizi di assistenza domiciliare per motivi finanziari, il 9,7 % ha segnalato carenze nell'offerta e il 2,1 % ha espresso preoccupazioni in merito alla qualità. In particolare, anche nei casi in cui ci si avvale della protezione sociale, i costi non rimborsati dell'assistenza possono essere molto elevati e superare il 50 % del reddito mediano degli anziani con gravi esigenze di assistenza a lungo

termine in molti Stati membri. Per massimizzare il contributo dei servizi di assistenza a lungo termine all'equità sociale, alla parità di genere e alla creazione di posti di lavoro, la Commissione ha presentato una strategia europea per l'assistenza, accompagnata da una proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili.

Gli Stati membri stanno adottando misure per adeguare i loro sistemi di protezione sociale all'evoluzione del contesto demografico e del mercato del lavoro al fine di affrontare le sfide connesse all'adeguatezza, all'accessibilità e alla sostenibilità di bilancio. Dopo che la pandemia ha messo in luce alcune lacune nell'accesso alla protezione sociale, diversi Stati membri hanno introdotto riforme dei rispettivi sistemi nazionali di protezione sociale a favore dei lavoratori atipici e dei lavoratori autonomi. I cambiamenti demografici continuano a rappresentare un problema a lungo termine per i sistemi pensionistici, anche in relazione agli effetti sulle finanze pubbliche prodotti dall'invecchiamento della popolazione e dai sistemi pensionistici, sanitari e di assistenza a lungo termine ad esso collegati, in termini di adeguatezza, accessibilità e sostenibilità di bilancio. Per affrontare con successo le sfide cui devono far fronte i sistemi pensionistici, anche in relazione al persistente divario pensionistico di genere, è necessaria un'ampia gamma di misure strategiche riguardanti le pensioni, il mercato del lavoro, la fiscalità e la salute.

Un coinvolgimento prevedibile, significativo e tempestivo delle parti sociali è importante per garantire che le riforme e gli investimenti siano progettati e attuati con efficacia. L'orientamento 7 in materia di occupazione e il principio 8 del pilastro europeo dei diritti sociali esortano gli Stati membri a garantire un coinvolgimento tempestivo e significativo delle parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione delle riforme e delle politiche occupazionali, sociali e, se del caso, economiche, anche mediante il potenziamento delle loro capacità. Durante la crisi sanitaria il dialogo sociale e la contrattazione collettiva sono stati fondamentali per un settore sanitario forte ed hanno contribuito a migliorare la preparazione dell'UE in caso di potenziali crisi sanitarie future. Allo stesso tempo numerosi Stati membri hanno invitato le parti sociali, in linea con le prassi nazionali e i rispettivi quadri istituzionali, a discutere, negoziare e/o attuare misure a sostegno delle condizioni di lavoro, del funzionamento del mercato del lavoro, delle pari opportunità e della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Più di recente la cooperazione con le parti sociali è stata fondamentale per attuare politiche di sostegno adeguate a favore dell'inserimento dei cittadini ucraini e di altri sfollati nei mercati del lavoro europei, anche nei settori che si trovano ad affrontare carenze di manodopera. Il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile è inoltre fondamentale per l'attuazione di riforme e politiche di qualità negli Stati membri. Il coinvolgimento delle parti sociali e della società civile è importante anche in relazione ai piani per la ripresa e la resilienza.

Gli Stati membri dovrebbero intervenire per affrontare i problemi relativi all'occupazione, alle competenze e alla politica sociale identificati nella presente relazione comune sull'occupazione. L'analisi presentata nella relazione evidenzia una serie di settori prioritari che richiedono azioni strategiche, il cui obiettivo dovrebbe essere affrontare le sfide emerse nell'attuale contesto socioeconomico e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva, favorendo la creazione di posti di lavoro di qualità e facilitando le transizioni lungo tutto l'arco della vita lavorativa e da un settore all'altro, migliorando la

resilienza economica e sociale e garantendo l'equità delle transizioni verde e digitale, e al tempo stesso consentendo di progredire nella realizzazione degli obiettivi principali dell'UE e degli obiettivi nazionali in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà entro il 2030.

In linea con gli orientamenti in materia di occupazione, gli Stati membri sono invitati a:

- ridurre l'impatto negativo delle pressioni inflazionistiche, in particolare a causa dei prezzi elevati dell'energia, sul potere d'acquisto delle famiglie vulnerabili, anche per prevenire un aumento della povertà energetica, attraverso misure di sostegno temporanee e mirate, mantenendo nel contempo gli incentivi per ridurre il consumo di energia e migliorare l'efficienza energetica;
- promuovere, in linea con le prassi nazionali e nel pieno rispetto del ruolo delle parti sociali, un'evoluzione salariale che attenui la perdita di potere d'acquisto, in particolare per i lavoratori a basso salario, anche attraverso aggiornamenti tempestivi dei salari minimi legali, tenendo conto nel contempo delle condizioni macroeconomiche, preservando l'occupazione e la competitività e mantenendo la coerenza con l'obiettivo di affrontare l'inflazione elevata;
- garantire la disponibilità di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure di mantenimento del posto di lavoro concepite in modo da preservare il capitale umano, sostenere processi di ristrutturazione equi ove necessario, agevolare le transizioni professionali e contribuire alla modernizzazione dell'economia, in particolare attraverso misure collegate di miglioramento delle competenze e di riqualificazione, anche in considerazione del potenziale impatto della crisi energetica sul mercato del lavoro e delle trasformazioni industriali correlate;
- rafforzare l'efficienza e l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro e la capacità dei servizi pubblici per l'impiego, anche tramite investimenti in infrastrutture e servizi digitali accessibili, nel monitoraggio e nella previsione delle competenze e in un'adeguata formazione del personale, al fine di promuovere la creazione di posti di lavoro e le transizioni professionali, anche verso l'economia digitale e verde, e affrontare le carenze di manodopera e di competenze;
- fornire sostegno alle famiglie e ai lavoratori maggiormente colpiti dalle trasformazioni economiche e sociali provocate dai cambiamenti climatici e dalla necessaria transizione verde, nonché dalla digitalizzazione, in particolare alle persone vulnerabili, segnatamente attraverso i servizi per l'impiego e misure di formazione, programmi di occupazione ben concepiti, mirati e vincolati a scadenze precise, nonché mediante incentivi all'assunzione e alla transizione mirati e adeguatamente concepiti, un'adeguata sicurezza del reddito con un approccio di inclusione attiva e la promozione dell'imprenditorialità, facendo affidamento sul pieno e significativo coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti nell'anticipazione dei cambiamenti e nella gestione dei processi di ristrutturazione, in linea con la raccomandazione del Consiglio relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica;
- migliorare le prospettive dei giovani sul mercato del lavoro, anche tramite la promozione dell'inclusività e della qualità dell'istruzione e della formazione professionale nonché dell'istruzione terziaria, offrendo un sostegno mirato da parte dei servizi per l'impiego (anche attraverso tutoraggio, orientamento e consulenza) e sostenendo apprendistati e tirocini di qualità, in linea con quanto previsto dalla garanzia per i giovani rafforzata;

- garantire la parità di genere e rafforzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche mediante la promozione delle pari opportunità e dell'avanzamento di carriera, nonché garantendo la trasparenza nelle strutture retributive; promuovere la conciliazione tra attività professionale, vita familiare e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi di assistenza a lungo termine e di educazione e cura della prima infanzia di qualità e a costi sostenibili, nonché l'accesso ad adeguati congedi per motivi familiari e a modalità di lavoro flessibili per i genitori e altre persone con responsabilità di assistenza, in linea con la strategia europea per l'assistenza;
- promuovere le pari opportunità e migliorare i risultati dell'apprendimento affrontando il problema dell'abbandono scolastico precoce, anche attraverso l'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia di buona qualità e a costi sostenibili, in linea con la garanzia europea per l'infanzia e i pertinenti piani d'azione nazionali, nonché affrontando la carenza di insegnanti; sostenere l'accesso all'istruzione dei bambini provenienti da gruppi svantaggiati e da zone remote e promuovere la formazione a tutti i livelli di qualifica;
- rafforzare le competenze digitali di alunni e adulti e aumentare il bacino di talenti digitali nel mercato del lavoro sviluppando ecosistemi di istruzione e formazione digitali sostenuti da fattori abilitanti essenziali quali la connettività ad alta velocità per le scuole, le attrezzature e la formazione degli insegnanti; sostenere le istituzioni mediante know-how in materia di digitalizzazione, con particolare attenzione all'inclusione e alla riduzione del divario digitale;
- sostenere il miglioramento delle competenze e la riqualificazione degli adulti per favorire l'adattamento a un mercato del lavoro in evoluzione, anche potenziando l'erogazione dei diritti individuali di formazione, in particolare attraverso conti individuali di apprendimento, e promuovendo lo sviluppo, l'attuazione e il riconoscimento delle microcredenziali, in linea con le raccomandazioni del Consiglio sui conti individuali di apprendimento e su un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità;
- adeguare la regolamentazione del mercato del lavoro e i sistemi fiscali e previdenziali per ridurre e prevenire la segmentazione del mercato del lavoro e promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità, compresa un'eventuale riduzione del cuneo fiscale, in particolare per i lavoratori a basso salario;
- garantire che i lavoratori atipici e delle piattaforme digitali e i lavoratori autonomi abbiano accesso a una protezione sociale adeguata, in linea con la raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale;
- garantire che gli ambienti di lavoro siano sani, sicuri e adeguati e che siano disponibili modalità di lavoro flessibili;
- promuovere la contrattazione collettiva, il dialogo sociale e il coinvolgimento tempestivo e significativo delle parti sociali, anche in relazione all'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza e al processo del semestre europeo;
- investire in sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili per tutti, in linea con la raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale, che comprendano regimi di reddito minimo basati sull'approccio dell'inclusione attiva, in linea con la proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva; sostenere le riforme per garantire livelli di protezione adeguati e migliorare la protezione di coloro che hanno una copertura nulla o insufficiente; migliorare l'adeguatezza delle prestazioni sociali, la trasferibilità dei

diritti, l'accesso a servizi di qualità e il sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro di coloro che sono in grado di lavorare; nel fare quanto sopra, garantire l'equilibrio delle fonti di finanziamento e preservare la sostenibilità complessiva delle finanze pubbliche;

- valutare l'impatto distributivo delle riforme e degli investimenti sul reddito dei vari gruppi della popolazione, in linea con la comunicazione "Valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri";
- fornire a tutti i minori a rischio di povertà o di esclusione sociale un accesso gratuito ed effettivo all'assistenza sanitaria, all'educazione e cura della prima infanzia, all'istruzione e alle attività scolastiche, così come un accesso effettivo a un'alimentazione sana e a un alloggio adeguato, in linea con la garanzia europea per l'infanzia;
- affrontare il problema dei senzatetto, la forma più estrema di povertà; promuovere gli investimenti nella ristrutturazione di alloggi di edilizia residenziale e sociale, nonché in servizi sociali integrati; facilitare l'accesso ad alloggi di qualità e a prezzi accessibili, ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa, ove opportuno;
- investire nella capacità del sistema sanitario, compresi l'assistenza di base e la sanità pubblica, il coordinamento delle cure, il personale sanitario e i servizi sanitari in rete; ridurre le spese non rimborsate, migliorare la copertura sanitaria e promuovere il miglioramento delle competenze e la riqualificazione degli operatori sanitari;
- potenziare l'erogazione di servizi di assistenza a lungo termine di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, in linea con la strategia europea per l'assistenza;
- garantire sistemi pensionistici inclusivi e sostenibili da un punto di vista del bilancio, che consentano un reddito adeguato in età avanzata e l'equità intergenerazionale.

I finanziamenti dell'UE sostengono gli Stati membri permettendo loro di intensificare le azioni strategiche in questi settori, anche mediante il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo per una transizione giusta e il dispositivo per la ripresa e la resilienza, per realizzare le riforme e gli investimenti ammissibili.

CAPITOLO 1. PANORAMICA DELLE TENDENZE NELLA SOCIETÀ E NEL MERCATO DEL LAVORO NELL'UNIONE EUROPEA, OBIETTIVI PRINCIPALI E ISTANTANEE TRATTE DAL QUADRO DI VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE SOCIALE

1.1 Tendenze nel mercato del lavoro

La ripresa del mercato del lavoro è proseguita nel 2022 e l'occupazione ha superato i livelli pre-crisi, sebbene con differenze significative tra i vari settori. Nel secondo trimestre 2022 il numero totale di occupati si è attestato a 213,4 milioni nell'UE (164 milioni nella zona euro)¹⁰, ossia 3,5 milioni (2,7 per la zona euro) in più rispetto al picco raggiunto nel quarto trimestre 2019. Il tasso di occupazione (fascia di età 20-64 anni) si è attestato al 74,8 % nell'UE nel secondo trimestre 2022 (74,3 % nella zona euro), ossia 1,9 punti percentuali (1,6 punti percentuali per la zona euro) al di sopra dei livelli massimi registrati prima della pandemia. Il tasso di occupazione su base annua si è attestato al 73,1 % nel 2021 nell'UE (72,5 % nella zona euro), ossia 0,4 punti percentuali al di sopra del valore del 2019 (senza alcuna variazione osservata nella zona euro). Tra le professioni che hanno raggiunto i livelli più elevati di crescita dell'occupazione vi è il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), che ha registrato una crescita del 21 % tra il quarto trimestre 2019 e il secondo trimestre 2022, con un aumento di 1,1 milioni di posti di lavoro. Seguono i settori delle attività immobiliari (con un aumento del 18 %, pari a 190 000 occupati in più) e delle attività professionali, scientifiche e tecniche (con un aumento del 7,9 %, pari a 0,58 milioni di persone). La pubblica amministrazione e la difesa hanno registrato 0,71 milioni di posti di lavoro supplementari nel secondo trimestre 2022 rispetto al quarto trimestre 2019 (ossia un aumento del 5,3 %), seguite dai settori delle costruzioni (con un aumento del 6,1 %) e delle attività professionali, scientifiche e tecniche (con un aumento del 3,1 %). Per contro, i servizi manifatturieri, di alloggio e di ristorazione e le attività di sostegno amministrativo non hanno ancora raggiunto i livelli occupazionali pre-crisi (circa 0,2 milioni di occupati in meno in ciascuno di tali settori nel secondo trimestre 2022 rispetto al quarto trimestre 2019). Nel complesso la crescita dell'occupazione dovrebbe attestarsi all'1,7 % nel 2022, per poi segnare una battuta d'arresto nel 2023 e risalire moderatamente allo 0,4 % nel 2024, in un contesto segnato da grande incertezza. Si stima che le persone in fuga dalla guerra in Ucraina verso l'UE entreranno nei mercati del lavoro solo gradualmente, con effetti tangibili unicamente a partire dal prossimo anno¹¹.

L'uscita dei lavoratori dai regimi di riduzione dell'orario lavorativo e la diminuzione registrata delle assenze dal lavoro hanno favorito un aumento del totale delle ore lavorate dal 2021. Il numero di ore lavorate nell'UE ha registrato una ripresa lenta ma costante rispetto al minimo del secondo trimestre 2020, raggiungendo un totale di 85,9 miliardi nel secondo trimestre 2022¹². Si tratta del valore più alto mai registrato per questo indicatore. Allo stesso tempo le assenze trimestrali dal lavoro hanno continuato a diminuire, passando dal 17,5 % dell'occupazione totale nel secondo trimestre 2020 all'8,9 % nel secondo trimestre 2022¹³. Questi dati continuano a evidenziare l'importante ruolo svolto dai regimi di

¹⁰ Occupazione: conti nazionali (concetto interno), indicatore Eurostat [[namq_10_a10_e](#)]; [[lfsq_eegan2](#)] e altri dati: IFL UE. Nella presente sezione sono utilizzati dati trimestrali destagionalizzati.

¹¹ Commissione europea, *Previsioni economiche per l'Europa, autunno 2022*, documento istituzionale 187, novembre 2022.

¹² Eurostat [[namq_10_a10_e](#)].

¹³ Eurostat [[lfsi_abt_q](#)] e [[lfsi_emp_q](#)], IFL UE.

riduzione dell'orario lavorativo per molti lavoratori e imprese, a più di due anni dall'inizio della crisi COVID-19 (cfr. la sezione 2.1). Le misure per il mercato del lavoro introdotte a livello di UE e di Stati membri nel contesto della pandemia di COVID-19 (in particolare SURE, REACT-EU e l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus, CRII e CRII+) hanno consentito alle imprese di mantenere i dipendenti e le competenze e hanno aiutato i lavoratori autonomi a riprendere gradualmente le loro attività una volta revocate le misure di contenimento. La quarta relazione semestrale sull'attuazione del programma SURE¹⁴ indica che nel 2020 lo strumento ha sostenuto circa 31,5 milioni di persone e 2,5 milioni di imprese, che rappresentavano quasi un terzo dell'occupazione totale e del totale delle imprese nei 19 Stati membri beneficiari.

La crescita dei salari nominali ha iniziato ad aumentare, ma nel 2022 si prevede che rimarrà al di sotto dell'inflazione. Nel 2021 la retribuzione nominale dei lavoratori dipendenti è aumentata in tutti gli Stati membri e del 4,1 % a livello aggregato nell'UE, su base annua, superando il tasso medio di crescita dell'1,9 % circa nel periodo 2013-2019. Tale aumento è stato determinato in larga misura dalla vigorosa ripresa economica e dall'incremento delle ore lavorate (cfr. la sezione 2.1 per i dettagli a livello di Stati membri). L'elevata inflazione e la contrazione dei mercati del lavoro hanno ulteriormente contribuito a una lieve accelerazione dei salari nominali nella prima metà del 2022. Gli aumenti nominali sono stati però in gran parte erosi dall'aumento dell'inflazione, con un conseguente calo significativo dei salari reali, pari al 3,3 % nell'UE nel secondo trimestre 2022 (su base annua), in un contesto di crescenti preoccupazioni per le conseguenze sociali negative dell'impatto sfavorevole sul potere d'acquisto, in particolare per i lavoratori a basso salario. In futuro la crescita salariale dovrebbe rallentare a causa del peggioramento della situazione economica¹⁵.

Le quote di lavoratori dipendenti con contratti a tempo determinato e di lavoratori autonomi non sono aumentate in modo significativo dato che il mercato del lavoro è diventato più dinamico. La percentuale di persone con contratti a tempo determinato tra tutti gli occupati (fascia di età 20-64 anni) è leggermente aumentata, passando dal 12,6 % nel 2020 al 13 % nel 2021. Ha raggiunto il 13,1 % nel secondo trimestre 2022 (+ 0,8 punti percentuali rispetto allo stesso trimestre del 2020), pur rimanendo comunque inferiore alla percentuale del quarto trimestre 2019 (13,9 %). Nel 2021 le percentuali sono state più elevate tra le donne (il 13,8 % rispetto al 12,2 % per gli uomini) e tra i giovani lavoratori dipendenti (fascia di età 15-24 anni) (il 50,9 % rispetto al 12,9 % e al 6,5 % rispettivamente per le fasce di età 25-54 anni e 55-64 anni — cfr. anche la sezione 2.3). La percentuale di lavoratori dipendenti con contratti a tempo determinato è stata notevolmente più elevata anche tra i lavoratori con un basso livello di competenze (il 19,2 % nel 2021) rispetto ai lavoratori con competenze di livello medio e alto (rispettivamente l'11,7 % e il 12,2 %). Il numero di lavoratori autonomi (fascia di età 20-64 anni) è diminuito di 0,9 milioni tra il 2019 e il 2021. In termini trimestrali, nel secondo trimestre 2022 i lavoratori autonomi erano 25,7 milioni, ossia 0,6 milioni in meno rispetto al quarto trimestre 2019¹⁶.

L'occupazione cresce di pari passo con i tassi di posti di lavoro vacanti, evidenziando la necessità di sostenere ulteriormente la partecipazione al mercato del lavoro, l'incontro

¹⁴ COM(2022) 483 final.

¹⁵ Commissione europea, *Mercato del lavoro e andamento dei salari in Europa, revisione annuale 2022*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (di prossima pubblicazione).

¹⁶ Eurostat [[lfst_r_e2tgaedcu](#)], [[lfsa_etpgan](#)] e [[lfsq_egaps](#)]. Interruzione nelle serie rispettivamente nel 2021 e nel primo trimestre 2021.

tra domanda e offerta di lavoro e le transizioni¹⁷. Il tasso di posti di lavoro vacanti nell'industria, nelle costruzioni e nei servizi si è attestato al 3 % nel secondo trimestre 2022 nell'UE-27 (3,2 % nella zona euro), ossia 0,8 punti percentuali (0,9 punti percentuali nella zona euro) in più rispetto al secondo trimestre 2021 e anche al di sopra dei livelli pre-pandemia (2,1 % nel quarto trimestre 2019 per l'UE e 2,2 % nella zona euro). Esistono tuttavia differenze significative tra uno Stato membro e l'altro e tra le varie occupazioni (cfr. la sezione 2.1). Sebbene dati recenti indichino che tale aumento non è un fenomeno strutturale, è fondamentale monitorare attentamente il tasso di posti di lavoro vacanti per valutare i potenziali squilibri sui mercati del lavoro¹⁸. La sezione 2.3 analizza gli adeguamenti effettuati dai servizi pubblici per l'impiego per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, compresi i servizi digitali e di persona e i partenariati con i datori di lavoro e i servizi sociali.

Nel complesso i tassi di disoccupazione nella maggior parte degli Stati membri dell'UE e nella zona euro si sono avvicinati o sono inferiori ai livelli pre-crisi¹⁹. Il tasso di disoccupazione (fascia di età 15-74 anni) nell'UE ha continuato a diminuire, raggiungendo il 6,1 % nel secondo trimestre 2022 (il livello più basso mai registrato) e attestandosi ben al di sotto del picco più recente, pari al 7,8 %, registrato nel terzo trimestre 2020. Nella zona euro il tasso di disoccupazione è stato leggermente superiore, attestandosi al 6,6 % nel secondo trimestre 2022 (2,1 punti percentuali al di sotto del valore del terzo trimestre 2020). Dai dati mensili si evince che il tasso di disoccupazione è ulteriormente sceso al 6 % nell'UE nell'agosto 2022 (6,6 % nella zona euro), al di sotto dei livelli pre-pandemia. Vi è comunque una notevole eterogeneità tra gli Stati membri (cfr. la sezione 2.1). Il tasso di disoccupazione di lunga durata ha raggiunto il 2,4 % della popolazione attiva nel secondo trimestre 2022 nell'UE (2,7 % nella zona euro), ossia rispettivamente 0,2 e 0,3 punti percentuali in meno rispetto al quarto trimestre 2019²⁰.

I risultati del mercato del lavoro per quanto concerne le donne continuano a migliorare, anche se persistono notevoli divari di genere. La percentuale è salita al 67,7 % nel 2021 (fascia di età 20-64 anni), ossia 1,6 punti percentuali in più rispetto al 2020, mentre per gli uomini è salita al 78,5 %, ossia 1,3 punti percentuali in più rispetto al 2020 (cfr. la figura 1.1.1). In termini trimestrali il tasso di occupazione femminile si è attestato al 69,5 % nel secondo trimestre 2022, ossia 2,1 punti percentuali in più rispetto al primo trimestre 2021 e al di sopra del livello pre-crisi, pari al 67,3 %, registrato nel quarto trimestre 2019. Il divario di genere nei livelli di occupazione rimane pressoché invariato, attestandosi a 10,7 punti percentuali nel secondo trimestre 2022, ossia 0,2 punti percentuali al di sotto del livello del secondo trimestre 2021. Il tasso di attività (fascia di età 20-64 anni) delle donne è salito al 74,1 % nel secondo trimestre 2022, ossia 1,8 punti percentuali in più rispetto al quarto trimestre 2019, mentre quello degli uomini (84,8 %) superava di 1 punto percentuale il dato del quarto trimestre 2019.

I risultati dei giovani sul mercato del lavoro sono migliorati di recente, tuttavia in alcuni Stati membri sono ancora lontani dai livelli pre-crisi. Nonostante i risultati

¹⁷ Il tasso di posti di lavoro vacanti è il totale dei posti vacanti (vale a dire posti retribuiti di nuova creazione, non occupati o in procinto di diventare vacanti) espresso in percentuale del totale dei posti occupati e vacanti. Nota: NACE Rev. 2, attività B-S. Codice online di Eurostat: [ei_lmju_q_r2].

¹⁸ Nota: le carenze di manodopera sembrano essere causate principalmente dalla ripresa del mercato del lavoro e non da ostacoli alla redistribuzione sul mercato del lavoro. Commissione europea, *Relazione trimestrale sulla zona euro, documento istituzionale*, 2022.

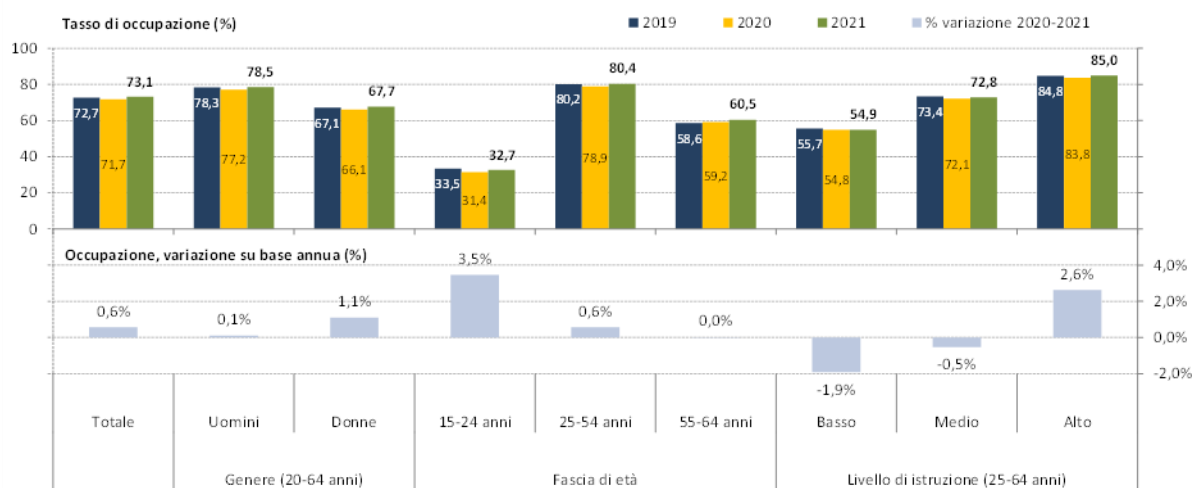
¹⁹ Per ulteriori dettagli cfr. Commissione europea, *Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2022*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (non disponibile in lingua italiana).

²⁰ Eurostat [une_rt_m], [une_rt_q] e [une_ltu_q].

complessivamente positivi, il tasso di occupazione giovanile (fascia di età 15-24 anni) non si è ancora ripreso dalla crisi COVID-19; si è infatti attestato al 32,7 % nel 2021 ed è ancora inferiore di 0,8 punti percentuali rispetto al livello raggiunto nel 2019 (cfr. la figura 1.1.1). I recenti sviluppi mostrano un rapido miglioramento: tale tasso ha infatti raggiunto il 34,9 % nel secondo trimestre 2022 (+ 1,5 punti percentuali rispetto al quarto trimestre 2019). Il tasso di disoccupazione giovanile (fascia di età 15-24 anni) è sceso dal 18,3 % nel primo trimestre 2021 al 14,3 % nel secondo trimestre 2022. In termini annuali tale tasso, attestatosi al 16,6 % nel 2021, rimane superiore di oltre 1 punto percentuale rispetto al livello pre-pandemia. Complessivamente nel 2021 circa 9,3 milioni di giovani (fascia di età 15-29 anni) non avevano un lavoro, né seguivano un percorso scolastico o formativo (NEET) (13,1 %); nel secondo trimestre 2022 erano circa 8,3 milioni (11,7 %).

Figura 1.1.1: il tasso di occupazione è tornato a livelli pari o superiori a quelli registrati prima della pandemia, trainato da miglioramenti registrati tra i giovani, le donne e le persone con un alto livello di competenze

Tassi di occupazione per genere, fascia di età e livello di istruzione nell'UE-27, dati destagionalizzati, senza correzione degli effetti di calendario (in %)



Fonte: Eurostat, [[lfsi_emp_a](#)] e [[lfsa_egaed](#)], IFL UE.

La partecipazione al mercato del lavoro continua ad aumentare, con dinamiche più forti tra gli adulti anziani e le donne. Il tasso di attività dell'UE per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni si è attestato al 73,6 % nel 2021, ossia rispettivamente 0,4 e 1,3 punti percentuali in più rispetto al 2019 e al 2020. Nel secondo trimestre 2022 era pari al 79,4 %, ossia 1,1 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente e 1,4 punti percentuali al di sopra del livello registrato nel quarto trimestre 2019. L'aumento continua a essere trainato in larga misura dagli anziani e dalle donne. Le variazioni del tasso di attività della fascia di età 55-64 anni (+ 3,1 punti percentuali, dal 62,3 % nel quarto trimestre 2019 al 65,4 % nel secondo trimestre 2022) sono state tre volte superiori all'aumento osservato per le fasce di età 15-24 anni (di 1 punto percentuale) e 25-54 anni (di 1,2 punti percentuali).

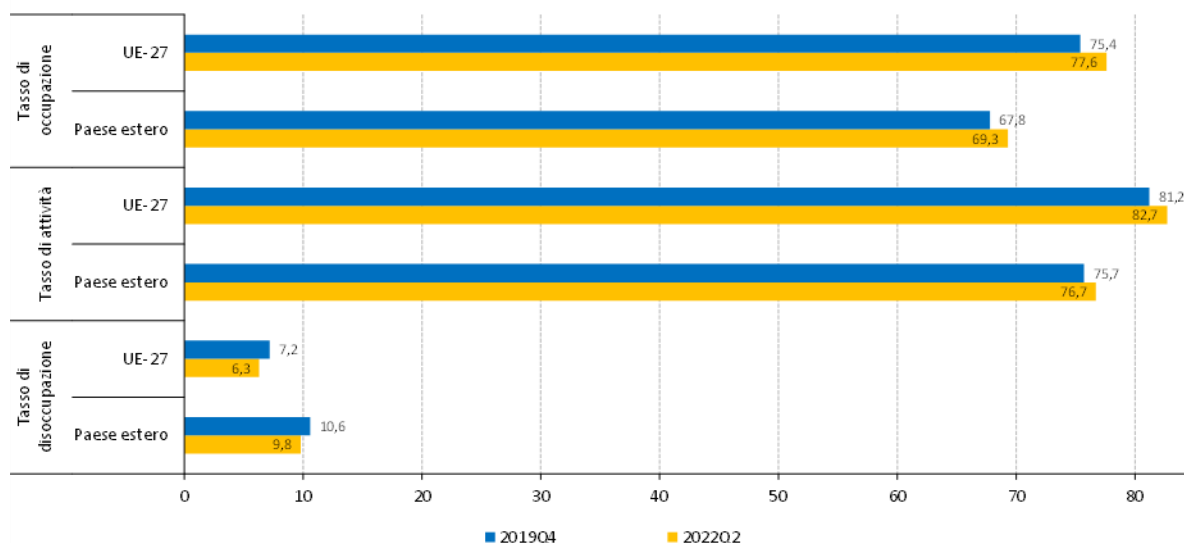
Il numero di lavoratori altamente qualificati nell'economia è aumentato di pari passo con il divario occupazionale per livello di competenze. Il numero di occupati (fascia di età 25-64 anni) con un livello di istruzione superiore è aumentato del 2,6 % nel 2021, mentre l'occupazione dei lavoratori mediamente e scarsamente qualificati (ISCED 0-2 e 0-4) è diminuita rispettivamente dello 0,5 % e dell'1,9 % (cfr. la figura 1.1.1). Il divario tra i tassi di occupazione dei lavoratori con un basso livello di competenze e quelli dei lavoratori

altamente qualificati si è attestato a 30,1 punti percentuali nel 2021, ossia 1 punto percentuale in più rispetto al 2020 (cfr. la sezione 2.2).

I risultati delle persone nate al di fuori dell'UE sul mercato del lavoro sono tornati ai livelli pre-crisi, ma permangono notevoli divari rispetto ai cittadini nati nell'UE. Nel 2021 il tasso di occupazione (fascia di età 20-64 anni) delle persone nate al di fuori dell'UE si è attestato al 66,7 %, rimanendo inferiore di 1 punto percentuale rispetto al valore del 2019 e di 6,4 punti percentuali rispetto agli autoctoni. Il tasso di occupazione trimestrale delle persone nate al di fuori dell'UE era pari al 69,3 % nel secondo trimestre 2022, ossia 1,5 punti percentuali in più rispetto al quarto trimestre 2019 (cfr. la figura 1.1.2). Il tasso di disoccupazione (fascia di età 15-74 anni) della popolazione straniera era dell'11,8 % nel 2021, 0,6 punti percentuali in meno rispetto al 2020 (cfr. la sezione 2.2). Le donne nate al di fuori dell'UE registrano livelli di disoccupazione relativamente più elevati (13,2 % nel 2021) rispetto agli uomini nati al di fuori dell'UE (10,7 %). In termini trimestrali il tasso di disoccupazione delle persone nate all'estero (9,8 % nel secondo trimestre 2022) ha continuato a diminuire dal primo trimestre 2021 (13,5 %) ed è attualmente inferiore di 0,8 punti percentuali rispetto al livello del quarto trimestre 2019. Dati recenti evidenziano i principali ostacoli incontrati dalle persone nate all'estero (fascia di età 15-74 anni) al momento di trovare un lavoro adeguato nel paese ospitante (ad es. il mancato riconoscimento delle qualifiche formali, la mancanza di competenze linguistiche o la limitazione del diritto al lavoro a causa della cittadinanza o del permesso di soggiorno, tra gli altri ostacoli)²¹.

Figura 1.1.2: esistono differenze significative tra i risultati sul mercato del lavoro delle persone nate nell'UE-27 e quelli delle persone nate in paesi terzi

Tassi di occupazione, disoccupazione e attività basati sul paese di origine (UE-27 o paese estero), dati destagionalizzati, senza correzione degli effetti di calendario (in %)



Nota: fascia di età 20-64 anni per i tassi di occupazione e di attività, fascia di età 15-74 anni per i tassi di disoccupazione.

Fonte: Eurostat, [lfsq_ergacob], [lfsq_urgacob] e [lfsq_argacob], IFL UE.

1.2 Tendenze nella società

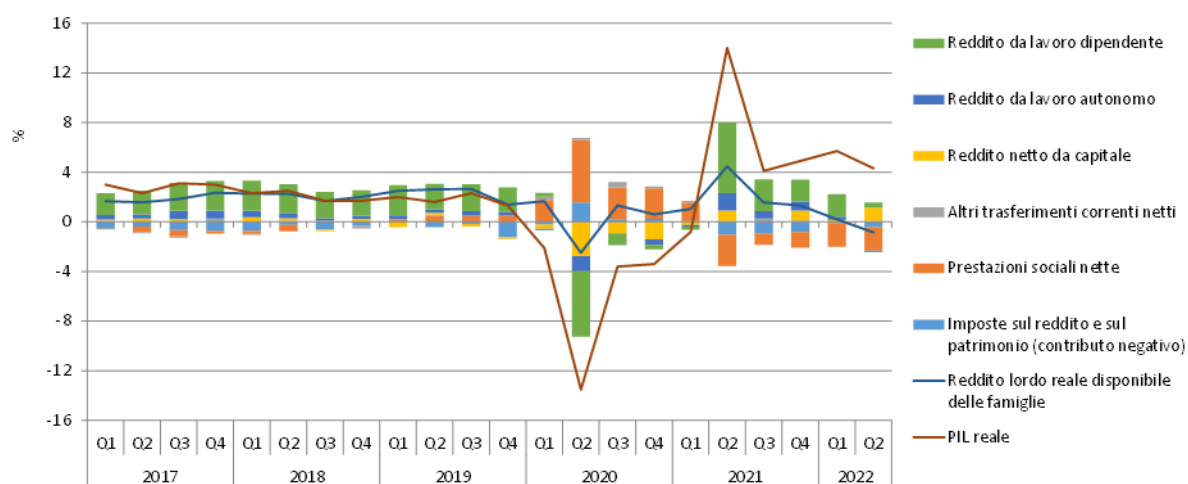
I redditi reali delle famiglie sono aumentati nell'UE nel 2021 sulla scia della ripresa post-COVID-19 e del parziale proseguimento delle misure strategiche volte ad attenuare

²¹ Fonte: Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro, modulo 2021 (estrazione ad hoc).

l'impatto della pandemia; per il futuro ci si attende che l'aumento dell'inflazione incida sul potere d'acquisto. La crescita del reddito lordo reale disponibile delle famiglie (reddito lordo disponibile delle famiglie, trimestrale, su base annua) è risalita, in media, ai livelli pre-pandemia nel 2021 (2 % rispetto al 2,2 %, in media, nel periodo 2018-2019) (cfr. la figura 1.2.1). Ha raggiunto una percentuale notevole, pari al 4,5 %, nel secondo trimestre 2021, per poi attestarsi su livelli più moderati, pari all'1,7 %, nel terzo trimestre 2021 e rallentare ulteriormente fino al secondo trimestre 2022. Tale crescita è stata trainata dalla ripresa del 2021, che ha consentito anche la graduale eliminazione delle misure di emergenza. Una delle principali cause della decelerazione è stata la rapida diminuzione del contributo dei redditi da lavoro dipendente e autonomo in termini reali, in contrasto con il forte aumento del PIL reale tra il terzo trimestre 2021 e il primo trimestre 2022. Un fattore importante alla base di questa tendenza è il rapido aumento dell'inflazione, come illustrato nella sezione 1.1, che ha fortemente limitato il contributo dei redditi da lavoro dipendente alla crescita del reddito lordo disponibile delle famiglie nel secondo trimestre 2022, nonostante l'andamento favorevole dei salari nominali (cfr. la sezione 2.1.1 per maggiori dettagli). Di conseguenza i redditi reali delle famiglie hanno subito una contrazione nel secondo trimestre 2022 per la prima volta dallo shock causato dalla COVID-19 nel secondo trimestre 2020, e per la seconda volta dopo la crisi nel 2013. Al di là delle variazioni medie dei redditi reali, vi sono notevoli differenze tra i livelli di reddito; l'impatto delle variazioni di prezzo è superiore alla media per le famiglie a basso reddito e per alcune famiglie a reddito medio che destinano quote più elevate dei loro panieri di spesa all'energia e ai prodotti alimentari (cfr. anche il riquadro 7 sul pilastro nella sezione 2.4.1 sull'effetto degli aumenti dei prezzi e della povertà energetica).

Figura 1.2.1: i recenti aumenti dei prezzi hanno inciso negativamente sulla ripresa della crescita aggregata del reddito reale delle famiglie osservata dopo la crisi COVID-19

Crescita del reddito lordo reale disponibile delle famiglie e relative componenti principali e crescita del PIL reale (UE-27, tassi di crescita trimestrali su base annua)



Note: calcoli della DG EMPL. Il reddito lordo nominale disponibile delle famiglie è stato deflazionato usando l'indice della spesa per consumi finali delle famiglie. La crescita del reddito lordo reale disponibile delle famiglie nell'UE è stimata come media ponderata dei valori degli Stati membri per i quali sono disponibili i dati trimestrali basati sul SEC2010 (complessivamente il 95 % del reddito lordo disponibile delle famiglie nell'UE).

Fonte: Eurostat, conti nazionali [[nasq_10_nf_tr](#)] e [[namq_10_gdp](#)]. I dati non sono destagionalizzati.

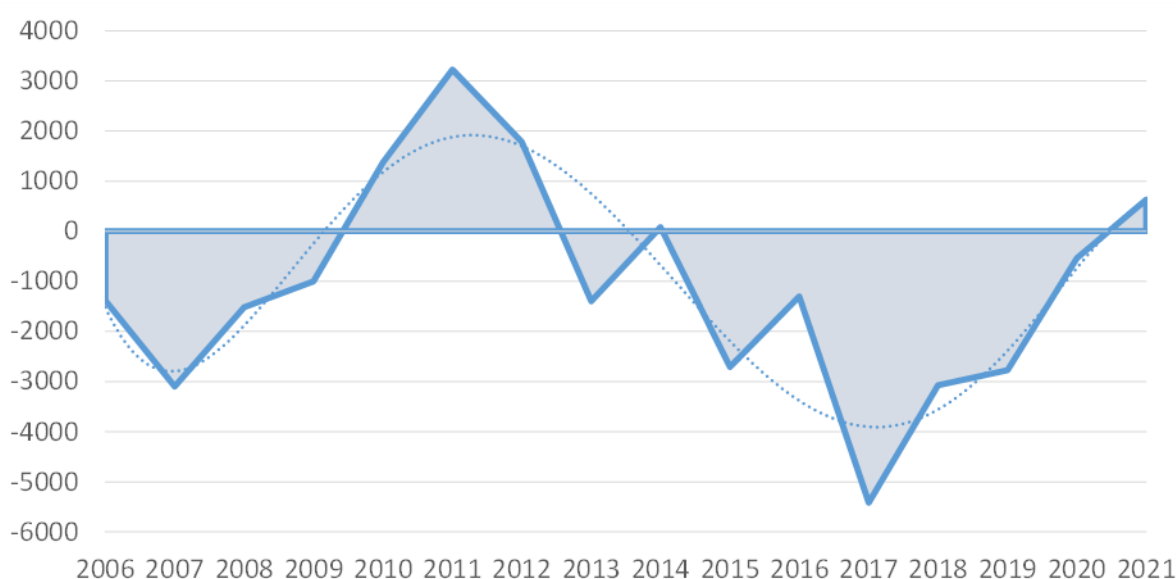
Nel complesso la disparità di reddito sembra essere rimasta sostanzialmente stabile nell'UE durante la crisi COVID-19. Il rapporto tra quintili di reddito per i quintili superiore e inferiore (S80/S20) era pari a 4,97 nel 2021, contro un valore di 4,89 nel 2020 (in relazione, rispettivamente, ai redditi del 2020 e del 2019). La generale stabilità delle disparità di reddito nell'anno in cui è scoppiata la pandemia è il risultato dell'ampio sostegno pubblico messo in atto dagli Stati membri, anche con l'aiuto dell'UE, e del funzionamento di forti stabilizzatori

automatici attraverso i sistemi fiscali e previdenziali, che hanno attenuato gli effetti della crisi in particolare per i gruppi vulnerabili. Anche le stime rapide di Eurostat relative alla media UE del rapporto tra quintili di reddito per l'anno di reddito 2021 indicano una certa stabilità, rispecchiando gli effetti della ripresa e del parziale proseguimento degli interventi strategici volti ad attenuare le ripercussioni socioeconomiche negative della crisi²². Alla luce degli sviluppi più recenti, tra cui la crisi energetica e le relative pressioni inflazionistiche, in futuro sarà ancora più importante monitorare l'evoluzione delle disuguaglianze. La valutazione dell'impatto distributivo delle misure strategiche è fondamentale per garantire che le misure adottate contribuiscano a ridurre ulteriormente le disparità di reddito e a combattere la povertà²³.

La percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è rimasta complessivamente stabile nonostante la crisi COVID-19. Nel 2021 il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) era pari al 21,7 % nell'UE, ossia è rimasto praticamente invariato rispetto all'anno precedente (21,6 %)²⁴. Tale stabilità interviene dopo un calo complessivo del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE-27 nell'ultimo decennio e rispecchia l'effetto cuscinetto delle risposte politiche adottate negli Stati membri e a livello di UE durante la crisi COVID-19 (cfr. la figura 1.2.2).

Figura 1.2.2: il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è diminuito nell'ultimo decennio ed è rimasto stabile all'indomani della crisi COVID-19

Variazione su base annua del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE, in migliaia, UE-27)



Nota: i dati si riferiscono all'AROPE (nuova definizione) per gli anni 2016-2021 e all'AROPE (vecchia definizione) per gli anni 2006-2015 (cfr. il capitolo 1.4 per maggiori dettagli). I dati per l'AROPE (nuova definizione) sono infatti disponibili solo a partire dal 2015. L'aggregato per l'UE-27 è stato costruito sulla base delle tendenze nazionali; qualora per un determinato Stato membro i dati si interrompano o non siano disponibili, il contributo alla variazione del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione è considerato pari a zero.

Fonte: [ilc_peps01n] e [ilc_peps01], EU-SILC.

²² Cfr. le [stime rapide per l'anno di reddito 2021](#) del sito web di Eurostat, pubblicate nell'agosto 2022.

²³ A tale proposito, la Commissione ha pubblicato la [comunicazione "Valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri"](#) (COM(2022) 494 final).

²⁴ Cfr. la sezione 1.4 per la discussione sulle componenti AROPE.

Nessuna delle tre componenti dell'indicatore AROPE ha registrato variazioni significative nel 2021 a livello di UE. Nel 2021 il tasso di rischio di povertà (AROP, relativo ai redditi del 2020) è rimasto stabile nell'UE attestandosi al 16,8 % (16,7 % nel 2020, con riferimento all'anno di reddito 2019). Secondo le stime rapide di Eurostat, il tasso AROP dovrebbe rimanere stabile a livello di UE anche nell'anno di reddito 2021. Il tasso di deprivazione materiale e sociale grave è leggermente diminuito nel 2021, passando dal 6,8 % al 6,3 %; prosegue quindi la tendenza al ribasso registrata negli anni precedenti. La percentuale di persone che vivono in famiglie pressoché senza occupati, in calo dal 2015, è leggermente aumentata (di 0,6 punti percentuali) raggiungendo l'8,9 % nel 2021 (con riferimento alla situazione dell'anno civile precedente). Questa generale stabilità dei dati è dovuta all'effetto cuscinetto dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure di mantenimento del posto di lavoro, che hanno contrastato gli effetti dei necessari periodi di confinamento. L'effetto crescente dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà (pensioni escluse) nel primo anno della pandemia testimonia ulteriormente gli effetti positivi della decisa risposta politica alla COVID-19 a livello di Stati membri e di UE. Nel 2021 (con riferimento ai redditi del 2020), i trasferimenti sociali hanno ridotto la povertà in media di oltre un terzo (36,3 %) nell'UE. L'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà è rimasto complessivamente stabile intorno al 32 %, con lievi fluttuazioni dal 2015, ma è salito a livelli senza precedenti nel 2021 (di 3,3 punti percentuali, ossia del 10 %).

La povertà energetica è diminuita fino alla prima metà del 2021, ma si prevede che aumenti in futuro per effetto della crisi energetica in corso. Prima che i prezzi dell'energia iniziassero ad aumentare in modo sostanziale nel 2022 a causa della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, la povertà energetica (misurata convenzionalmente a livello di UE in base alla percentuale di persone che non sono in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione) era complessivamente in calo a livello di UE, ed era scesa al 6,9 % nel 2021 rispetto al 9,6 % del 2015²⁵. Tuttavia in questo periodo la percentuale è rimasta molto più elevata per la popolazione a rischio di povertà e nel 2021 ha raggiunto livelli più che doppi, attestandosi al 16,4 %. La recente impennata dei prezzi dell'energia mette in discussione i progressi compiuti negli ultimi anni e rischia di aumentare la povertà energetica nell'intera distribuzione del reddito (cfr. il riquadro 7 sul pilastro nella sezione 2.4.1). La Commissione ha presentato una serie di iniziative che aiuteranno gli Stati membri ad alleviare la povertà energetica e l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia, in particolare per le famiglie a basso reddito. Già nell'ottobre 2021 la Commissione aveva adottato una comunicazione dal titolo "*Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia*", con cui presentava un pacchetto di misure per affrontare l'impatto degli aumenti dei prezzi e rafforzare la resilienza agli shock; tale comunicazione è stata seguita nel settembre 2022 da una proposta di regolamento del Consiglio per far fronte al rincaro dei prezzi e alleviare la pressione sulle famiglie in tutta l'UE²⁶.

La povertà lavorativa continua a essere una sfida per gli Stati membri dell'UE. La percentuale di occupati in età lavorativa a rischio di povertà nell'UE è leggermente aumentata tra il 2010 e il 2019 (di 0,5 punti percentuali), ma è rimasta stabile tra il 2020 e il 2021 (con riferimento ai redditi del 2020), diminuendo solo di 0,1 punti percentuali e attestandosi all'8,9 %. Il contenimento della povertà lavorativa durante il primo anno della pandemia è

²⁵ Non esiste ancora un unico indicatore ufficiale della povertà energetica per l'UE. L'incapacità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione è uno degli indicatori utilizzati, una dimensione della deprivazione materiale che, attraverso la componente "deprivazione materiale e sociale", alimenta gli indicatori AROPE.

²⁶ Cfr. la [comunicazione della Commissione "Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno"](#) (COM(2021) 660 final) e la [proposta di regolamento del Consiglio relativo a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia](#).

anche il risultato del rapido intervento strategico messo in atto dagli Stati membri con il sostegno dell'UE. Poiché le misure strategiche di attenuazione sono state in gran parte eliminate, la povertà lavorativa, in particolare per i gruppi vulnerabili, deve essere attentamente monitorata, anche alla luce del recente impatto negativo dell'inflazione sui salari reali.

Anche la percentuale di minori a rischio di povertà o di esclusione sociale è rimasta sostanzialmente stabile durante la crisi COVID-19. Nel 2021 il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) per i minori era pari al 24,4 %, ossia solo 0,4 punti percentuali in più rispetto al 2020, e rimane notevolmente inferiore a quello del 2015 (27,4 %). Il tasso di minori che vivono in famiglie in condizioni di povertà di reddito (il tasso AROP per i minori) è rimasto sostanzialmente stabile nel 2021 (con riferimento all'anno di reddito 2020), attestandosi al 19,5 % (solo leggermente in aumento rispetto al 19,2 % dell'anno precedente), mentre l'indicatore sulla percentuale di minori che vivono in famiglie pressoché senza occupati per il 2021 (con riferimento alla situazione nell'anno civile precedente) si è attestato all'8,3 %, in aumento rispetto al 7,6 % del 2020 (con riferimento all'anno di reddito 2019). La deprivazione materiale e sociale grave dei minori è tornata ai livelli pre-pandemia, attestandosi al 7,5 % nel 2021, in calo rispetto all'8,3 % del 2020.

Il rischio di povertà o di esclusione sociale tra gli anziani (fascia di età 65+) è in aumento dal 2015. Il tasso AROPE per le persone di età pari o superiore a 65 anni nel 2021 superava quello del 2015 (19,6 % rispetto al 18 %). Tale aumento è stato determinato da una costante crescita della povertà di reddito (AROP), ora più elevata tra gli anziani che nella popolazione in età lavorativa (fascia di età 18-64 anni) (21,6 %), principalmente per via dell'aumento dei redditi in età lavorativa. La deprivazione materiale tra gli anziani ha continuato a diminuire, attestandosi al 5,3 % nel 2021 (in calo dal 7,4 % del 2015) rispetto al 6,3 % della popolazione in età lavorativa.

Alcuni gruppi di popolazione hanno maggiori probabilità di trovarsi in condizioni di povertà o di esclusione sociale rispetto alla popolazione complessiva. Nonostante una diminuzione complessiva nei vari Stati membri nel 2021, il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale rimane più elevato per le persone con disabilità e per quelle provenienti da un contesto migratorio, in confronto, rispettivamente, alla popolazione totale e agli autoctoni. La povertà e l'esclusione sociale tra i Rom sono rimaste sostanzialmente invariate durante la pandemia, ma rimangono molto più elevate rispetto al resto della popolazione, con divari ancora maggiori per i minori.

1.3 Obiettivi principali dell'UE e obiettivi nazionali per il 2030

Nel piano d'azione sul pilastro dei diritti sociali la Commissione ha presentato gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà, che sono stati accolti con favore dai leader dell'UE a Porto e dal Consiglio europeo del giugno 2021, e ha invitato gli Stati membri a definire i loro obiettivi nazionali quale contributo allo sforzo comune²⁷. Con l'impegno sociale di Porto

²⁷ Cfr. Commissione europea, *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021. Gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 sono i seguenti: almeno il 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro; almeno il 60 % di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di apprendimento; il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni.

del 7 maggio 2021²⁸ anche gli Stati membri sono stati esortati a fissare obiettivi nazionali ambiziosi che, tenendo debitamente conto della posizione di partenza di ciascun paese, rappresentassero un contributo adeguato al conseguimento degli obiettivi europei. Nella dichiarazione di Porto dell'8 maggio 2021 i leader dell'UE hanno sottolineato l'importanza di seguire da vicino, anche al più alto livello, i progressi compiuti verso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e degli obiettivi principali dell'UE per il 2030. I capi di Stato o di governo hanno accolto con favore gli obiettivi principali dell'UE in occasione del Consiglio europeo del 24-25 giugno 2021, in linea con la dichiarazione di Porto²⁹.

Tra settembre 2021 e giugno 2022, su invito della Commissione, gli Stati membri hanno presentato i rispettivi obiettivi nazionali, che sono stati oggetto di intense consultazioni, nella maggior parte dei casi con il coinvolgimento di diversi portatori di interessi, compresi i parlamenti nazionali, le parti sociali, le organizzazioni non governative, le autorità locali e i membri della comunità accademica. Gli obiettivi nazionali sono stati discussi durante riunioni bilaterali con i servizi della Commissione e si sono svolte discussioni multilaterali in seno al comitato per l'occupazione (EMCO) e al comitato per la protezione sociale (CPS). Il processo di definizione degli obiettivi nazionali si è concluso durante il Consiglio EPSCO del giugno 2022, in cui sono stati discussi gli obiettivi nazionali proposti da tutti gli Stati membri (cfr. la tabella 1.3.1). La maggior parte degli Stati membri (21) ha inoltre fissato obiettivi complementari almeno in un settore. Nella maggior parte dei casi gli Stati membri (19) hanno incluso un obiettivo complementare di riduzione del numero di minori a rischio di povertà o di esclusione sociale e, in un numero significativo di casi, hanno proposto obiettivi complementari per ridurre il divario di genere nei livelli di occupazione, aumentare la percentuale di popolazione che possiede almeno le competenze digitali di base e ridurre la percentuale di giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET).

Tabella 1.3.1: obiettivi principali dell'UE e obiettivi nazionali per Stato membro per il 2030

	Occupazione (in %)	Apprendimento degli adulti (in %)	Riduzione della povertà (AROE, in migliaia)
Obiettivo principale dell'UE	78,0	60,0	- 15 000
Tutti gli SM collettivamente	78,5	57,6	-15 600*
BE	80,0	60,9	- 279
BG	79,0	35,4	- 787
CZ	82,2	45,0	- 120
DK	80,0	60,0	- 30 ⁽¹⁾
DE	83,0	65,0	- 1 200 ⁽²⁾
EE	81,3	52,3	- 39
IE	78,2	64,2	- 90

²⁸ Firmato dai presidenti del Parlamento europeo e della Commissione europea, dal primo ministro Costa (presidenza portoghese del Consiglio dell'UE) e dai leader delle parti sociali dell'UE e della Piattaforma sociale, [disponibile online](#).

²⁹ Cfr. le pagine web della [dichiarazione di Porto](#) e delle [conclusioni](#) del [Consiglio](#) del 24-25 giugno 2021.

EL	71,1	40,0	- 860
ES	76,0	60,0	- 2 815
FR	78,0	65,0	- 1 100
HR	75,0	55,0	- 298
IT	73,0	60,0	3 200
CY	80,0	61,0	- 10
LV	80,0	60,0	- 95
LT	80,7	53,7	- 223
LU	77,6	62,5	- 4
HU	85,0	60,0	- 292
MT	84,6	57,6	(3)
NL	82,5	62,0	- 163
AT	79,9	62,0	- 204
PL	78,3	51,7	- 1 500
PT	80,0	60,0	- 765
RO	74,7	17,4	- 2 532
SI	79,5	60,0	- 9
SK	76,5	50,0	- 70
FI	80,0	60,0	- 100
SE	82,0	60,0	- 15

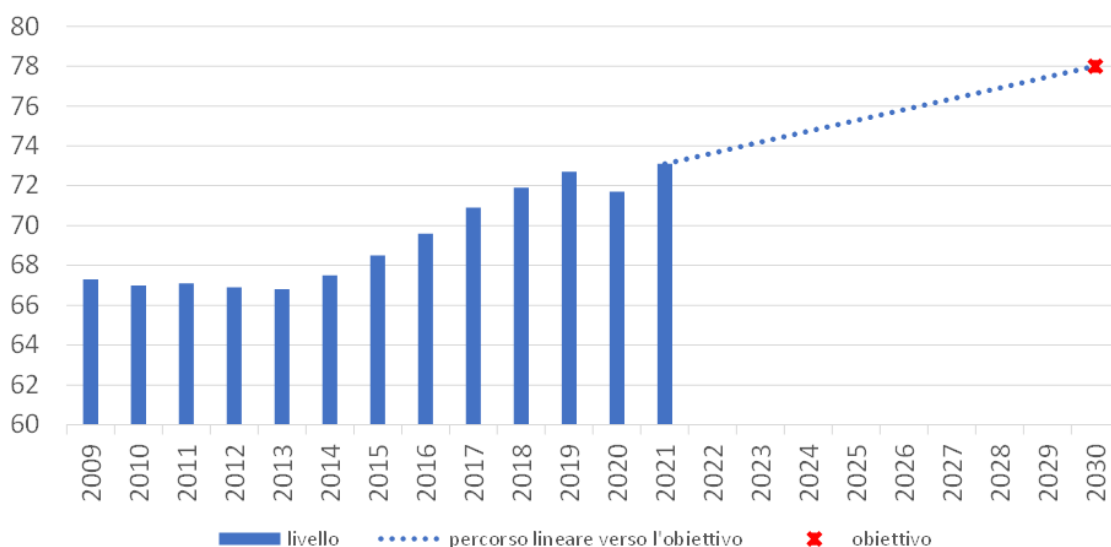
Nota: ()* L'obiettivo di riduzione della povertà aggregato per tutti gli Stati membri è pari ad almeno 15,6 milioni, escludendo gli Stati membri che non esprimono il loro obiettivo in termini di livelli AROPE. 1) Per la Danimarca l'obiettivo nazionale di riduzione della povertà corrisponde a una riduzione di 30 000 unità del numero di persone che vivono in famiglie a intensità di lavoro molto bassa (VLWI). 2) Per la Germania l'obiettivo nazionale di riduzione della povertà corrisponde a una riduzione di 1,2 milioni di unità del numero di persone che vivono in famiglie a intensità di lavoro molto bassa (VLWI). 3) Per Malta l'obiettivo nazionale di riduzione della povertà corrisponde a una riduzione del tasso AROPE di 3,1 punti percentuali.

Un elevato tasso di occupazione rappresenta una priorità fondamentale per il 2030 al fine di garantire che tutti possano partecipare pienamente all'economia e alla società.

Con la ripresa del mercato del lavoro dopo la crisi COVID-19, il tasso di occupazione medio dell'UE è salito al 73,1 % nel 2021, avvicinandosi quindi all'obiettivo principale dell'UE del 78 % per il 2030, ma rimanendo 4,9 punti percentuali al di sotto di tale obiettivo (cfr. la figura 1.3.1). Gli Stati membri hanno stabilito obiettivi nazionali ambiziosi per il 2030 in materia di tassi di occupazione, il cui livello complessivo è elevato e si attesta al 78,5 %. Molti di essi hanno fissato il proprio obiettivo nazionale al di sopra dell'obiettivo principale dell'UE del 78 %. Gli Stati membri che partono da percentuali più basse hanno in generale definito obiettivi relativamente più ambiziosi, il che permette di sostenere la convergenza verso l'alto nell'Unione. Entro il 2021 il tasso di occupazione si è avvicinato all'obiettivo nazionale nella maggior parte degli Stati membri (cfr. la figura 1.3.2).

Figura 1.3.1: il tasso di occupazione nell'UE è aumentato all'indomani della crisi COVID-19

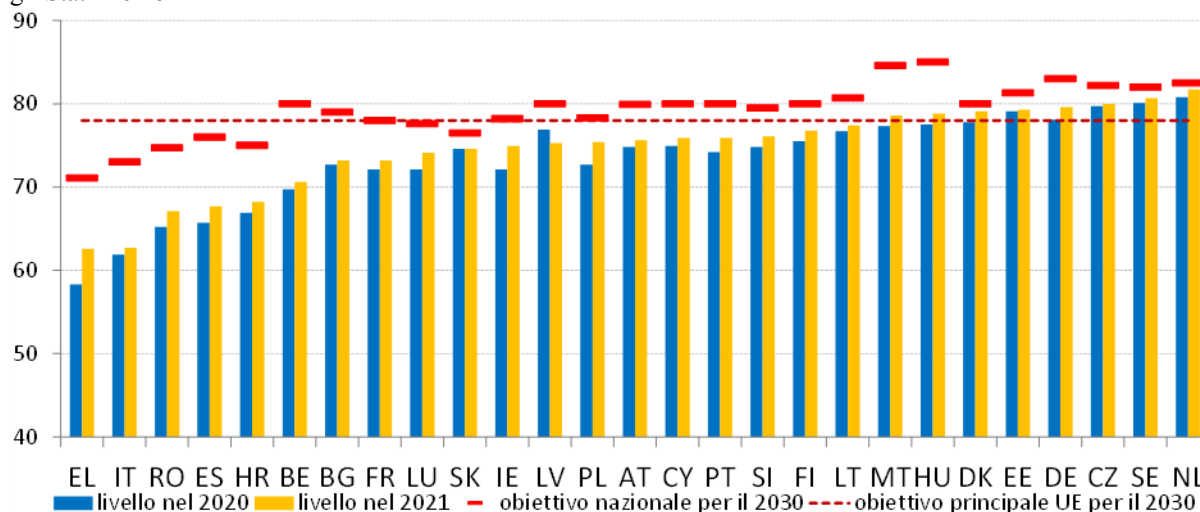
Tasso di occupazione nell'UE-27 e relativo obiettivo principale dell'UE per il 2030 (fascia di età 20-64 anni, in %)



Fonte: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)], IFL UE.

Figura 1.3.2: gli Stati membri hanno fissato obiettivi nazionali ambiziosi in materia di occupazione e quasi tutti hanno registrato una crescita dell'occupazione nel 2021

Tasso di occupazione (2020 e 2021, fascia di età 20-64 anni, in %) e relativi obiettivi nazionali per il 2030 per gli Stati membri



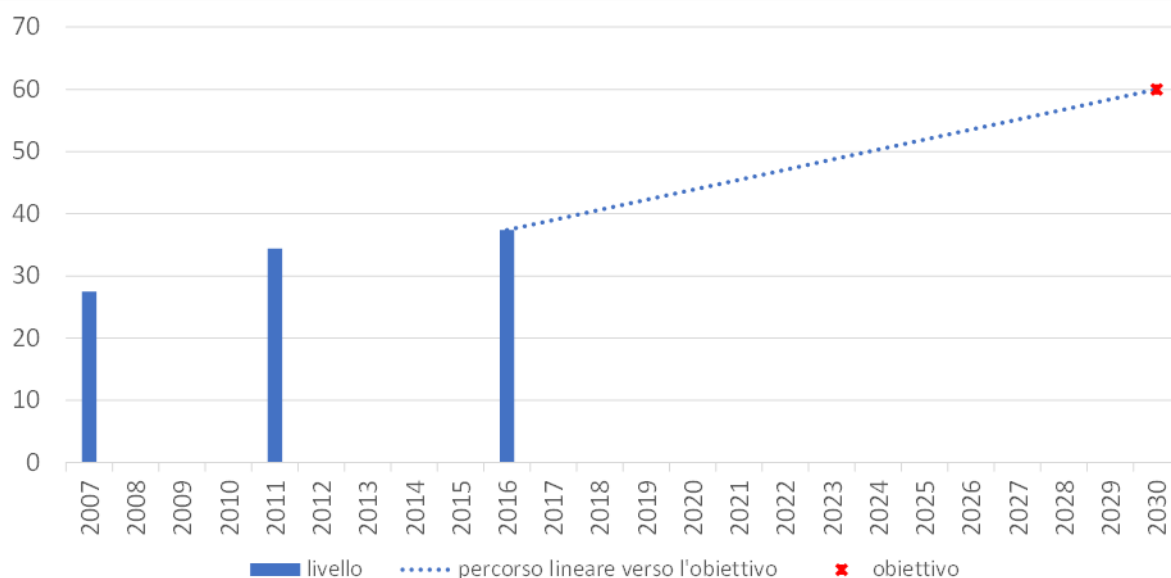
Fonte: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)] e [tabella sugli obiettivi nazionali per il 2030](#).

L'ambizioso obiettivo principale dell'UE per il 2030 relativo alla partecipazione degli adulti all'apprendimento riflette la necessità di garantire che sia preservato il potenziale dei lavoratori di contribuire alla crescita economica. Tale contributo richiede occupabilità e capacità di adattamento, così come la realizzazione di transizioni, anche in vista delle trasformazioni verde e digitale, nonché l'abilità di innovare e aumentare la produttività. Lo sviluppo di competenze adeguate è un fattore chiave per tutti questi elementi. L'obiettivo principale correlato è fissato sulla base dell'indicatore "partecipazione degli adulti all'apprendimento negli ultimi 12 mesi", che sarà disponibile ogni due anni a partire dal

2023³⁰. I valori dell'indicatore hanno registrato una tendenza al rialzo a partire dal 2007 fino al 2016, anno per il quale sono disponibili i dati più recenti (cfr. la figura 1.3.3). Questo tasso di miglioramento dovrà essere mantenuto per raggiungere l'obiettivo a livello di UE entro il 2030. Gli obiettivi nazionali fissati dagli Stati membri in materia di competenze rispecchiano diversi livelli di ambizione, in linea con la necessità di contribuire all'obiettivo principale dell'UE, raggiungendo un impegno aggregato del 57,6 % (leggermente inferiore all'obiettivo principale dell'UE del 60 %) (cfr. la figura 1.3.4).

Figura 1.3.3: la partecipazione degli adulti all'apprendimento ha registrato un andamento crescente che deve essere mantenuto per raggiungere l'obiettivo principale dell'UE per il 2030

Tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento negli ultimi 12 mesi nell'UE-27 e obiettivo principale dell'UE per il 2030 (fascia di età 20-64 anni, in %)

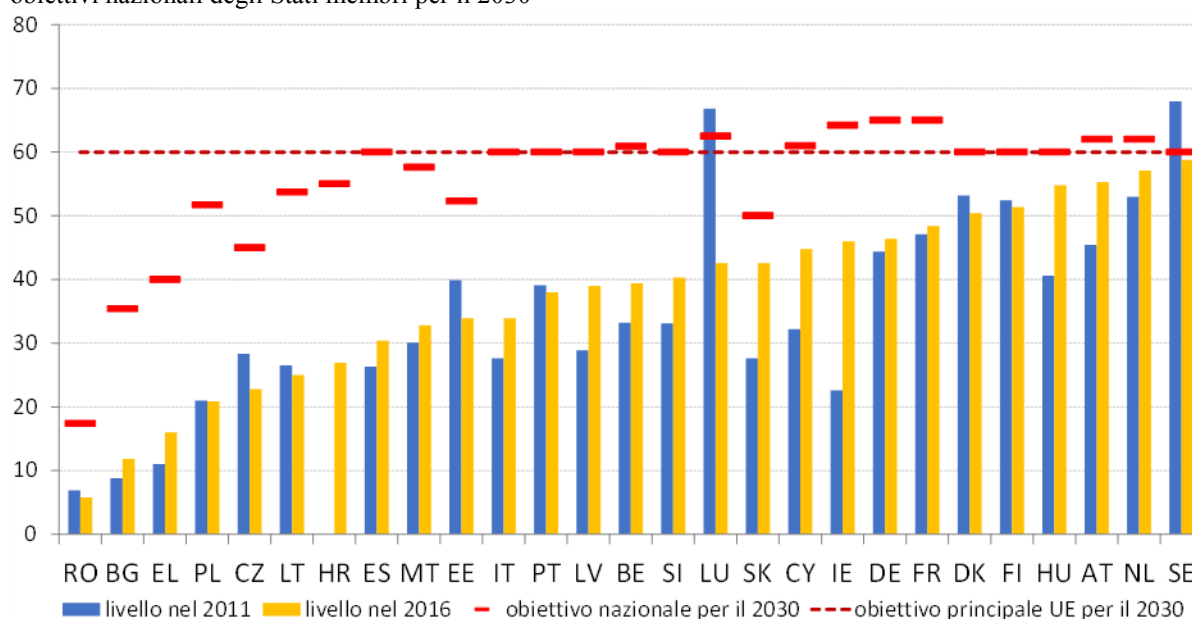


Fonte: estrazione speciale (effettuata da Eurostat) di dati relativi al tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento negli ultimi 12 mesi, esclusa la formazione sul posto di lavoro con l'affiancamento di un tutor (dati estratti dall'indagine sull'istruzione degli adulti, [disponibile online](#)).

Figura 1.3.4: sono necessari notevoli sforzi a livello di Stati membri per raggiungere gli obiettivi nazionali in materia di competenze e contribuire a realizzare l'ambizione a livello di UE

³⁰ I valori attuali dell'indicatore per il 2007, il 2011 e il 2016 sono stati rilevati attraverso l'indagine sull'istruzione degli adulti (*Adult Education Survey*, AES). A partire dal 2022 i dati saranno disponibili anche attraverso l'indagine sulle forze di lavoro dell'UE, che garantisce un elevato livello di coerenza con gli indicatori del mercato del lavoro e una maggiore frequenza di disponibilità dei dati. Il concetto utilizzato in questa raccolta di dati esclude la formazione sul posto di lavoro con l'affiancamento di un tutor, in linea con l'indicatore esistente dell'indagine sulle forze di lavoro dell'UE relativo alla partecipazione degli adulti all'apprendimento nelle ultime quattro settimane. Il notevole miglioramento in relazione a questo indicatore consiste nell'aver preso come riferimento un intero anno; ciò permette infatti di rappresentare in modo molto più fedele gli sforzi degli adulti in materia di apprendimento.

Partecipazione degli adulti all'apprendimento negli ultimi 12 mesi (2011 e 2016, fascia di età 20-64 anni, in %) e obiettivi nazionali degli Stati membri per il 2030



Fonte: estrazione speciale (effettuata da Eurostat) di dati relativi alla partecipazione degli adulti all'apprendimento negli ultimi 12 mesi, esclusa la formazione sul posto di lavoro con l'affiancamento di un tutor (dati estratti dall'indagine sull'istruzione degli adulti, [disponibile online](#)), e [tabella sugli obiettivi nazionali per il 2030](#).

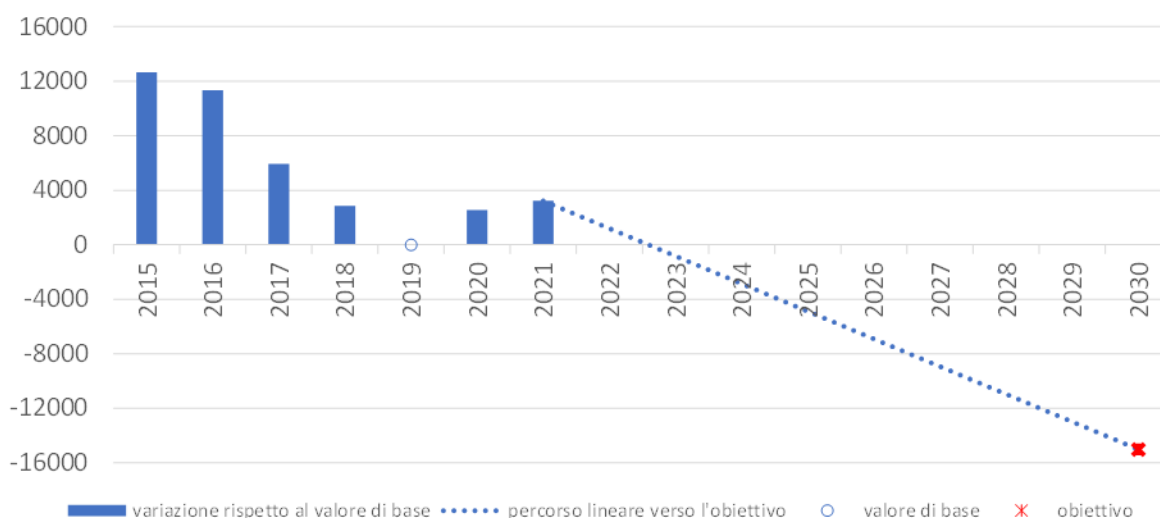
Realizzare l'obiettivo di un ambizioso calo della povertà e dell'esclusione sociale è essenziale per garantire una crescita inclusiva e una convergenza verso l'alto nell'UE. L'obiettivo principale dell'UE correlato è ridurre il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) di almeno 15 milioni entro il 2030. La tendenza precedente la pandemia è in linea con la diminuzione necessaria per avvicinarsi a tale obiettivo (cfr. la figura 1.3.5). Nel 2020 e nel 2021 il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è aumentato, ma ciò può essere dovuto a un'anomalia statistica³¹. Alcuni Stati membri hanno fissato i propri obiettivi nazionali a livelli ambiziosi, puntando complessivamente a una riduzione dell'AROPE di 15,6 milioni entro il 2030 nell'UE (al di sopra dell'obiettivo principale dell'UE pari a 15 milioni), se si considerano solo gli Stati membri che hanno utilizzato l'indicatore AROPE per fissare i propri obiettivi nazionali (cfr. la figura 1.3.6). Se si considerano anche la Danimarca, la Germania e Malta³², che hanno utilizzato indicatori diversi per fissare gli obiettivi, l'obiettivo aggregato implicito in materia di riduzione della povertà diventa ancora più elevato.

Figura 1.3.5: prima della pandemia si è osservata una tendenza al ribasso dell'AROPE, ma sono necessari maggiori sforzi per raggiungere l'obiettivo principale dell'UE per il 2030

Variazione del livello AROPE nell'UE-27 e relativo obiettivo principale dell'UE per il 2030 (popolazione totale, in migliaia di persone)

³¹ Parte della differenza tra i livelli è dovuta in larga misura al cambiamento dei metodi di rilevazione dei dati in Germania tra il 2019 e il 2020, che ha inciso anche sulla media UE, ma non sulla direzione della variazione dal 2020 al 2021.

³² In relazione alle stime sull'evoluzione demografica in questo Stato membro.

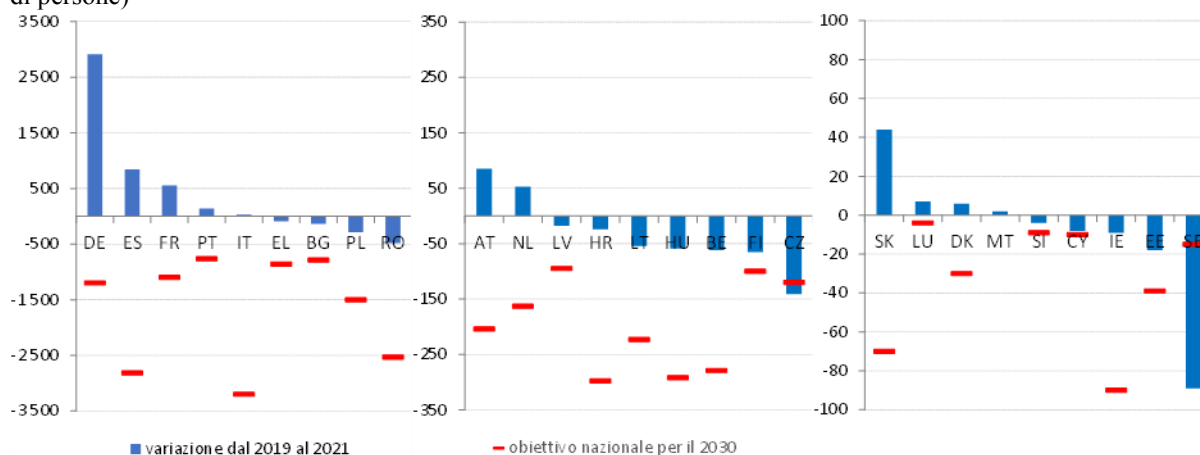


Nota: interruzione nelle serie nel 2020 (cfr. la nota 21).

Fonte: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], EU-SILC.

Figura 1.3.6: alcuni Stati membri hanno fissato obiettivi nazionali ambiziosi

Variazioni dei livelli AROPE dal 2019 al 2021 e obiettivi nazionali per il 2030 (popolazione totale, in migliaia di persone)



Nota: interruzione nelle serie nel 2020 per DE, FR, IE, DK, LU. Interruzione nelle serie nel 2021 per LU. Per DK e DE l'obiettivo nazionale corrisponde a una riduzione del numero di persone che vivono in famiglie a intensità di lavoro molto bassa (VLWI), pari rispettivamente a 30 000 e 1,2 milioni. Per MT l'obiettivo nazionale corrisponde a una riduzione del tasso AROPE di 3,1 punti percentuali.

Fonte: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], e [tabella sugli obiettivi nazionali per il 2030](#).

1.4 Panoramica delle sfide sulla base del quadro di valutazione della situazione sociale

Il quadro di valutazione della situazione sociale sostiene il monitoraggio del pilastro europeo dei diritti sociali, contribuendo a valutare le principali sfide occupazionali e sociali negli Stati membri. Il quadro di valutazione della situazione sociale, proposto nella sua forma attuale dalla Commissione nel piano d'azione sul pilastro dei diritti sociali del marzo 2021 e successivamente discusso con il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS)³³, tratta in modo esaustivo i principi del pilastro,

³³ L'attuale quadro di valutazione della situazione sociale riguarda 18 dei 20 principi del pilastro, quattro in più rispetto alla versione precedente. I due principi non ancora contemplati sono il principio 7 "Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento" e il principio 8 "Dialogo sociale e

quale principale strumento quantitativo per monitorare i progressi compiuti verso l'attuazione del pilastro nel contesto del semestre europeo. Gli indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale sono stati approvati dal Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (EPSCO) il 14 giugno 2021. Il quadro di valutazione integra gli strumenti di monitoraggio esistenti, in particolare il monitoraggio dei risultati in materia di occupazione e il monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale³⁴.

L'analisi effettuata nella relazione comune sull'occupazione 2023 si basa sugli indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale approvati dal Consiglio³⁵. Gli indicatori principali rispondono ai principi di parsimonia, disponibilità, comparabilità e solidità statistica. Gli indicatori, collegati a ciascuno dei tre capi del pilastro, sono illustrati di seguito.

- *Pari opportunità:*
 - partecipazione degli adulti all'apprendimento negli ultimi 12 mesi (fascia di età 25-64 anni);
 - abbandono precoce di istruzione e formazione (% della popolazione nella fascia di età 18-24 anni);
 - percentuale di persone con competenze digitali complessive di base o superiori (% della popolazione nella fascia di età 16-74 anni);
 - tasso di giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) (% della popolazione totale nella fascia di età 15-29 anni);
 - divario di genere nei livelli di occupazione (punti percentuali);
 - rapporto tra quintili di reddito (S80/S20).
- *Condizioni di lavoro eque:*
 - tasso di occupazione (% della popolazione nella fascia di età 20-64 anni)³⁶;
 - tasso di disoccupazione (% della popolazione attiva nella fascia di età 15-74 anni);
 - tasso di disoccupazione di lunga durata (% della popolazione attiva nella fascia di età 15-74 anni);
 - crescita del reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite (2008 = 100)³⁷.

coinvolgimento dei lavoratori". Gli indicatori principali sono soggetti a rigorosi requisiti di qualità e devono avere un'interpretazione normativa chiara. Finora non è stato possibile trovare un indicatore con tali caratteristiche per questi principi, ma la Commissione si adopererà ulteriormente in tal senso.

³⁴ Il monitoraggio dei risultati in materia di occupazione (EPM) e il monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale (SPPM) sono relazioni redatte ogni anno rispettivamente dal comitato per l'occupazione e dal comitato per la protezione sociale e integrate nelle rispettive relazioni annuali. Esse individuano le tendenze da tenere sotto osservazione e le principali sfide occupazionali e sociali negli Stati membri, e contribuiscono a monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento dei pertinenti obiettivi occupazionali e sociali a livello di UE.

³⁵ Il parere dell'EMCO e del CPS in merito all'accordo raggiunto sugli indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale riveduto è [stato approvato dal Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" il 14 giugno 2021](#).

³⁶ Dal 2021, in linea con [l'entrata in vigore del regolamento sulle statistiche sociali europee integrate](#), Eurostat, tramite gli istituti nazionali di statistica degli Stati membri, raccoglie dati per l'indagine sulle forze di lavoro dell'UE secondo una metodologia riveduta. Questa modifica mira a migliorare i dati sul mercato del lavoro, ma deve essere osservata quando si interpretano le variazioni degli indicatori in prossimità del momento della variazione, il 1° gennaio 2021. Sono interessati anche la percentuale di NEET fra i giovani, il tasso di disoccupazione, il tasso di disoccupazione di lunga durata, il divario di genere nei livelli di occupazione e gli indicatori principali AROPE relativi ai minori.

- *Protezione sociale e inclusione:*
 - tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) (% della popolazione totale);³⁸
 - tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) dei minori (% della popolazione nella fascia di età 0-17 anni)³⁹;
 - effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà (pensioni escluse) (% di riduzione dell'AROP)⁴⁰;
 - divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità (fascia di età 20-64 anni)⁴¹;
 - onerosità eccessiva dei costi abitativi (% della popolazione totale)⁴²;

³⁷ Il reddito lordo disponibile delle famiglie è misurato in termini reali. Come richiesto dal comitato per la protezione sociale, questo indicatore è misurato utilizzando il "reddito non corretto" (vale a dire senza tenere conto dei trasferimenti sociali in natura) e senza fare riferimento all'uso di unità di standard di potere d'acquisto (SPA), utilizzate nella versione originale del quadro di valutazione della situazione sociale, per coerenza con gli indicatori basati sull'indagine EU-SILC.

³⁸ Insieme alle relative tre componenti: a rischio di povertà, popolazione completa (AROP 0+), deprivazione materiale e sociale grave, popolazione completa (SMSD 0+) e percentuale di persone che vivono in famiglie a intensità di lavoro molto bassa (famiglie pressoché senza occupati), fascia di età 0-64 anni (VLWI 0-64). Nel 2021 l'indicatore AROPE è stato modificato alla luce del nuovo obiettivo principale dell'UE per il 2030 relativo alla riduzione del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. In tale contesto sono state rivedute due delle relative componenti (la deprivazione e le famiglie pressoché senza occupati). La componente "deprivazione materiale e sociale grave" sostituisce la componente "deprivazione materiale grave". La fascia di età di riferimento per le famiglie pressoché senza occupati è passata da 0-59 anni a 0-64 anni. Per tutti gli indicatori dell'indagine EU-SILC che dipendono dal reddito, il periodo di riferimento del reddito è definito come un periodo di 12 mesi. Le variabili di reddito utilizzate nel calcolo degli indicatori AROP e VLWI fanno pertanto riferimento all'anno civile precedente l'anno dell'indagine, ad eccezione dell'Irlanda (12 mesi prima della risposta all'indagine). L'indicatore "deprivazione materiale e sociale grave" non prevede alcuna variabile di reddito nei suoi calcoli; tutte le variabili dell'indagine EU-SILC utilizzate per calcolarlo fanno pertanto riferimento all'anno dell'indagine.

³⁹ Insieme ai relativi tre sottoindicatori: a rischio di povertà, minori (AROP 0-17), deprivazione materiale e sociale grave, minori (SMSD 0-17) e percentuale di persone che vivono in famiglie a intensità di lavoro molto bassa (famiglie pressoché senza occupati), minori (QJ 0-17). L'indicatore SMSD relativo ai minori è una versione modificata dell'indicatore SMSD relativo all'intera popolazione, che dà minor peso agli elementi relativi agli adulti per evitare di rendere l'indicatore relativo ai minori troppo sensibile alle deprivazioni degli adulti. Gli anni di riferimento sono identici a quelli degli indicatori per l'intera popolazione.

⁴⁰ Misurato come riduzione percentuale, per la popolazione totale, del tasso di rischio di povertà (AROP) rispetto a quello precedente i trasferimenti sociali monetari (diversi dalle pensioni). Non comprende ad esempio i trasferimenti in natura relativi all'assistenza sanitaria.

⁴¹ L'indicatore del divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità è attualmente calcolato a partire dall'indagine EU-SILC sulla base dello stato di disabilità quale figura nell'indice globale delle limitazioni delle attività (*Global Activity Limitation Index* — GALI). Nell'indagine, agli intervistati sono formulate le seguenti domande: 1) "Soffre di limitazioni, a causa di un problema di salute, nelle attività che le persone svolgono abitualmente? Affermerebbe ... di soffrire di limitazioni gravi; di soffrire di limitazioni non gravi; oppure di non avere alcuna limitazione?". Se la risposta alla domanda 1) è "limitazioni gravi" o "limitazioni non gravi", gli intervistati rispondono alla domanda 2) "Tali limitazioni durano da almeno sei mesi? Sì o no?". Coloro che rispondono "Sì" alla seconda domanda sono considerati persone con disabilità. In base ai calcoli realizzati a partire dall'indagine EU-SILC, si osserva una correlazione tra la prevalenza della disabilità fondata sul concetto GALI e il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità basato su tale concetto nell'anno 2020 nei vari Stati membri dell'UE (coefficiente di correlazione di Pearson = - 0,6).

⁴² L'indicatore misura la percentuale della popolazione che vive in famiglie in cui i costi abitativi totali rappresentano più del 40 % del reddito disponibile (entrambi "al netto" delle indennità di alloggio). Secondo la descrizione contenuta nel documento "[Orientamenti metodologici e descrizione delle variabili EU-SILC \(versione aprile 2020\)](#)" (non disponibile in lingua italiana) le indennità (solo quelle soggette a particolari condizioni di reddito) comprendono le indennità di locazione e i sussidi a favore di coloro che vivono in

- bambini di età inferiore a 3 anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia (% della popolazione di età inferiore a 3 anni);
- esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato (% della popolazione di età 16+)⁴³.

La fonte statistica per l'indicatore principale "Divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità" è in via provvisoria l'indagine EU-SILC, ma dal 2022, per maggiore precisione, si utilizzerà l'indagine sulle forze di lavoro dell'UE, i cui dati saranno disponibili nel 2023. I servizi della Commissione, tra cui Eurostat, continueranno a monitorare la qualità dell'indicatore e ne effettueranno un riesame a medio termine una volta che i dati basati sull'indagine sulle forze di lavoro si renderanno disponibili. Sosterranno inoltre l'adozione di misure supplementari volte a migliorare la comparabilità tra paesi e valuteranno la possibilità di sviluppare indicatori aggiuntivi in questo settore. Anche per l'indicatore principale "Partecipazione degli adulti all'apprendimento negli ultimi 12 mesi" sarà utilizzata l'indagine sulle forze di lavoro dell'UE a partire dal 2022, mentre in precedenza i dati per tale indicatore erano rilevati solo attraverso l'indagine sull'istruzione degli adulti (ultima edizione nel 2016). Un'analisi approfondita dei dati provenienti dalle due indagini sarà effettuata quando i dati saranno disponibili al fine di garantire la qualità e la comparabilità degli stessi. Per garantire il monitoraggio degli orientamenti 6 e 7 in materia di occupazione, anche per quanto riguarda le politiche attive del mercato del lavoro, la presente relazione comune sull'occupazione utilizzerà in via eccezionale l'indicatore sulla partecipazione degli adulti all'apprendimento nelle ultime quattro settimane (fascia di età 25-64 anni).

Gli indicatori principali sono analizzati mediante la metodologia comune approvata dall'EMCO e dal CPS (cfr. l'allegato 4 per ulteriori dettagli). Tale metodologia valuta la situazione e gli sviluppi negli Stati membri esaminando i livelli di ciascuno degli indicatori principali previsti dal quadro di valutazione della situazione sociale e le relative variazioni rispetto all'anno precedente⁴⁴. I livelli e le variazioni sono classificati in funzione della loro distanza dalle rispettive medie UE (non ponderate). I risultati degli Stati membri relativi ai livelli e alle variazioni sono quindi combinati secondo una regola concordata in modo tale che a ogni Stato membro sia attribuita una di sette categorie ("risultati migliori", "superiori alla media", "nella media/neutri", "buoni ma da monitorare", "modesti ma in miglioramento", "da tenere sotto osservazione" e "situazioni critiche"). Su tale base, la tabella 1.4.1 offre una

un'abitazione di proprietà, ma escludono le agevolazioni fiscali e i trasferimenti in conto capitale. Il documento definisce i costi abitativi come spese mensili effettivamente pagate, legate al diritto della famiglia di vivere nell'abitazione, tra cui sono compresi l'assicurazione sull'immobile (per i locatari: se versata), servizi e oneri (eliminazione delle acque reflue, rimozione dei rifiuti ecc.; obbligatori per i proprietari; per i locatari: se versati), manutenzione e riparazioni ordinarie, imposte (per i locatari: sull'abitazione, se applicabili) e il costo delle utenze (acqua, elettricità, gas e riscaldamento). Per i proprietari che pagano un mutuo, sono inclusi i relativi interessi (al netto di eventuali sgravi fiscali, ma al lordo delle prestazioni per l'abitazione). Per i locatari con canone a prezzo di mercato o ridotto è incluso anche il pagamento del canone. Per i locatari a titolo gratuito le prestazioni per l'abitazione non dovrebbero essere dedotte dal costo abitativo totale.

⁴³ Le esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato indicano i casi in cui, nella valutazione soggettiva del rispondente, questi avrebbe dovuto sottoporsi a esami o cure sanitarie specifiche ma non li ha effettuati o vi ha rinunciato per i tre motivi seguenti: "motivi finanziari", "lista d'attesa" e "distanza eccessiva". L'espressione "cure mediche" si riferisce a singoli servizi sanitari (visite o cure mediche, escluse quelle odontoiatriche) prestati da o sotto la diretta supervisione di medici o professionisti equivalenti in base ai sistemi sanitari nazionali (definizione Eurostat). I problemi segnalati per ricevere assistenza in caso di malattia possono indicare ostacoli all'assistenza sanitaria.

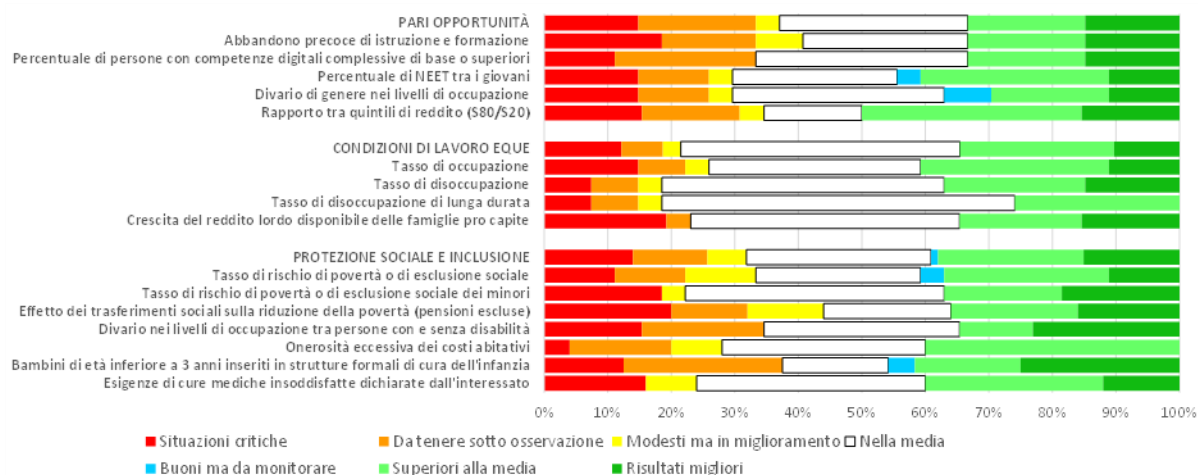
⁴⁴ Ad eccezione del reddito lordo disponibile delle famiglie, misurato come numero indice (2008 = 100, in modo da rispecchiare la variazione rispetto all'anno precedente la crisi finanziaria del 2009), in accordo con il comitato per l'occupazione e il comitato per la protezione sociale.

sintesi dei risultati del quadro di valutazione secondo i dati più recenti disponibili per ciascun indicatore.

Gli indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale evidenziano negli Stati membri dell'UE le principali sfide nei tre settori delle pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, delle condizioni di lavoro eque e della protezione sociale e inclusione. Tra gli indicatori per i quali il maggior numero di Stati membri è segnalato tra le "situazioni critiche" (in rosso nella figura 1.4.1) vi sono l'abbandono precoce di istruzione e formazione, la crescita del reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite, il tasso AROPE per i minori e l'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà (pensioni escluse), con cinque Stati membri in "situazioni critiche". Questi indicatori registrano uno Stato membro in più tra le situazioni critiche nel 2021 rispetto al 2020; l'unica eccezione riguarda l'indicatore relativo all'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà, per il quale si conta uno Stato membro in meno⁴⁵. Un numero elevato di sfide critiche (quattro Stati membri rappresentati in rosso) è segnalato anche per quanto riguarda la percentuale di NEET tra i giovani, il divario di genere nei livelli di occupazione, il rapporto tra quintili di reddito, il tasso di occupazione, il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità e le esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato. Gli Stati membri che si trovano in una situazione "da tenere sotto osservazione" sono meno numerosi rispetto al 2021: il numero più elevato di Stati è segnalato in relazione agli indicatori riguardanti i bambini di età inferiore a 3 anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia (sei), la percentuale di persone in possesso almeno di competenze digitali di base (sei) e il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità (cinque). Nel capitolo 2 è presentata un'analisi più dettagliata, basata anche su una cospicua serie di indicatori contestuali.

Figura 1.4.1: sfide sociali, occupazionali e in materia di competenze negli Stati membri dell'UE per indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale

Percentuale di Stati membri con una classificazione specifica rispetto al totale dei classificati (cfr. la legenda) per ciascun indicatore principale e a livello aggregato per i tre capi del pilastro



⁴⁵ Poiché i dati relativi al 2021 erano disponibili solo per un numero ridotto di Stati membri alla data limite per il rilevamento dei dati, le valutazioni relative alla crescita del reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite si basano sui dati del 2020.

Note: 1) i dati relativi all'indicatore sulla partecipazione degli adulti all'apprendimento non sono ancora disponibili; 2) mancano i dati su alcuni indicatori per determinati paesi (cfr. la nota alla tabella 1.4.1). Le legende relative a tutti gli indicatori figurano negli allegati.

Fonte: designazioni del quadro di valutazione della situazione sociale, come da tabella 1.4.1.

Tabella 1.4.1: indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale: panoramica delle sfide nei vari Stati membri

		Risultati migliori	Superiori alla media	Buoni ma da monitorare	Nella media	Modesti ma in miglioramento	Da tenere sotto osservazione	Situazioni critiche
Pari opportunità	Abbandono precoce di istruzione e formazione (% della popolazione nella fascia di età 18-24 anni)	2021 EL, HR, IE, SI	CZ, LT, NL, PL, PT		AT, BE, DK, FI, FR, LV, SK	ES, MT	CY, EE, LU, SE	BG, DE, HU, IT, RO
	Percentuale di persone con competenze digitali complessive di base o superiori (% della popolazione nella fascia di età 16-74 anni)	2021 DK, IE, NL, FI	ES, HR, LU, AT, SE		BE, CZ, EE, EL, FR, LV, MT, PT, SK		DE, IT, CY, LT, HU, SI	BG, PL, RO
	Percentuale di NEET tra i giovani (% della popolazione totale nella fascia di età 15-29 anni)	2021 NL, SE, SI	AT, DE, DK, FI, HU, IE, MT, PT	LU	BE, CZ, EE, FR, LT, LV, PL	ES	CY, HR, SK	BG, EL, IT, RO
	Divario di genere nei livelli di occupazione (punti percentuali)	2021 EE, FI, LT	DK, FR, IE, PT, SE	LV, SI	AT, BE, BG, DE, ES, HR, HU, LU, NL	MT	CY, PL, SK	CZ, EL, IT, RO
	Rapporto tra quintili di reddito (S80/S20)	2021 BE, CZ, FI, SI	AT, CY, DK, HU, IE, LU, NL, PL, SE		DE, EE, FR, HR	BG	EL, IT, MT, PT	ES, LT, LV, RO
Condizioni di lavoro eque	Tasso di occupazione (% della popolazione nella fascia di età 20-64 anni)	2021 CZ, NL, SE	DE, DK, EE, HU, IE, LT, MT, PL		AT, BG, CY, FI, FR, LU, PT, SI, SK	EL	BE, LV	ES, HR, IT, RO
	Tasso di disoccupazione (% della popolazione attiva nella fascia di età 15-74 anni)	2021 CZ, DE, MT, PL	DK, HU, LT, LU, NL, SI		AT, BG, CY, EE, FI, FR, HR, IE, LV, PT, RO, SK	EL	BE, SE	ES, IT
	Tasso di disoccupazione di lunga durata (% della popolazione attiva nella fascia di età 15-74 anni)	2021	CZ, DE, DK, HU, MT, NL, PL		AT, BE, BG, CY, EE, FI, FR, IE, LT, LU, LV, PT, RO, SE, SI	EL	HR, SK	ES, IT
	Crescita del reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite (2008=100)	2020 HU, LT, PL, RO	EE, IE, MT, SI, SK		CZ, DE, DK, FI, FR, HR, LU, LV, NL, PT, SE		BE	AT, CY, EL, ES, IT
Protezione sociale e inclusione	Tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (% della popolazione totale)	2021 CZ, FI, SI	AT, BE, CY, DK, NL, PL, SE	SK	DE, EE, FR, HR, HU, IE, MT	BG, LT, RO	IT, LU, PT	EL, ES, LV
	Tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale dei minori (% della popolazione nella fascia di età 0-17 anni)	2021 CZ, DK, FI, NL, SI	BE, EE, HR, LT, PL		AT, CY, DE, FR, HU, IE, LV, MT, PT, SE, SK	BG		EL, ES, IT, LU, RO
	Effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà (pensioni escluse) (% di riduzione dell'AROP)	2021 BE, DK, FI, IE	AT, CZ, FR, SE, SI		CY, DE, LT, NL, PL	BG, ES, IT	EE, LU, MT	EL, HR, LV, PT, RO
	Divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità (punti percentuali)	2021 DK, ES, IT, LU, LV, PT	BG, EE, SE		CZ, EL, FI, FR, LT, MT, NL, SI		AT, CY, DE, HR, HU	BE, IE, PL, RO
	Onerosità eccessiva dei costi abitativi (% della popolazione totale)	2021	CY, EE, FI, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SI		AT, BE, CZ, IT, LV, PL, RO, SE	BG, EL	DE, ES, NL, PT	DK
	Bambini di età inferiore a 3 anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia (% della popolazione di età inferiore a 3 anni);	2021 DK, ES, FR, LU, NL, SE	CY, EL, HR, SI	BE	AT, EE, FI, LV		BG, DE, IE, LT, MT, PL	CZ, HU, RO
	Esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato (% della popolazione di età 16+)	2021 CY, MT	AT, BG, CZ, ES, HU, LU, NL		BE, DK, FR, HR, IE, LT, PL, PT, SE	EE, LV		EL, FI, RO, SI

Nota: aggiornamento del 21 ottobre 2022. In ragione di cambiamenti sostanziali nella definizione dell'indicatore relativo alla percentuale di persone con competenze digitali complessive di base o superiori nel 2021, non è disponibile un valore comparabile per il 2019; per tale motivo l'analisi di tale indicatore si basa, in via eccezionale, solo sui livelli del 2021. Per la Slovacchia non sono disponibili gli indicatori seguenti: rapporto tra quintili di reddito, effetto dei trasferimenti sociali, divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità, onerosità eccessiva dei costi abitativi, bambini di età inferiore a 3 anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia ed esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato. I dati relativi alla crescita del reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite non sono disponibili per più della metà degli Stati membri; l'analisi si basa sui valori del 2020. I dati relativi all'onerosità eccessiva dei costi abitativi non sono disponibili per la Francia. Le interruzioni nelle serie e altre segnalazioni sono riportate negli allegati 1 e 2.

Quadri di riferimento per l'analisi comparativa a sostegno dell'analisi e della definizione delle politiche

La comunicazione del 2017 sull'istituzione del pilastro europeo dei diritti sociali ha proposto l'analisi comparativa come strumento per sostenere le riforme strutturali e favorire la convergenza verso l'alto nei settori occupazionale e sociale. In quanto esercizio multilaterale, i quadri di riferimento per l'analisi comparativa combinano indicatori quantitativi (di prestazione e di risultato) con l'analisi qualitativa delle leve politiche e delle caratteristiche dell'elaborazione strategica che influiscono sulla qualità e sui risultati dell'elaborazione delle politiche. Inoltre i quadri di riferimento per l'analisi comparativa, unitamente agli indicatori del quadro di valutazione della situazione sociale, contribuiscono a orientare l'analisi nell'ambito del semestre europeo e della relazione comune sull'occupazione.

Dal 2017 la Commissione ha elaborato quadri di riferimento per l'analisi comparativa in diversi settori e li ha discussi con gli Stati membri, conformemente all'approccio comune concordato dal comitato per l'occupazione e dal comitato per la protezione sociale. I quadri concordati finora riguardano 1) le prestazioni di disoccupazione e le politiche attive del mercato del lavoro, 2) le competenze e l'apprendimento degli adulti, 3) il reddito minimo (cfr. il riquadro 8 sul pilastro relativo all'analisi comparativa del reddito minimo nella sezione 2.4.1), 4) l'assistenza all'infanzia e il sostegno ai minori e 5) le pensioni.

Tra i quadri di riferimento per l'analisi comparativa elaborati nell'ambito dell'EMCO, sono in corso i lavori per finalizzare il quadro sulle prestazioni di disoccupazione e sulle politiche attive del mercato del lavoro. Sebbene la parte del quadro sulle prestazioni di disoccupazione sia già completa e pienamente operativa, si sta lavorando, in collaborazione con l'EMCO, per elaborare indicatori delle leve politiche che consentano di monitorare la qualità dei servizi di sostegno precoce forniti dai servizi pubblici per l'impiego ai disoccupati in cerca di lavoro.

Tra i quadri di riferimento elaborati nell'ambito del CPS, quello sulle pensioni è stato concordato nel febbraio 2022⁴⁶. Si compone di indicatori relativi alla povertà in età avanzata e al mantenimento del reddito dopo il pensionamento, nonché di indicatori di contesto sull'aspettativa di vita e sulla spesa pubblica. Le leve politiche indicano le caratteristiche principali dei regimi pensionistici che incidono sull'adeguatezza delle pensioni.

Rafforzando la comprensione comune degli indicatori e delle leve politiche pertinenti in un dato settore strategico, i quadri di riferimento per l'analisi comparativa offrono un importante contributo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. I principali risultati di questi esercizi sono riportati nella relazione comune sull'occupazione.

⁴⁶ Cfr. sintesi e dettagli sui quadri elaborati nell'ambito del CPS ([online](#)).

CAPITOLO 2. RIFORME OCCUPAZIONALI E SOCIALI - RISULTATI E AZIONE DEGLI STATI MEMBRI

2.1 Orientamento 5: rilanciare la domanda di forza lavoro

Questa sezione si sofferma sull'attuazione dell'orientamento 5 in materia di occupazione, che raccomanda agli Stati membri di istituire condizioni che promuovano la domanda di manodopera e la creazione di posti di lavoro, in linea con i principi 4 (Sostegno attivo all'occupazione) e 6 (Retribuzioni) del pilastro. La sezione 2.1.1 affronta i principali sviluppi del mercato del lavoro, prestando attenzione anche all'impatto della crisi COVID-19 e della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. La sezione 2.1.2 illustra le misure attuate dagli Stati membri in questi settori, con particolare attenzione a quelle volte a preservare l'occupazione e a sostenere la creazione di posti di lavoro.

2.1.1 Indicatori chiave

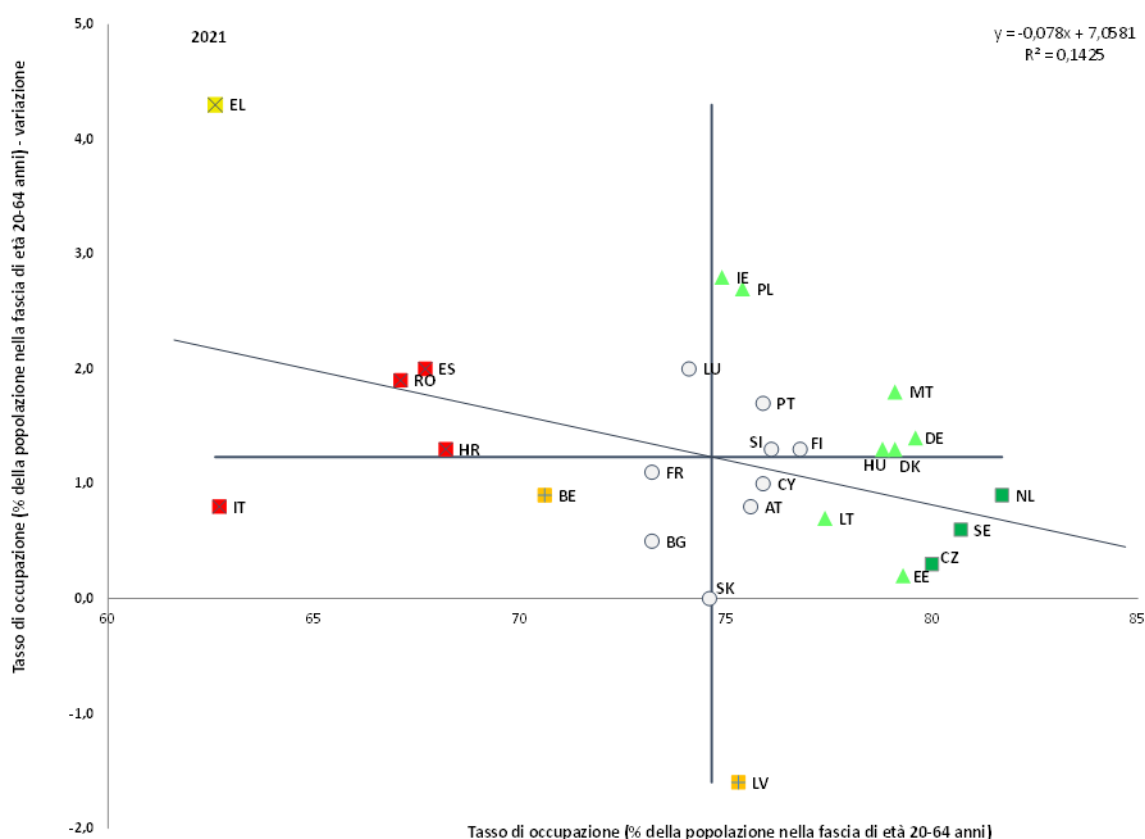
Nel 2021 il mercato del lavoro dell'UE ha registrato una solida ripresa e durante la prima metà del 2022 ha continuato a ottenere risultati notevoli in quasi tutti gli Stati membri. Il tasso di occupazione nell'UE (fascia di età 20-64 anni) su base annua è migliorato di 1,4 punti percentuali, attestandosi al 73,1 % nel 2021 e superando il livello pre-pandemia (72,7 % nel 2019). È aumentato in tutti gli Stati membri ad eccezione della Lettonia. Ciò rappresenta un notevole progresso verso l'obiettivo principale dell'UE in base al quale almeno il 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro entro il 2030. Vi è tuttavia una notevole eterogeneità tra i paesi: i maggiori aumenti sono stati registrati in Grecia (4,3 punti percentuali), seguita da Irlanda (2,8 punti percentuali), Polonia (2,7 punti percentuali), Spagna e Lussemburgo (entrambi 2 punti percentuali) (cfr. la figura 2.1.1). Al contrario, la Lettonia ha registrato un calo (-1,6 punti percentuali), mentre Slovacchia, Estonia e Cechia hanno registrato tassi di occupazione stabili o in lieve aumento. Secondo la metodologia del quadro di valutazione della situazione sociale, l'Italia, la Croazia, la Romania e la Spagna si trovano in "situazioni critiche" in quanto, nonostante aumenti dell'occupazione medi o leggermente superiori alla media (ad eccezione dell'Italia, che presenta un aumento inferiore alla media), mantengono tassi prossimi o inferiori al 67 %. Per contro, la Svezia, la Cechia e i Paesi Bassi hanno continuato a ottenere i "risultati migliori" (con tassi pari o superiori all'80 % nel 2021). La pendenza negativa della linea di regressione suggerisce una tendenza convergente in cui i tassi di occupazione sono aumentati più rapidamente nei paesi che presentavano livelli inferiori. Questo ottimo risultato è stato possibile anche grazie all'ampia disponibilità di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di mantenimento del posto di lavoro che hanno contribuito a preservare l'occupazione nel 2020 e nel 2021 durante la crisi COVID-19 (cfr. anche la relazione comune sull'occupazione 2022). Su base trimestrale il tasso di occupazione (fascia di età 20-64 anni) è aumentato di 0,8 punti percentuali, attestandosi al 74,8 % nella prima metà del 2022 per l'UE, e ha mostrato miglioramenti in quasi tutti gli Stati membri. Gli Stati membri con tassi di occupazione iniziali più bassi hanno comunque manifestato un livello di ambizione più elevato nei loro obiettivi nazionali (cfr. la sezione 1.3). Persistono differenze regionali nei tassi di occupazione, anche all'interno dei singoli Stati membri (cfr. l'allegato 3).

La ripresa è stata più forte per i settori a minore intensità di contatto e più debole per altri settori dell'economia. La creazione di posti di lavoro nel settore manifatturiero è rimasta modesta a causa della carenza di fattori produttivi di base e delle strozzature nelle catene di approvvigionamento globali. La ripresa ha faticato a tenere il passo anche nei

servizi ad alta intensità di contatto⁴⁷, dove alla fine del 2021 l'occupazione era ancora inferiore ai livelli pre-pandemia (dell'1,3 %). Ciò rispecchia il maggiore impatto esercitato su questi settori dalle misure di contenimento introdotte per far fronte alla recrudescenza della pandemia nella seconda metà del 2021 e la transizione più permanente verso i servizi online. Per contro, nei servizi a minore intensità di contatto, in cui le mansioni possono essere svolte tramite strumenti informatici oppure il rischio di infezione è inferiore, l'occupazione è cresciuta più rapidamente e alla fine del 2021 era superiore del 2,6 % rispetto al livello pre-crisi⁴⁸.

Figura 2.1.1: il tasso di occupazione è aumentato in quasi tutti gli Stati membri nel 2021

Tasso di occupazione (fascia di età 20-64 anni), livelli del 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato.

Fonte: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)], IFL UE.

Rispetto ai livelli pre-pandemia si è registrato un aumento sia dell'occupazione totale sia delle ore lavorate. Nel secondo trimestre 2022 il numero di occupati era superiore ai livelli pre-pandemia in tutti gli Stati membri tranne Bulgaria, Estonia, Spagna, Lettonia, Romania e Slovacchia, e per l'intera UE superava di circa 3,5 milioni il livello pre-pandemia (cfr. la figura 2.1.2). Allo stesso tempo anche il totale delle ore lavorate è aumentato dell'1,1 % nell'UE nel primo trimestre 2022 rispetto al trimestre precedente, superando i livelli pre-pandemia per la prima volta dall'inizio della stessa nei primi mesi del 2020. Il tasso di crescita è stato tuttavia eterogeneo tra gli Stati membri: nel secondo trimestre 2022 il totale

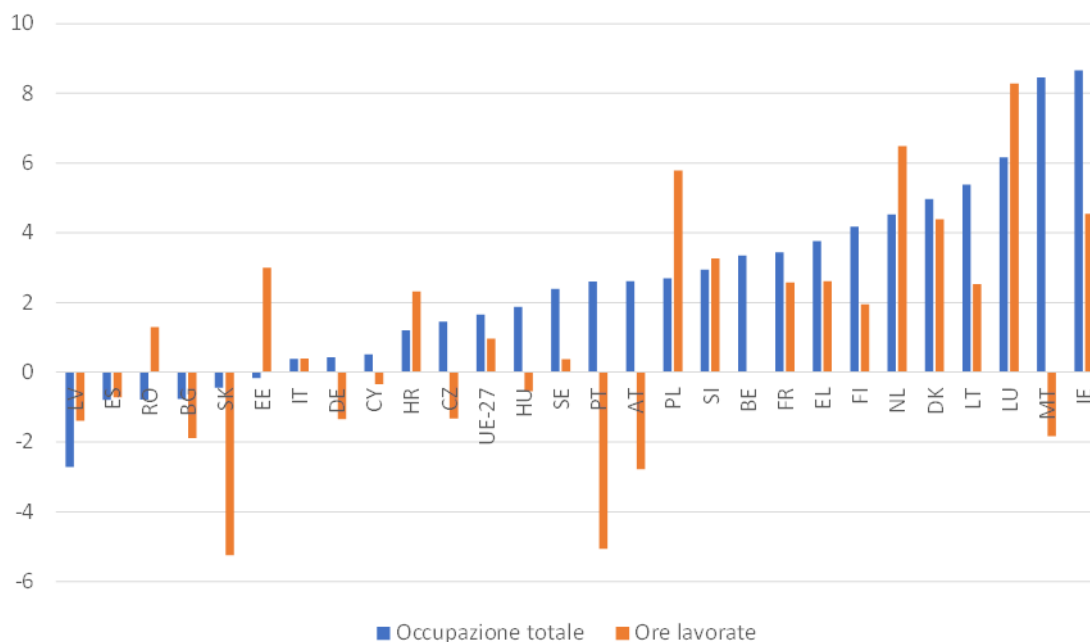
⁴⁷ I servizi ad alta intensità di contatto si riferiscono al commercio all'ingrosso e al dettaglio, ai trasporti, ai servizi di alloggio e di ristorazione, nonché alle attività artistiche e di intrattenimento.

⁴⁸ Cfr. Commissione europea *Mercato del lavoro e andamento dei salari in Europa: revisione annuale 2022*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (di prossima pubblicazione).

delle ore lavorate era ancora al di sotto dei livelli pre-pandemia in Germania, Portogallo, Spagna, Austria, Bulgaria, a Cipro, in Cechia, Lettonia, Slovacchia, Ungheria e a Malta. Nonostante alcune eccezioni, in cui si è osservata una notevole differenza nei tassi di crescita tra l'occupazione totale e le ore lavorate (come in Austria, Portogallo, a Cipro, Malta, in Ungheria e Svezia), i tassi di crescita per le due variabili tendevano a essere relativamente più allineati nella maggior parte degli Stati membri.

Figura 2.1.2: nella maggior parte degli Stati membri l'occupazione e le ore lavorate hanno superato i livelli pre-pandemia

Variatione dell'occupazione totale e del numero di ore lavorate tra il quarto trimestre 2019 e il secondo trimestre 2022 (in %)



Nota: dati destagionalizzati e con correzione degli effetti di calendario. Dati sull'occupazione totale destagionalizzati solo per CZ, EL, FR, MT, PL, PT. Dati sulle ore lavorate destagionalizzati solo per MT e non disponibili per BE.

Fonte: Eurostat [[namq_10_a10_e](#)], conti nazionali.

I regimi di riduzione dell'orario lavorativo e altri regimi analoghi di mantenimento del posto di lavoro hanno protetto in misura significativa i lavoratori e l'occupazione durante la crisi COVID-19 e continuano a essere un importante strumento strategico per preservare i posti di lavoro e il capitale umano in situazioni di crisi, sostenendo nel contempo la modernizzazione dell'economia. Tali misure sono state gradualmente revocate in molti Stati membri dopo il primo semestre del 2021, in linea con l'attenuarsi dell'impatto della pandemia e con la revoca delle restrizioni alle attività economiche. Diversi Stati membri hanno tuttavia mantenuto e prorogato i rispettivi regimi connessi alla pandemia, anche se nella prima metà del 2022 un numero minore di persone ha avuto necessità del sostegno offerto dai programmi di mantenimento del posto di lavoro. Le spese mensili per le misure ammissibili all'assistenza finanziaria nell'ambito dello strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) sono aumentate temporaneamente nel gennaio 2022 per poi diminuire rapidamente⁴⁹. Si stima che nel 2022 tali spese, anche se ridotte, abbiano sostenuto circa 220 000 lavoratori e 10 000

⁴⁹ Cfr. la [quarta relazione semestrale sull'attuazione dello strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza \(SURE\)](#) disponibile sul sito web SURE (COM(2022) 483 final).

imprese nella prima metà dell'anno. In quasi la metà degli Stati membri i regimi preesistenti sono rimasti in vigore dopo la scadenza delle modifiche connesse alla COVID-19⁵⁰. I regimi di riduzione dell'orario lavorativo e altri regimi di mantenimento del posto di lavoro possono essere utili per preservare l'occupazione e il capitale umano specifico delle imprese, anche nell'attuale contesto macroeconomico caratterizzato dall'incertezza. Allo stesso tempo l'elaborazione e l'attuazione di tali regimi dovrebbero essere adattate a ogni situazione specifica. Per le industrie e i settori interessati da trasformazioni strutturali, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo dovrebbero essere concepiti in modo da sostenere i processi di ristrutturazione ove necessario e contribuire alla modernizzazione dell'economia, in particolare attraverso misure collegate di riqualificazione e miglioramento delle competenze, anche alla luce dell'attuale necessità di accelerare la transizione verso l'energia pulita.

La diffusione del lavoro autonomo non è aumentata nel contesto della crisi COVID-19.

La quota del lavoro autonomo rispetto al totale è leggermente diminuita nell'ultimo decennio, passando dal 14,8 % nel 2010 al 13,4 % nel 2020⁵¹. Nel contesto della crisi COVID-19, tra il 2019 e il 2020 il numero di lavoratori autonomi è sceso da 26,1 a 25,7 milioni. Nel 2021 il dato nell'UE si è attestato a 25,1 milioni e rappresentava il 13 % dell'occupazione totale⁵². Vi erano tuttavia notevoli differenze tra i diversi Stati membri, con percentuali vicine o superiori al 20 % in Italia e in Grecia e pari a circa il 7 % in Germania e in Danimarca. In tutta l'UE, nel 2020 circa il 70 % dei lavoratori autonomi (fascia di età 15-64 anni) era costituito da lavoratori autonomi senza dipendenti, che rappresentavano il 9,4 % dell'occupazione totale. Questa percentuale è leggermente diminuita rispetto al 10,2 % del 2010; il calo è stato maggiore per gli uomini che per le donne (rispettivamente di 1,1 e 0,4 punti percentuali). Tra il 2019 e il 2020 il numero di lavoratrici autonome senza dipendenti è aumentato in 13 paesi e nell'UE-27 nel suo complesso, il che suggerisce che gli accresciuti oneri di assistenza all'infanzia durante la pandemia potrebbero aver indotto un maggior numero di donne a passare al lavoro autonomo. Nel 2021 i lavoratori autonomi senza dipendenti rappresentavano la quota più consistente dei lavoratori autonomi nell'UE e nella maggior parte degli Stati membri (per quanto riguarda il lavoro mediante piattaforma digitale, i "lavoratori autonomi senza dipendenti" e il "lavoro autonomo fittizio", cfr. la sezione 2.3.1 e il relativo riquadro 5 sul pilastro).

La ripresa dalla pandemia di COVID-19 è stata caratterizzata da un forte aumento delle carenze di manodopera nella maggior parte degli Stati membri⁵³. Con la rapida ripresa economica, il problema delle carenze di manodopera è riemerso velocemente nel 2021, soprattutto in alcuni settori e occupazioni⁵⁴. Alla fine del 2021 tale problema ha raggiunto o superato i livelli precedenti la pandemia in diversi paesi nei settori dell'industria, dei servizi e delle costruzioni, in un contesto di calo della disoccupazione e di fragilità del

⁵⁰ Eurofound, [banca dati EU PolicyWatch](#).

⁵¹ Eurostat [[ifsa_egaps](#)], IFL UE.

⁵² Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione delle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta [all'entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee](#).

⁵³ In questo paragrafo le carenze di manodopera si basano su un'approssimazione che prende come riferimento la percentuale di imprese nell'UE che segnalano le carenze di manodopera come fattore limitante per la produzione, quale misurata dall'inchiesta europea presso le imprese e i consumatori (EU-BCS). Esistono approssimazioni alternative alle carenze di manodopera, come i tassi di posti di lavoro vacanti nell'industria, nei servizi e nelle costruzioni, quali misurati da Eurostat [[jvs_a_rate_r2](#)].

⁵⁴ Cfr. *Commissione europea, documento istituzionale 184, Relazione trimestrale sulla zona euro*, vol. 21, n. 2 (2022), capitolo II (non disponibile in lingua italiana).

mercato del lavoro⁵⁵. Nell'UE nel 2021 sono state segnalate carenze principalmente per i gruppi professionali nei settori dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine, dei trasporti e delle costruzioni, nonché per i professionisti del software e gli artigiani del settore della meccanica⁵⁶. Sono state osservate carenze di lavoratori qualificati anche in alcuni settori legati alla transizione verde⁵⁷. Nel terzo trimestre 2022 le carenze di manodopera si sono attestate al 35 % nei servizi, al 32 % nelle costruzioni e al 27 % nel settore manifatturiero (cfr. la figura 2.1.3). Nello stesso trimestre le carenze più elevate nell'industria sono state registrate in Germania (42 %), Slovenia (41 %), Ungheria e Polonia (40 %) e Croazia (39 %). Nel settore dei servizi, le carenze sono state più elevate a Malta (70 %), nei Paesi Bassi (61 %), in Germania e Irlanda (49 %), in Svezia (48 %) e in Finlandia (44 %). Anche l'invecchiamento della popolazione incide negativamente sulle carenze di manodopera. A seguito dell'evoluzione demografica, la popolazione in età lavorativa dell'UE (fascia di età 20-64 anni) si è ridotta in termini assoluti nell'ultimo decennio (passando da 269 milioni nel 2012 a 264 milioni nel 2021). Tale fenomeno, pur essendo generalmente diffuso, è particolarmente pronunciato in alcuni Stati membri (quali Lettonia, Bulgaria e Romania) colpiti da deflussi migratori che si aggiungono ai bassi tassi di fertilità⁵⁸. Nel medio e lungo periodo, l'afflusso di sfollati dall'Ucraina, insieme alla migrazione regolare proveniente da altre regioni del mondo, può contribuire ad attenuare le carenze nei settori caratterizzati da minori ostacoli alla trasferibilità delle competenze. Le misure per il riconoscimento delle qualifiche sono fondamentali anche a tale proposito (cfr. la sezione 2.1.2). È tuttavia improbabile che l'afflusso di persone in fuga dalla guerra risolva i problemi strutturali di fondo che influenzano fortemente le carenze nell'UE; l'accesso di queste persone al mercato del lavoro può inoltre presentare altre difficoltà, ad esempio le barriere linguistiche.

⁵⁵ Secondo quanto dichiarato nel quarto trimestre 2021 dal 24 % dei datori di lavoro nell'industria, dal 25 % nei servizi e dal 30 % nel settore delle costruzioni, le carenze di manodopera erano uno dei fattori che più avevano ostacolato la loro attività commerciale (nel periodo pre-pandemia tali percentuali erano pari al 14 %, al 19 % e al 23 % rispettivamente).

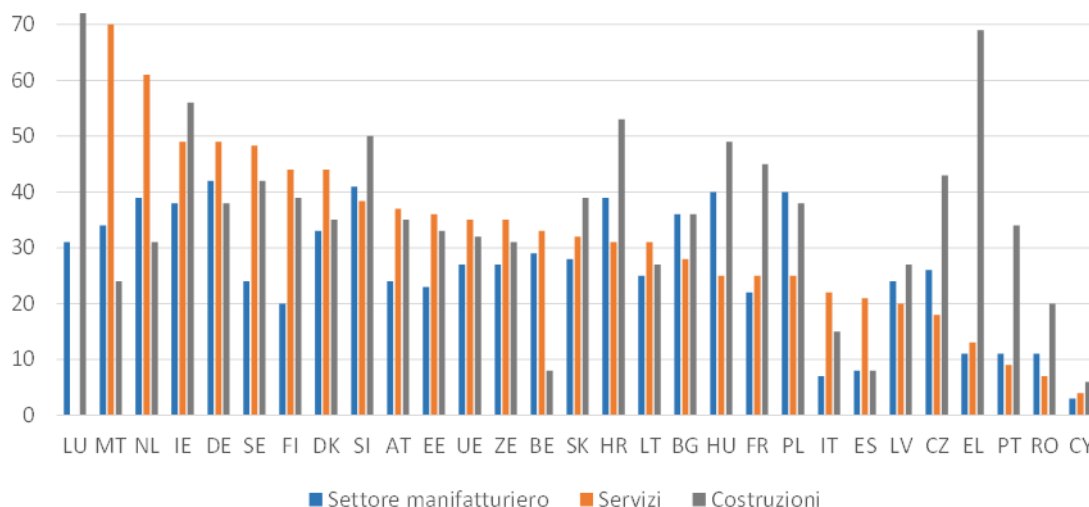
⁵⁶ *McGrath, J. (2021): Relazione su eccedenze e carenze di manodopera.* Autorità europea del lavoro, 2021 (non disponibile in lingua italiana). Questi quattro gruppi professionali rappresentano 21 delle 28 professioni individuate nella relazione per le quali vi è carenza di manodopera.

⁵⁷ Cfr. le relazioni per paese del semestre europeo, allegato 6: "Impatto occupazionale e sociale della transizione verde nel 2022".

⁵⁸ Fonte: [articolo di Eurostat sulle statistiche relative alla popolazione e ai cambiamenti demografici](#). Tra il 2020 e il 2021 l'aumento della mortalità dovuto alla pandemia di COVID-19 ha contribuito alla diminuzione della popolazione.

Figura 2.1.3: le carenze di manodopera segnalate, in particolare nei servizi, sono significative nella maggior parte degli Stati membri

Percentuale di datori di lavoro che segnalano che la disponibilità di manodopera è un fattore limitante per la produzione, ordinata in base ai valori per quanto riguarda la categoria dei servizi (in %, terzo trimestre 2022)



Fonte: inchiesta europea presso le imprese e i consumatori ([EU-BCS](#)).

L'ecologizzazione dell'economia dell'UE offre notevoli opportunità in termini di occupazione di qualità e rende necessario sostenere adeguatamente le persone impegnate in transizioni professionali, per garantire che nessuno sia lasciato indietro.

La transizione verde potrebbe creare fino a 884 000 posti di lavoro entro il 2030, cifra che potrebbe moltiplicarsi entro il 2050, purché siano adottate le opportune politiche di accompagnamento⁵⁹. Dal 2000 al 2019 il numero di lavoratori nel settore dei beni e dei servizi ambientali (EGSS) nell'UE-27 è già aumentato del 43,3 % e, in particolare, del 91,6 % per quanto riguarda la produzione di energia rinnovabile⁶⁰. Nel 2019 l'occupazione nel settore dei beni e dei servizi ambientali ha raggiunto il 2,2 % dell'occupazione totale nell'UE-27 (rispetto all'1,7 % del 2000), pur presentando differenze sostanziali tra gli Stati membri (cfr. la figura 2.1.4). In alcuni paesi, quali Finlandia, Estonia o Lussemburgo, tale quota era prossima o superiore al 5 %, mentre in altri rappresentava solo una percentuale limitata della popolazione occupata. Al tempo stesso la transizione comporta una redistribuzione della forza lavoro, aumentando le probabilità di carenze e squilibri tra domanda e offerta di competenze. Per sostenere l'equità della transizione verde e affrontare le carenze di manodopera e di

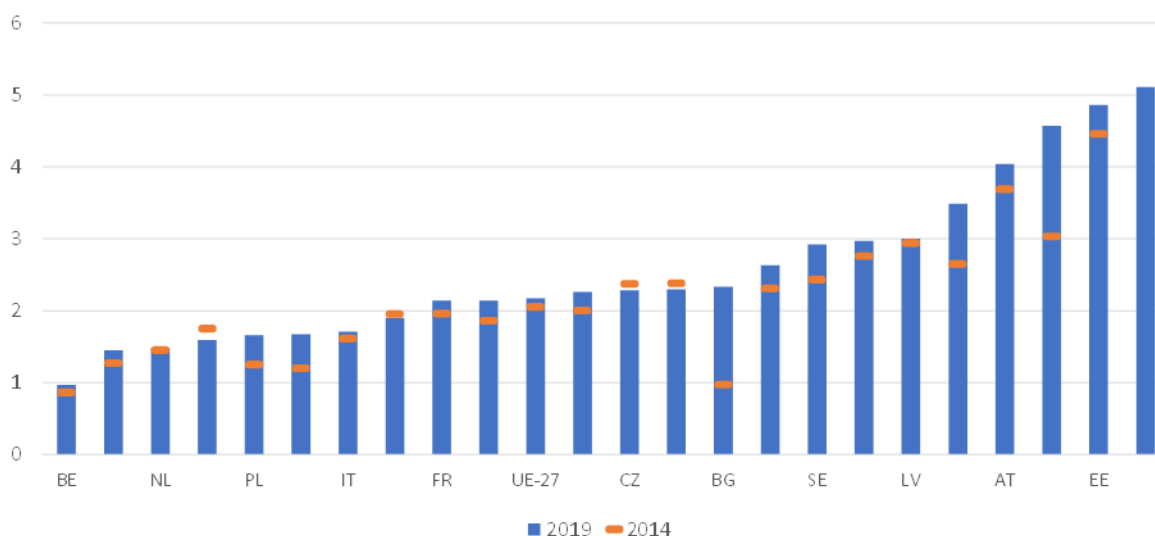
⁵⁹ Cfr. Commissione europea, Murauskaitė-Bull, I., Scapolo, F., Muench, S., et al., *Il futuro dell'occupazione è verde*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021, JRC126047 (non disponibile in lingua italiana). Per le stime precedenti cfr. SWD(2020) 176 final, e per le proiezioni specifiche per paese cfr. Eurofound (2019), *Il futuro dell'industria manifatturiera – Scenario energetico: le implicazioni occupazionali dell'accordo di Parigi sul clima*, relazione di ricerca Eurofound (non disponibile in lingua italiana). Cfr. anche la valutazione d'impatto relativa alla comunicazione *Un pianeta pulito per tutti*; nella relazione della Commissione europea *"Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2019"* (Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019, non disponibile in lingua italiana) si segnala una crescita potenziale di circa due milioni di posti di lavoro entro il 2050.

⁶⁰ Indicatore Eurostat [[env_ac_egss1](#)]. L'indicatore EGSS può essere considerato un'approssimazione prudente per quanto riguarda i posti di lavoro verdi. Tale concetto verte sulle attività che generano prodotti ambientali, il che esclude alcune attività che contribuiscono in modo sostanziale agli obiettivi climatici e ambientali, ad esempio in base alle relative prestazioni rispetto ai pertinenti parametri di riferimento.

competenze che limitano un modello di crescita più verde⁶¹ rimane fondamentale mettere in atto politiche attive del mercato del lavoro efficaci e offrire opportunità di miglioramento delle competenze e di riqualificazione (cfr. il riquadro 4 sul pilastro nella sezione 2.2). I settori della produzione di energia elettrica, dei trasporti, dell'industria manifatturiera, dell'agricoltura e dell'industria mineraria generano complessivamente quasi il 90 % di tutte le emissioni di CO₂ nell'UE, pur rappresentando meno del 25 % del valore aggiunto lordo e il 25 % dell'occupazione. Ciò implica che le sfide legate alla transizione si manifesteranno in maniera particolarmente accentuata in questi settori e nelle regioni in cui essi costituiscono una quota importante dell'economia⁶².

Figura 2.1.4: la quota di posti di lavoro verdi rispetto all'occupazione totale è aumentata nella maggior parte degli Stati membri tra il 2014 e il 2019

Occupazione nel settore dei beni e servizi ambientali (% dell'occupazione totale, 2014 e 2019)



Nota: occupazione totale in equivalenti a tempo pieno nel settore dei beni e servizi ambientali divisa per l'occupazione totale, entrambi concetti interni. Non sono disponibili dati per Cipro, Grecia, Ungheria e Slovacchia.

Fonte: Eurostat [[env_ac_egss1](#)] e dati sull'occupazione dei conti nazionali [[nama_10_a64_e](#)].

Parallelamente alla crescita dell'occupazione, la maggior parte degli Stati membri ha registrato un calo della disoccupazione. Il tasso di disoccupazione medio nell'UE (fascia di età 15-74 anni) è diminuito di 0,2 punti percentuali, passando dal 7,2 % nel 2020 al 7,0 % nel 2021, avvicinandosi al livello del 2019 pari al 6,8 %, il livello più basso mai registrato dal 2009. Questo calo è stato determinato dalla significativa creazione di posti di lavoro che ha accompagnato la forte ripresa economica dalla crisi COVID-19 nel 2021. Vi sono tuttavia notevoli differenze tra gli Stati membri, con un divario di 12 punti percentuali tra il tasso di disoccupazione più basso e quello più alto (cfr. la figura 2.1.5). Nel 2021 la Grecia ha registrato un calo molto superiore alla media (di 2,9 punti percentuali), seguita da Lussemburgo e Lituania (rispettivamente di 1,5 e 1,4 punti percentuali), mentre la situazione è peggiorata soprattutto in Belgio, Svezia e Irlanda (con aumenti rispettivamente di 0,5, 0,3 e 0,3 punti percentuali). L'indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale segnala una "situazione critica" per l'Italia che, partendo da livelli già elevati, nel

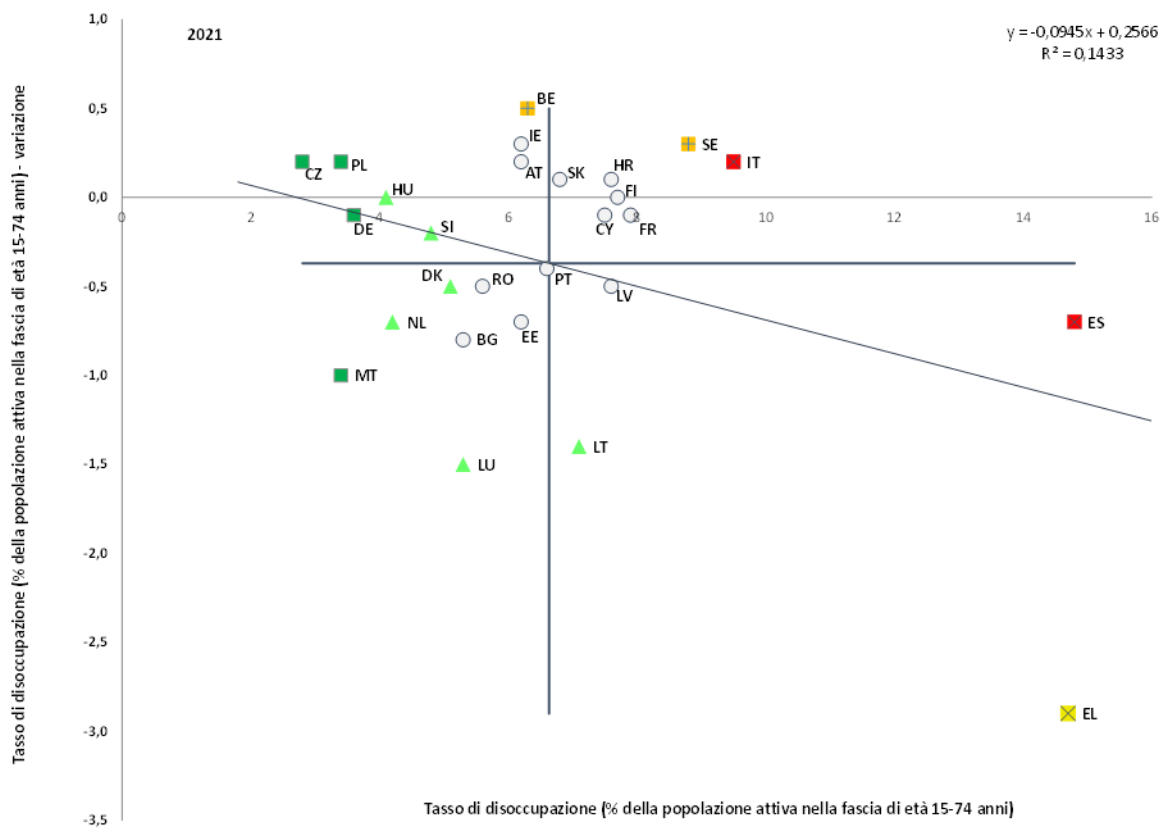
⁶¹ Cfr. la [raccomandazione del Consiglio relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica \(2022/C 243/04\)](#).

⁶² Cfr. Commissione europea, *Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2019*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2019, pag. 175 (non disponibile in lingua italiana).

2021 continuava a registrare un moderato aumento della disoccupazione, e per la Spagna, dove il tasso è diminuito solo leggermente ma il livello è ancora il più alto dell'UE. Il Belgio e la Svezia sono classificati tra i casi "da tenere sotto osservazione" (il Belgio registra un valore nella media, ma con un aumento superiore alla media, mentre la Svezia registra un livello superiore alla media). Infine la Grecia rientra nella categoria dei risultati "modesti ma in miglioramento", grazie al forte calo della disoccupazione nel 2021, il cui tasso rimane però il secondo più elevato. Il calo della disoccupazione è stato accompagnato da un aumento della partecipazione al mercato del lavoro nell'UE, dato che il tasso di attività della fascia di età 20-64 anni è passato dal 75,8 % nel secondo trimestre 2020 al 79 % nel quarto trimestre 2021. Su base trimestrale, il tasso di disoccupazione è diminuito ulteriormente di 0,4 punti percentuali, attestandosi al 6,1 % nel primo semestre del 2022 per l'UE, ma è aumentato in alcuni Stati membri (Belgio, Cechia, Estonia, Croazia e Lussemburgo).

Figura 2.1.5: il tasso di disoccupazione è diminuito nella maggior parte degli Stati membri nel 2021

Tasso di disoccupazione (fascia di età 15-74 anni), livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato.

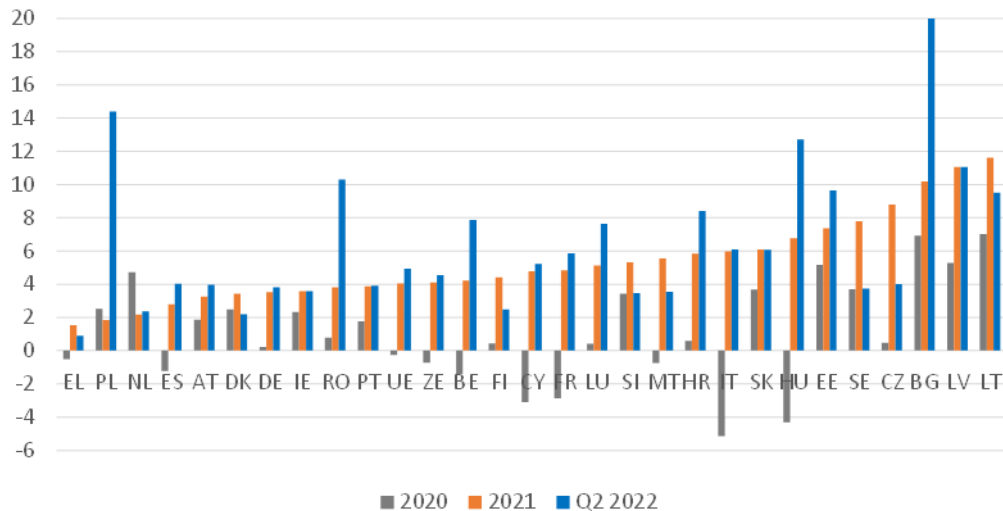
Fonte: Eurostat [une_rt_a], IFL UE.

La crescita dei salari nominali è aumentata nel 2021 grazie all'incremento delle ore lavorate e alla forte ripresa economica. La crescita della retribuzione nominale per dipendente ha raggiunto il 4,1 % nell'UE nel 2021, ben al di sopra della media dell'1,7 % circa del periodo 2013-2019. Questo risultato può essere attribuito solo in minima parte alla pressione esercitata dal calo della disoccupazione e dall'aumento delle carenze di manodopera. Nel corso del 2021 la retribuzione nominale per dipendente è aumentata in tutti gli Stati membri (cfr. la figura 2.1.6). Un tasso di crescita superiore al 6 % è stato registrato nel 2021 in Lituania, Lettonia, Bulgaria, Cechia, Estonia, Ungheria e Slovacchia, in linea con il recupero delle relative economie, e in Svezia. Al contrario la retribuzione per dipendente è

cresciuta meno del 3 % in Grecia, Polonia, nei Paesi Bassi e in Spagna. L'incremento della retribuzione nominale per dipendente è in gran parte il riflesso dell'aumento delle ore lavorate nel 2021, dopo il drastico calo del 2020, e in alcuni paesi ha rispecchiato anche la graduale eliminazione nel 2021 dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo, ampiamente utilizzati nel 2020 (il che implica un aumento più che proporzionale della spesa salariale complessiva rispetto all'aumento del numero di occupati)⁶³. Nella prima metà del 2022 la crescita dei salari nominali ha subito una leggera accelerazione, riflettendo in particolare la pressione dovuta all'elevata inflazione e l'ulteriore tensione delle condizioni dei mercati del lavoro. Nel secondo trimestre 2022 la retribuzione nominale per dipendente è cresciuta su base annua di oltre l'8 % in Ungheria, Bulgaria, Croazia, Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia e Romania, ma meno del 3 % in Grecia, nei Paesi Bassi, in Danimarca e in Finlandia. Nella maggior parte degli Stati membri l'aumento è stato compreso tra il 3 % e il 6 % (cfr. la figura 2.1.6). Si prevede che le retribuzioni nominali aumenteranno ulteriormente nel 2023, a causa della tensione delle condizioni del mercato del lavoro e degli sforzi per ripristinare il potere d'acquisto⁶⁴. Questa crescita dovrebbe tuttavia attenuare solo in parte le perdite subite in termini di redditi reali, senza innescare un persistente circolo vizioso tra inflazione e salari.

Figura 2.1.6: la crescita dei salari nominali è ripresa nel 2021

Retribuzione nominale per dipendente, (variazione annua in %, 2020, 2021, secondo trimestre 2022)



Nota: 1) I salari sono misurati dall'indicatore "retribuzione nominale per dipendente", che è calcolato dividendo la retribuzione totale dei dipendenti per il numero totale di dipendenti. La retribuzione totale è definita come il compenso complessivo, in denaro o in natura, riconosciuto da un datore di lavoro a un dipendente per il lavoro svolto da quest'ultimo durante il periodo contabile ed è costituita da due componenti: i) retribuzioni e salari corrisposti in denaro o in natura e ii) contributi sociali a carico dei datori di lavoro. 2) Tutti i dati utilizzati provengono dai conti nazionali. Gli indicatori si basano sui valori in valuta nazionale. 3) I paesi sono classificati in ordine ascendente rispetto alla crescita dei salari nominali nel 2021.

Fonte: Commissione europea, banca dati AMECO, retribuzione nominale per dipendente [hwcdw]. Per il primo e il secondo trimestre 2022: calcoli della DG EMPL basati su dati Eurostat, reddito da lavoro dipendente [namq_10_gdp] e occupazione totale (concetto interno) [namq_10_a10_e].

Gli sviluppi delle retribuzioni contrattuali sono rimasti limitati nel 2021 e la loro evoluzione indica che le retribuzioni hanno continuato a crescere a un ritmo molto più

⁶³ Per maggiori dettagli sugli effetti dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo sulle misure di retribuzione per dipendente, cfr. da Silva et al., *Regimi di riduzione dell'orario di lavoro e relativi effetti sulle retribuzioni e sul reddito disponibile*, 2020, *Bollettino economico della BCE*, n. 4/2020 (non disponibile in lingua italiana).

⁶⁴ Cfr. Commissione europea, *Previsioni economiche per l'Europa, autunno 2022*, documento istituzionale 187, novembre 2022, pag. 37 e tabella 26.

lento rispetto ai prezzi nella zona euro⁶⁵. A differenza dell'evoluzione della retribuzione per dipendente, l'indicatore relativo alle retribuzioni contrattuali coglie il risultato dei processi di contrattazione collettiva nella zona euro e non è direttamente influenzato dalle ampie variazioni delle ore lavorate negli anni precedenti causate dalla pandemia. Le retribuzioni contrattuali nella zona euro hanno registrato un modesto aumento dell'1,5 % nel 2021, leggermente al di sotto della media del periodo 2013-2020 (1,7 %), nonostante la forte ripresa dell'occupazione dopo la pandemia. Ciò può essere collegato ai ritardi nella rinegoziazione dei salari e all'incertezza che permane in alcuni settori a causa della pandemia. Nel primo trimestre 2022 le retribuzioni contrattuali nella zona euro sono cresciute del 2,8 % in termini nominali su base annua, dopo un aumento dell'1,6 % nel quarto trimestre 2021⁶⁶. Tuttavia la crescita delle retribuzioni contrattuali ha subito un rallentamento, attestandosi al 2,4 % nel secondo trimestre 2022⁶⁷.

Nel 2021 i salari reali hanno registrato una ripresa nella maggior parte degli Stati membri e a livello aggregato nell'UE, ma nel 2022 sono nuovamente in calo. A differenza del 2020, nel 2021 i lavoratori di quasi tutti gli Stati membri hanno assistito a una forte crescita dei salari reali. Un aumento deciso dei salari reali, superiore al 5 %, è stato osservato in Lettonia, Lituania e Bulgaria, mentre in Irlanda e nei Paesi Bassi sono state registrate lievi diminuzioni. La ripresa dei salari reali è stata particolarmente forte anche in Italia, Francia e Belgio, che nel 2021 hanno registrato aumenti significativi dopo il calo dell'anno precedente (cfr. la figura 2.1.7). La tendenza positiva si è tuttavia arrestata o si è invertita nel primo trimestre 2022, quando la crescita dei salari reali è diventata nuovamente negativa nell'UE (-1,3 % su base annua) e nella maggior parte degli Stati membri. L'inflazione ha iniziato ad accelerare già nella seconda metà del 2021 e la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha ulteriormente esacerbato le pressioni esistenti, accentuando il calo dei salari reali. L'inflazione annuale nell'UE ha raggiunto un picco del 10,9 % nel settembre 2022, rispetto al 5,3 % della fine del 2021. Nel secondo trimestre 2022 i salari reali hanno subito un forte calo, del 3,3 % in media nell'UE rispetto allo stesso trimestre del 2021, e di percentuali ancora più alte in 17 Stati membri, tra le crescenti preoccupazioni per le conseguenze negative sul piano sociale della perdita di potere d'acquisto, soprattutto per i lavoratori a basso salario. In futuro si prevede che la perdita in termini di ragioni di scambio e il deterioramento delle prospettive economiche, insieme all'incertezza circa le prospettive dell'inflazione, incideranno sensibilmente sull'andamento dei salari.

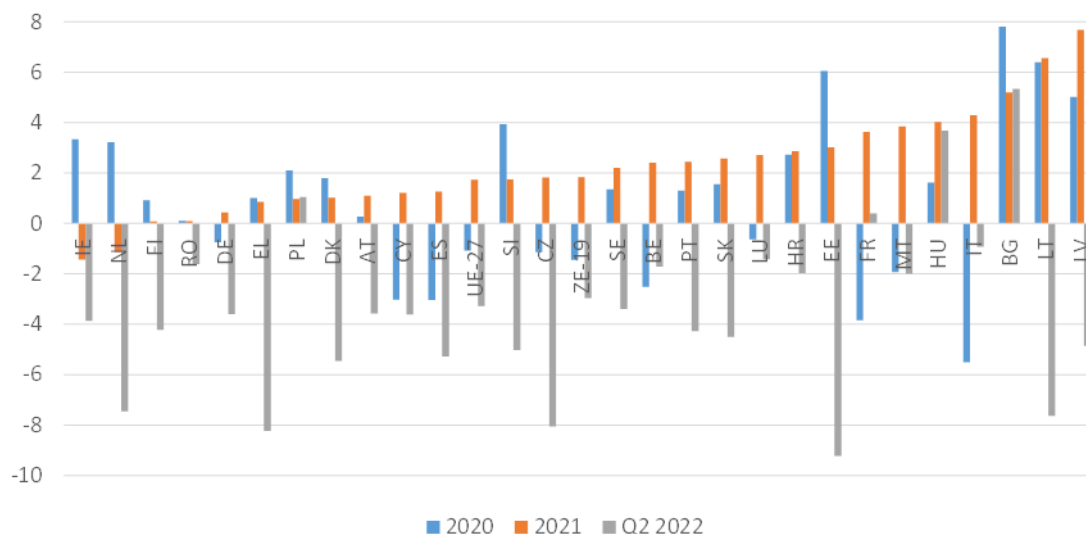
⁶⁵ L'indicatore della BCE sulle retribuzioni contrattuali per la zona euro rappresenta una media ponderata dei tassi di crescita nazionali su base annua delle retribuzioni stabilite mediante contrattazione collettiva per la maggior parte dei paesi della zona euro. A differenza di altri indicatori, quali la retribuzione per dipendente, questo indicatore non è influenzato dall'andamento delle ore lavorate. Di norma l'indicatore esclude anche i bonus, gli straordinari e altre retribuzioni individuali non legate alla contrattazione collettiva, e in alcuni Stati membri rappresenta il livello minimo di retribuzione in determinati settori anziché il compenso effettivo corrisposto dalle imprese. Per l'indice delle retribuzioni contrattuali vi sono alcune riserve riguardanti la copertura nei vari paesi e l'armonizzazione della metodologia, compreso il trattamento di alcuni tipi di bonus.

⁶⁶ A livello di Stati membri si sono registrati aumenti considerevoli soprattutto in Germania (crescita annua del 4,0 % nel primo trimestre 2022, rispetto all'1,1 % del quarto trimestre 2021 e a meno del 2 % dal terzo trimestre 2020), in Francia (circa il 3 % nel primo trimestre 2022, rispetto all'1 % circa, con oscillazioni tra lo 0,5 % e l'1,5 % nel periodo 2014-2021), nei Paesi Bassi (2,4 % dopo il 2,1 % del 2021), in Belgio (+ 4,8 %), Austria (2,6 %, dopo l'1,7 % del 2021) e Spagna (+ 2,6 % nel secondo trimestre 2022, dopo l'1,7 % circa del 2020 e del 2021).

⁶⁷ Per ulteriori dettagli cfr. il capitolo 2 della relazione della Commissione europea, *Mercato del lavoro e andamento dei salari in Europa: revisione annuale 2022*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (di prossima pubblicazione).

Figura 2.1.7: nel 2021 i salari reali hanno registrato una ripresa nell'UE, ma nel 2022 sono in calo nella maggior parte degli Stati membri

Retribuzioni e salari reali lordi per dipendente (variazione annua in %; 2020, 2021 e secondo trimestre 2022)



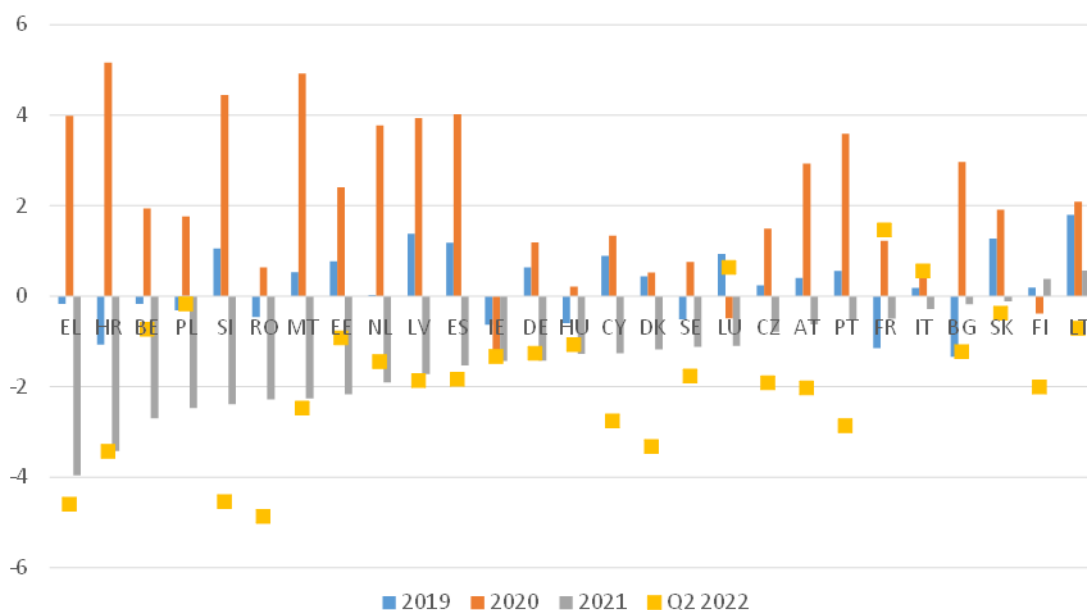
Fonte: Commissione europea, banca dati AMECO, retribuzioni e salari reali lordi per dipendente; deflatore: consumo privato [rwwdc]. Per il primo e il secondo trimestre 2022: calcoli della DG EMPL basati su dati Eurostat, retribuzioni e salari [namq_10_gdp], occupazione totale (concetto interno) [namq_10_a10_e] e indice armonizzato dei prezzi al consumo [prc_hicp_midx].

La crescita dei salari reali è stata inferiore alla crescita della produttività del lavoro nel 2021 e nel 2022 dovrebbe calare ulteriormente nella maggior parte degli Stati membri.

Ciò si è tradotto in una diminuzione della quota del reddito da lavoro, che misura la quota del reddito nazionale versata alla forza lavoro. Quando i salari reali crescono più lentamente della produttività del lavoro, tale quota diminuisce. Nel 2021 la quota del reddito da lavoro nell'UE era pari al 55,7 %, in calo rispetto al 56,9 % del 2020. Nel 2021 sono stati registrati cali superiori a 1 punto percentuale in 20 paesi (cfr. la figura 2.1.8), mentre la quota del reddito da lavoro è aumentata solo in Lituania e Finlandia di meno di 1 punto percentuale. Nel periodo 2013-2020 la quota del reddito da lavoro è aumentata negli Stati membri i cui livelli iniziali erano relativamente bassi, in particolare in Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia, il che ha contribuito alla convergenza. Nella prima metà del 2022 la quota del reddito da lavoro è diminuita in quasi tutti i paesi, rispecchiando la lenta crescita dei salari. Inoltre il deterioramento delle ragioni di scambio dovuto al forte aumento del prezzo dell'energia importata ha causato ulteriori perdite in termini di reddito interno reale.

Figura 2.1.8: la quota del reddito da lavoro è diminuita nel 2021 e i salari sono aumentati in media più lentamente rispetto alla produttività del lavoro

Quota del reddito da lavoro (2019, 2020, 2021 e secondo trimestre 2022, variazione su base annua, in punti percentuali)



Nota: 1) la quota del reddito da lavoro è calcolata in percentuale del PIL a prezzi correnti; 2) i paesi sono classificati in ordine decrescente rispetto alla crescita della quota del reddito da lavoro nel 2021.

Fonte: calcoli della DG EMPL basati su dati Eurostat, [namq_10_a10_e] e [namq_10_gdp].

I recenti aumenti del salario minimo in molti Stati membri non hanno scongiurato la perdita di potere d'acquisto tra i beneficiari dovuta al forte aumento dell'inflazione, e per tutelare i lavoratori a basso salario è importante applicare aumenti adeguati mediante aggiornamenti tempestivi. Nonostante i significativi aumenti nominali nel 2021 (cfr. la sezione 2.1.2), i salari minimi sono diminuiti in termini reali in tutti gli Stati membri tranne quattro (Lettonia, Portogallo, Slovenia e Slovacchia). Per contro, nello stesso periodo i salari reali medi sono aumentati in tutti gli Stati membri tranne in Irlanda e nei Paesi Bassi. Fino ad agosto 2022 i dipendenti meno remunerati hanno subito ulteriori perdite significative di potere d'acquisto⁶⁸ nella maggior parte dei paesi in cui è previsto un salario minimo legale (cfr. la figura 2.1.9). Le uniche eccezioni sono state il Belgio, l'Ungheria, la Grecia e la Romania, dove gli aumenti nominali hanno superato l'inflazione, mentre in Francia il salario minimo in termini reali è rimasto invariato. Circa la metà degli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali tiene conto dell'inflazione, secondo modalità e in misure diverse⁶⁹, nella fissazione di tali salari minimi. Nella maggior parte dei paesi il processo si traduce in un aumento nel mese di gennaio di ogni anno, senza ulteriori interventi strategici durante il resto dell'anno. La direttiva relativa a salari minimi adeguati⁷⁰, di recente adozione, può contribuire a sostenere le famiglie vulnerabili incoraggiando la fissazione di salari minimi legali a livelli adeguati tenendo conto, tra l'altro, di criteri quali il potere d'acquisto del salario minimo, le condizioni socioeconomiche e l'andamento della produttività a lungo termine (cfr. anche il riquadro 1 sul pilastro). In particolare gli aggiornamenti periodici dei salari minimi in linea con la direttiva potrebbero contribuire a prevenire perdite generalizzate di potere d'acquisto tra i lavoratori che percepiscono il salario minimo nel contesto attuale, consentendo loro di mantenere il proprio tenore di vita. Inoltre, nel contesto della crisi

⁶⁸ Calcolato da Eurostat [prc_hicp_midx].

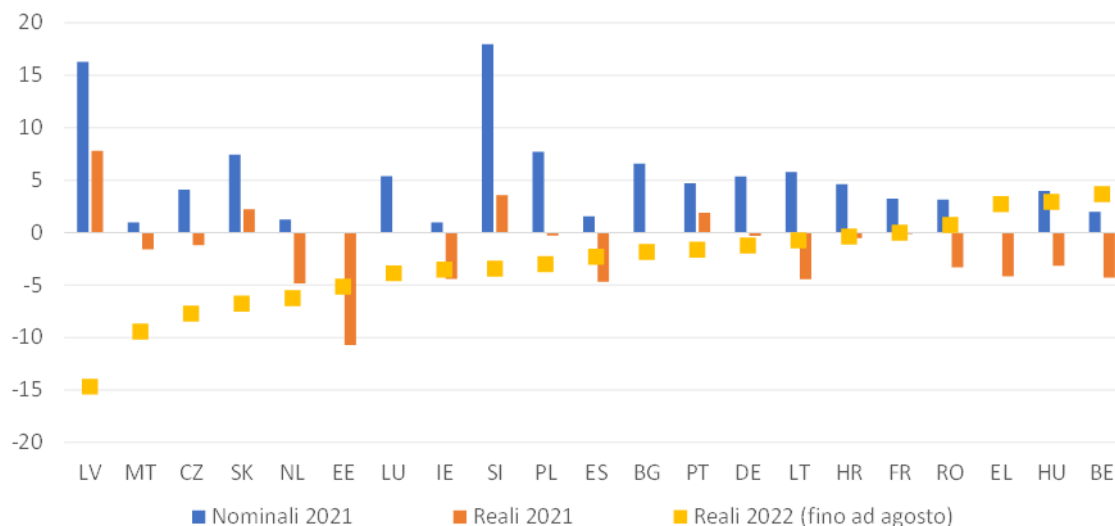
⁶⁹ Eurofound, Aumayr-Pintar, C., Rasche, M., Vacas, C., *Salari minimi nel 2019: revisione annuale*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019 (non disponibile in lingua italiana).

⁷⁰ [Direttiva \(UE\) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea](#) (GU L 275 del 25.10.2022, pag. 33).

energetica, attraverso misure temporanee di sostegno di bilancio destinate ai lavoratori a basso salario è possibile contribuire ad alleviare la perdita di potere d'acquisto.

Figura 2.1.9: l'inflazione ha eroso i recenti aumenti dei salari minimi

Variatione dei salari minimi legali in termini reali e nominali (tasso di crescita, in %)



Nota: gli Stati membri sono classificati in ordine decrescente in relazione all'entità dell'aumento dei salari minimi legali in termini reali nel 2022.

Fonte: rete dei corrispondenti di Eurofound e Eurostat [[prc_hicp_midx](#)], calcoli di Eurofound.

Riquadro 1 sul pilastro: salari minimi

Se fissati a livelli adeguati, i salari minimi, siano essi legali o basati sulla contrattazione collettiva, promuovono la convergenza sociale verso l'alto. Salari minimi adeguati contribuiscono a ridurre la povertà lavorativa e le disuguaglianze salariali, a sostenere la domanda interna e a rafforzare gli incentivi al lavoro. Contribuiscono inoltre a ridurre il divario retributivo di genere, data la sovrarappresentazione delle donne nei lavori a bassa retribuzione, e a garantire una concorrenza leale per i datori di lavoro che pagano salari dignitosi. Il diritto a salari minimi adeguati è sancito dal principio 6 del pilastro europeo dei diritti sociali.

Molti lavoratori a basso reddito non godono della protezione offerta da salari minimi adeguati; nel complesso quasi un lavoratore su dieci è a rischio di povertà⁷¹. Data l'attuale combinazione di inflazione elevata e crescita salariale relativamente moderata che sta erodendo il potere d'acquisto delle famiglie (cfr. anche il riquadro 7 sul pilastro), garantire che i lavoratori ricevano salari minimi adeguati è fondamentale per sostenere le categorie più vulnerabili e attenuare le conseguenze sociali della crisi energetica.

La direttiva relativa a salari minimi adeguati mira a rafforzare la tutela garantita dal salario minimo in tutta l'UE. È stata proposta dalla Commissione nell'ottobre 2020 e adottata il 19 ottobre 2022. Contribuirà a garantire che i lavoratori nell'Unione siano tutelati da salari minimi adeguati che consentano una vita dignitosa. A tal fine contiene disposizioni volte a promuovere la contrattazione collettiva e a rafforzare i meccanismi esecutivi e di

⁷¹ Il tasso di rischio di povertà lavorativa si è attestato al 9 % nel 2019, per poi scendere leggermente fino all'8,9 % nel 2021 per la popolazione nella fascia di età 18-64 anni, secondo quanto misurato dall'indicatore Eurostat [[ilc_iw01](#)].

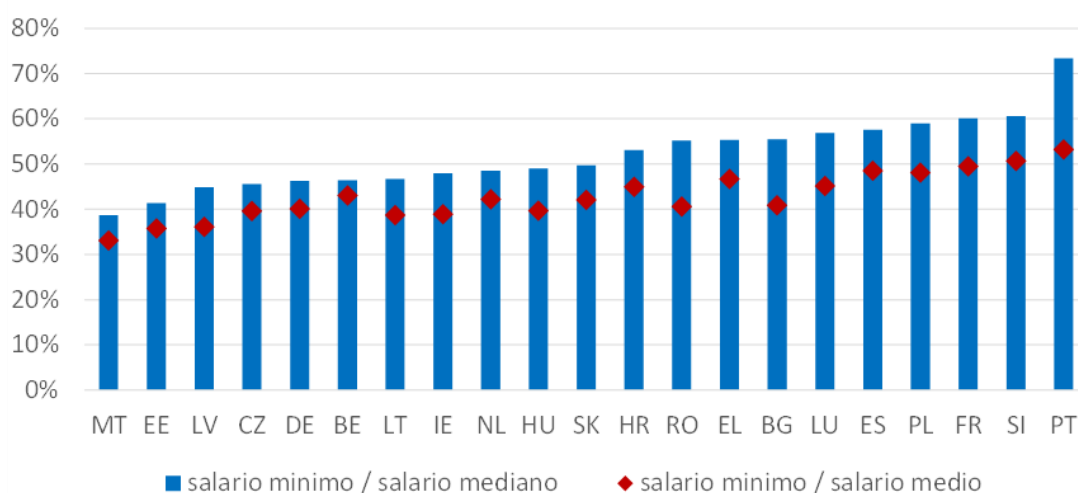
monitoraggio in tutti gli Stati membri. Istituisce inoltre un quadro con norme chiare per migliorare l'adeguatezza dei salari minimi legali negli Stati membri dove questi sono previsti.

La contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nel conseguimento di salari minimi adeguati. Il buon funzionamento della contrattazione collettiva richiede che i datori di lavoro e i dipendenti siano debitamente rappresentati e garantisce che le condizioni salariali siano coerenti con le esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro e rispondano a circostanze economiche in continua evoluzione. Poiché determina l'andamento generale delle retribuzioni, la contrattazione collettiva influisce anche sull'evoluzione dei salari minimi. Gli Stati membri in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva è più elevato tendono complessivamente ad avere percentuali più ridotte di lavoratori a basso salario e salari minimi più elevati. La direttiva impone pertanto a tutti gli Stati membri di adottare misure per promuovere la contrattazione collettiva per quanto concerne la determinazione dei salari. Prevede inoltre l'elaborazione di un piano d'azione e l'istituzione di un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva per gli Stati membri il cui tasso di copertura è inferiore all'80 %.

I salari minimi legali sono spesso bassi rispetto ad altri salari dell'economia e insufficienti a garantire una vita dignitosa. In quasi tutti gli Stati membri il salario minimo legale è inferiore al 60 % del salario mediano e al 50 % del salario medio (cfr. la figura sotto). Nel 2021 i salari minimi legali hanno raggiunto entrambi i valori solo in Portogallo, Slovenia e Francia. Inoltre, nello stesso anno, il salario minimo legale era inferiore al 50 % del salario mediano in 11 paesi dell'UE (Slovacchia, Ungheria, Paesi Bassi, Irlanda, Lituania, Belgio, Germania, Cechia, Lettonia, Estonia e Malta). In due di questi paesi (Estonia e Malta) era addirittura inferiore al 45 %. Inoltre in tre paesi (Lettonia, Estonia e Malta) le retribuzioni minime erano inferiori al 40 % del salario medio. A tale riguardo la direttiva contiene prescrizioni per il rafforzamento dei quadri di governance per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali. Tali prescrizioni prevedono tra l'altro i) l'uso di criteri chiari per determinare e aggiornare tali salari, ii) l'uso di valori di riferimento per contribuire a orientare la valutazione circa la loro adeguatezza, iii) aggiornamenti periodici al fine di mantenerne l'adeguatezza nel tempo, iv) condizioni chiare in materia di variazioni dei salari minimi legali o di trattenute sugli stessi, nonché v) un coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti sociali durante l'intero processo di determinazione e aggiornamento.

In molti Stati membri i salari minimi legali rimangono bassi rispetto ad altri salari

Salari minimi in percentuale del salario mediano lordo e del salario medio lordo (2021)



Fonte: calcoli della DG EMPL basati su dati Eurostat [[earn_mw_cur](#)], [[lc_lci_r2_a](#)] e indagine sulla struttura delle retribuzioni.

È fondamentale disporre di meccanismi esecutivi e di monitoraggio efficaci per garantire un adeguato accesso dei lavoratori a salari minimi adeguati. Il mancato rispetto delle norme relative ai salari minimi sembra essere un fenomeno significativo in tutta l'UE, sebbene alcune problematiche relative ai dati limitino la possibilità di disporre di stime precise⁷². Per migliorare l'applicazione di tali norme, la direttiva impone agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali di rafforzare i controlli e l'intensità delle ispezioni sul campo e di garantire alle autorità responsabili dell'applicazione risorse adeguate. Sottolinea inoltre che gli Stati membri devono disporre di meccanismi di ricorso e sanzioni efficaci in caso di mancato rispetto dei diritti dei lavoratori relativi ai salari minimi legali e alla tutela garantita dal salario minimo secondo quanto previsto dai contratti collettivi. Per ovviare alle carenze nella raccolta dei dati, la direttiva impone a tutti gli Stati membri di sviluppare strumenti efficaci per monitorare la copertura e l'adeguatezza della tutela garantita dal salario minimo e di riferire ogni due anni alla Commissione, a partire dal 2025, in merito a una serie di indicatori relativi alla tutela garantita dal salario minimo.

Un'attuazione anticipata della direttiva può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a offrire un sostegno tempestivo alle famiglie vulnerabili nel contesto attuale. Sebbene gli Stati membri dispongano ancora di un periodo di due anni per recepire la direttiva nella legislazione nazionale, l'iniziativa ha già stimolato dibattiti a livello nazionale, che possono essere stati determinanti per l'adozione di nuove misure volte a migliorare l'accesso a salari minimi adeguati in tutta l'UE.

In ogni caso un lavoro non rappresenta necessariamente una via d'uscita dalla povertà. La povertà lavorativa nell'UE non è diminuita nell'ultimo decennio e si è attestata all'8,9 % nel 2021⁷³. Gli Stati membri con i livelli più elevati nel 2010 hanno registrato un netto calo generale della povertà lavorativa (ossia Romania, Grecia, Polonia e Lituania) e la Lituania è addirittura scesa al di sotto della media dell'UE-27, mentre altri paesi sono rimasti a un livello superiore o prossimo a tale media. Nel 2021 la povertà lavorativa è rimasta sostanzialmente stabile nella maggior parte degli Stati membri rispetto al 2020 (con riferimento rispettivamente agli anni di reddito 2020 e 2019). Un numero limitato di Stati membri (ossia Irlanda e Svezia) ha registrato un calo superiore a 1 punto percentuale; un lieve aumento è invece stato registrato in un gruppo più numeroso (Romania, Lussemburgo, Spagna, Grecia, Portogallo e Lettonia), comprendente Stati membri in cui la povertà lavorativa rimane al di sopra della media dell'UE. La figura 2.1.10 mostra che nel 2021 in Romania, Lussemburgo, Spagna, Italia, Grecia e Portogallo oltre il 10 % dei lavoratori era a rischio di povertà.

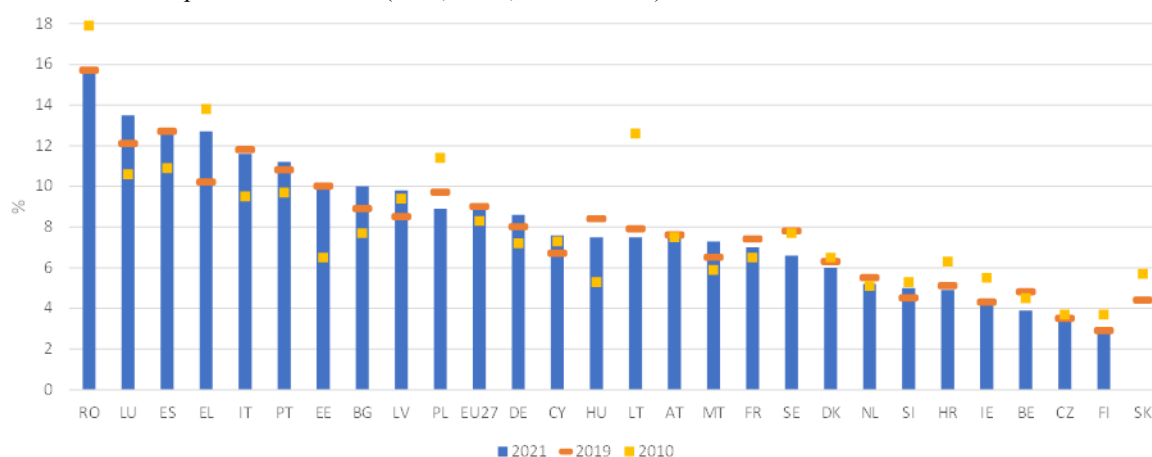
⁷² Ciò vale in particolare per i dati delle indagini economiche e sociali, come EU-SILC. Per un'indagine dettagliata su dati recenti cfr. Eurofound, Aumayr-Pintar, C., Rasche, M., Vacas, C., *Salari minimi nel 2019: revisione annuale*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019 (non disponibile in lingua italiana). La non conformità si è rivelata un fenomeno significativo in molti paesi, compresi quelli che beneficiano della tutela garantita dal salario minimo; cfr. tra gli altri Garnero, A., *The dog that barks doesn't bite: Coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy*, IZA Journal of Labor Policy 7, 3 (2018).

⁷³ La povertà lavorativa rappresenta la quota di persone, di età pari o superiore a 18 anni, che lavorano e che hanno un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di rischio di povertà, fissata al 60 % del reddito disponibile equivalente mediano nazionale (dopo i trasferimenti sociali). I dati per il 2021 si riferiscono all'anno di reddito 2020. Nell'UE-27 l'indicatore è aumentato in modo significativo dal 2010 (8,5 %) al 2016 (9,8 %), per poi iniziare a diminuire, lentamente ma costantemente di anno in anno fino al 2020. Eurostat [ilc_iw01], [ilc_iw04], [ilc_iw05] e [ilc_iw16].

Secondo le stime rapide di Eurostat⁷⁴ relative all'anno di reddito 2021, la situazione non sembra essere cambiata nei vari paesi, ad eccezione della Grecia, che secondo le stime registra un lieve calo, e della Croazia, dei Paesi Bassi e della Slovenia, per i quali si stima un lieve aumento. In generale i lavoratori con un basso livello di istruzione sono esposti a rischi più elevati di povertà lavorativa rispetto a quelli con un livello di istruzione elevato (19,8 % rispetto al 4 %); lo stesso avviene per i lavoratori nati al di fuori dell'UE rispetto ai lavoratori autoctoni (21 % rispetto al 7,6 %). Inoltre i lavoratori con contratti a tempo determinato possono con maggiori probabilità trovarsi a rischio di povertà lavorativa rispetto a quelli con contratti a tempo indeterminato (12,9 % rispetto al 5,3 % nell'UE).

Figura 2.1.10: la povertà lavorativa continua a essere una sfida fondamentale in molti Stati membri

Tasso di rischio di povertà lavorativa (in %, 2021, 2019 e 2010)



Nota: i dati per SK non sono disponibili per il 2021. Interruzione delle serie temporali per LU nel 2021.

Fonte: Eurostat [[ilc_iw01](#)], EU-SILC.

Un cuneo fiscale elevato può influenzare negativamente la domanda di manodopera, indebolendo gli incentivi alla ricerca di lavoro e all'aumento dell'orario lavorativo⁷⁵. Tra il 2011 e il 2021 il cuneo fiscale dell'UE-27 per una persona single con un salario medio è sceso dal 41,6 % al 39,6 %. Nello stesso periodo il cuneo fiscale è diminuito in 16 Stati membri dell'UE; le diminuzioni più marcate sono state osservate in Ungheria, Grecia, Romania, Lettonia e Belgio. Per contro si sono registrati aumenti significativi in Portogallo, a Malta, in Lussemburgo e in Slovacchia. È importante sottolineare che il cuneo fiscale dell'UE-27 per una persona single con un salario basso (50 % del reddito medio) è diminuito ancora di più, di 2,8 punti percentuali dal 2011, pur essendo leggermente aumentato tra il 2020 e il 2021 (dal 31,5 % al 31,9 %). La riduzione del carico fiscale per i lavoratori a basso reddito è particolarmente importante anche per ridurre gli ostacoli all'assunzione di lavoratori con un basso livello di competenze.

I sistemi di tassazione del reddito tendono a essere progressivi, il che significa che il cuneo fiscale sul lavoro è più basso per coloro che si trovano nella fascia inferiore della distribuzione del reddito. Il cuneo fiscale (compresi l'imposta sul reddito delle persone fisiche e i contributi previdenziali) per i lavoratori single senza figli è più elevato per coloro che percepiscono salari medi che per i lavoratori che percepiscono il 67 % del salario medio, i quali a loro volta sono soggetti a un cuneo fiscale più elevato rispetto a coloro che

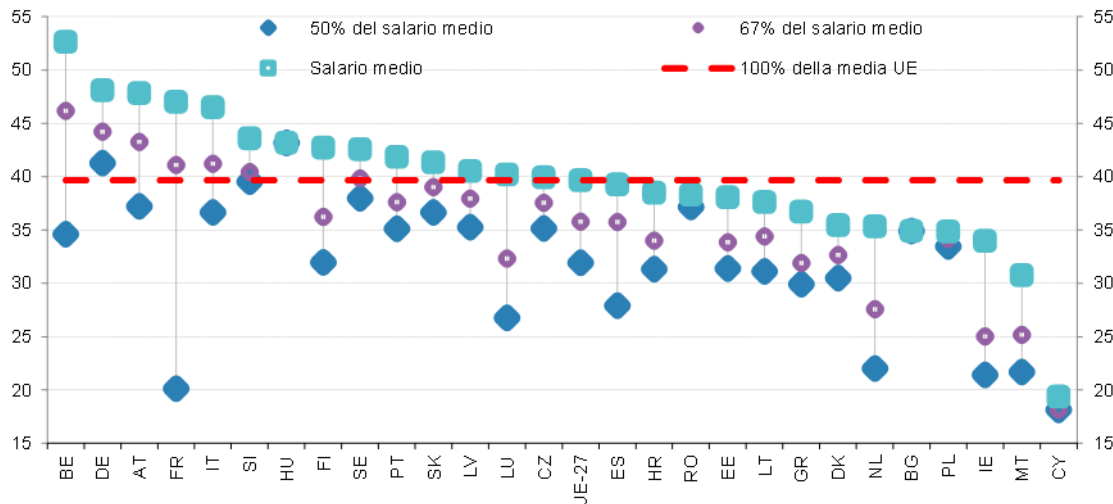
⁷⁴ Cfr. le [stime rapide per l'anno di reddito 2021](#), pubblicate nell'agosto 2022 sul [sito web di Eurostat](#).

⁷⁵ Il cuneo fiscale misura la differenza tra il costo totale del lavoro derivante dall'assunzione di un lavoratore e il reddito netto dei dipendenti.

percepiscono un salario basso (50 % della media). Ciò mostra la progressività della tassazione del lavoro, una caratteristica particolarmente accentuata per Francia, Belgio e Lussemburgo e meno evidente per Ungheria, Romania, Bulgaria, Polonia e Cipro (cfr. la figura 2.1.11). In diversi Stati membri rimane tuttavia ancora margine per spostare il carico fiscale dal lavoro verso altre fonti più favorevoli agli obiettivi ambientali, in particolare riducendo il cuneo fiscale per i lavoratori a basso e medio reddito, anche per attenuare gli effetti dell'aumento dei prezzi dell'energia.

Figura 2.1.11: il cuneo fiscale sul lavoro è inferiore per i livelli salariali più bassi

Carico fiscale per un lavoratore single a basso reddito (50 % e 67 % del salario medio) rispetto al salario medio nel 2021



Fonte: Commissione europea, DG ECFIN, banca dati dei regimi fiscali e previdenziali, sulla base del modello di regimi fiscali e previdenziali elaborato dall'OCSE (aggiornamento del marzo 2022).

Riquadro 2 sul pilastro: economia sociale e imprese sociali

L'economia sociale conta 2,8 milioni di soggetti in tutta l'UE il cui obiettivo principale è generare un impatto sociale e/o ambientale positivo piuttosto che vantaggi finanziari per i proprietari o i portatori di interessi. Tra questi figurano vari modelli imprenditoriali e organizzativi, come le associazioni, le cooperative, le società di mutuo soccorso, le fondazioni e le imprese sociali, che sono radicate a livello locale e utilizzano la governance partecipativa. Le organizzazioni dell'economia sociale offrono soluzioni concrete e innovative alle principali sfide sociali in un'ampia gamma di settori economici, tra cui i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'agricoltura, l'energia, il settore bancario, le assicurazioni e la gestione dei rifiuti.

L'occupazione retribuita nell'economia sociale varia da meno dell'1 % al 10 % della forza lavoro totale nei vari Stati membri e indica un potenziale inutilizzato di crescita dell'occupazione nel settore per alcuni Stati membri⁷⁶. I soggetti dell'economia sociale danno lavoro a 13,6 milioni di persone nell'UE e apportano valore alle economie e alle società locali promuovendone l'inclusività, la resilienza e la sostenibilità ambientale. Offrono ad esempio ulteriori posti di lavoro di qualità nell'economia, contribuiscono all'inclusione dei

⁷⁶ Comitato economico e sociale europeo, Monzon, J. L., Chaves, R., *Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione europea*, Comitato economico e sociale europeo, 2017.

gruppi svantaggiati, trainano lo sviluppo economico sostenibile e promuovono la partecipazione attiva dei cittadini alla società. Più di recente l'economia sociale ha contribuito ad attenuare l'impatto della crisi COVID-19 sviluppando soluzioni dal basso verso l'alto, principalmente nei servizi sanitari e sociali, per sostenere i gruppi vulnerabili e a rischio. In Polonia, ad esempio, il progetto *Malopolska Incubator for Social Innovation*, cofinanziato dall'FSE, ha messo a disposizione dei cittadini sovvenzioni per lo sviluppo, la sperimentazione e l'attuazione di progetti volti a rispondere alle esigenze delle persone non autosufficienti. Inoltre l'approccio basato sui valori dell'economia sociale rende quest'ultima un elemento importante per garantire l'equità delle transizioni verde e digitale.

Se da un lato le organizzazioni dell'economia sociale e le imprese sociali operano in tutti gli Stati membri, dall'altro il grado di conoscenza e accettazione dei concetti di impresa sociale e di economia sociale varia notevolmente da un paese all'altro. In molti Stati membri i soggetti dell'economia sociale incontrano difficoltà nello sviluppo delle loro attività a causa della mancanza di riconoscimento formale dei loro modelli imprenditoriali e di consapevolezza a tale riguardo. Vi è quindi margine per offrire loro un sostegno maggiore e più efficace, ad esempio mediante quadri strategici e giuridici adeguati alle relative specificità, un migliore accesso ai finanziamenti e ai mercati, nonché una migliore integrazione nelle reti di imprese e nei servizi di sostegno.

Per affrontare questa sfida, nel dicembre 2021 la Commissione europea ha presentato il piano d'azione per l'economia sociale⁷⁷, che mira a migliorare l'ecosistema per i soggetti dell'economia sociale, in particolare nei paesi in cui è ancora poco sviluppato, in linea con il principio 4 del pilastro europeo dei diritti sociali (Sostegno attivo all'occupazione). La proposta di raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale (prevista per maggio 2023) costituisce una delle azioni chiave nell'ambito del piano d'azione per l'economia sociale e dovrebbe contribuire a migliorare il quadro strategico e normativo per l'economia sociale in una serie di settori, tra cui gli aiuti di Stato, gli appalti pubblici e la fiscalità. Inoltre la strategia industriale della Commissione del marzo 2020 riconosce l'ecosistema "prossimità ed economia sociale" come uno dei 14 ecosistemi industriali chiave.

L'accesso ai finanziamenti rappresenta una sfida strutturale fondamentale per le imprese sociali. La disponibilità e l'uso di risorse finanziarie rimborsabili per le imprese sociali variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Nel periodo 2014-2020 gli strumenti finanziari all'avanguardia a livello di UE disponibili nell'ambito del programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) hanno sostenuto le imprese sociali attraverso garanzie sul portafoglio prestiti e finanziamenti azionari e di debito. Il sostegno prosegue attraverso l'ambito d'intervento relativo agli investimenti sociali e alle competenze di InvestEU nel periodo 2021-2027, con il Fondo europeo per gli investimenti quale principale partner esecutivo per il finanziamento delle imprese sociali. Il sostegno offerto dagli strumenti finanziari è integrato da sovvenzioni (come il sostegno ai costi di transazione, le sovvenzioni pilota nell'ambito della finanza sociale) erogate nel quadro dell'FSE+⁷⁸.

⁷⁷ Commissione europea, *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021 (non disponibile in lingua italiana). Il piano d'azione si basa [sull'iniziativa per l'imprenditoria sociale \(2011\)](#).

⁷⁸ Un esempio tratto dall'ultimo invito a presentare proposte relative alla domanda e all'offerta nel mercato della finanza sociale (2020) è la cooperazione tra Erste Bank e Impact Hub in Austria, Cechia, Slovacchia, Serbia e Croazia, che sostiene lo sviluppo di strumenti di quasi-equity e fornisce sostegno non finanziario complementare alle imprese sociali. Potenziare il capitale delle imprese sociali consente a queste ultime di

Negli ultimi anni diversi Stati membri hanno adottato strategie globali o iniziative specifiche a sostegno dell'economia sociale. La **Bulgaria** ha adottato il 5° piano d'azione nazionale biennale per l'economia sociale 2022-2023. La **Finlandia** ha adottato una strategia per le imprese sociali nel 2021 e, in linea con essa, è stato istituito un Centro nazionale di consulenza per le imprese sociali⁷⁹. Nel suo programma nazionale di riforme 2022, la **Germania** si è impegnata a elaborare una strategia nazionale per le imprese sociali al fine di rafforzare le imprese al servizio del bene comune e di un'economia solidale. Per quanto riguarda il riconoscimento giuridico delle imprese sociali, la **Cechia** sta lavorando a una legge sull'imprenditoria sociale come strumento per integrare le persone svantaggiate nel mercato del lavoro e la **Polonia** ha adottato una legge sull'economia sociale, nell'ambito del suo piano per la ripresa e la resilienza, che stabilisce le norme per la certificazione delle imprese sociali che reintegreranno le persone a rischio di esclusione sociale. Nel 2022 la **Spagna** ha adottato un progetto strategico per l'economia sociale e dell'assistenza del valore di 800 milioni di EUR, finanziato principalmente da NextGenerationEU, volto a sfruttare appieno il potenziale dell'economia sociale per contribuire a transizioni eque, verdi e digitali e per rafforzare i sistemi di inclusione e protezione sociale. Il piano dovrebbe aumentare di 1 punto percentuale la quota dell'economia sociale nel PIL della Spagna, portandola all'11 %.

2.1.2 Misure adottate dagli Stati membri

Di recente vari Stati membri hanno adottato misure per sostenere la creazione di posti di lavoro. Nel gennaio 2022 il servizio per l'impiego della **Croazia** ha adottato, nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, nuove misure per la creazione di posti di lavoro volte a sostenere le transizioni verde e digitale e concepite per dare priorità all'attivazione e all'occupazione (anche tramite il lavoro autonomo) degli inattivi, dei disoccupati di lungo periodo e dei giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET). Nel luglio 2022 la **Lituania** ha ampliato la portata e la diversità delle misure di sostegno all'occupazione, concentrandosi maggiormente su posti di lavoro a elevato valore aggiunto e sulla duplice transizione, nel quadro dell'impegno assunto nel piano per la ripresa e la resilienza. Nel marzo 2022 il **Portogallo** ha iniziato a concedere sostegno finanziario ai datori di lavoro che offrono contratti a tempo indeterminato e che pagano salari adeguati nell'ambito della misura "Impegno per l'occupazione sostenibile", anche nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza. Durante la pandemia il **Belgio** (Vallonia) ha introdotto un sussidio all'occupazione mirato di 1 000 EUR mensili, "Tremplin24mois+", per l'assunzione di disoccupati di lunghissimo periodo in cerca di occupazione. All'inizio questo sussidio era rivolto a settori specifici, ma nel gennaio 2022 la misura è stata estesa a tutti i datori di lavoro del settore pubblico e di quello privato. Nel gennaio 2022 il governo di Bruxelles ha prorogato l'incentivo "Phoenix" per l'assunzione di persone vulnerabili in cerca di occupazione che avevano perso il lavoro durante la crisi sanitaria e si erano registrate presso i servizi pubblici per l'impiego (SPI). Alcuni Stati membri hanno adottato misure volte a dare accesso al lavoro agli sfollati provenienti dall'Ucraina, in modo da promuoverne l'inserimento nel mercato del lavoro e sostenere la creazione di posti di lavoro. Nel marzo 2022, ad esempio, la **Lettonia** ha introdotto un sussidio all'occupazione per i rifugiati dall'Ucraina, che concede ai datori di lavoro un'indennità una tantum di 500 EUR all'inizio del rapporto di lavoro. In **Ungheria** nel marzo 2022 è stato introdotto un sussidio temporaneo all'occupazione per i datori di lavoro che assumono cittadini ucraini in fuga dalla guerra. Il

portare avanti i loro piani di crescita, realizzare nuovi progetti o ampliare quelli esistenti, aumentandone di conseguenza l'impatto.

⁷⁹ Cfr. le pagine web della [strategia per le imprese sociali](#) e del [Centro di consulenza](#).

sussidio copre il 50 % delle spese di alloggio e trasporto per un periodo massimo di un anno. In **Danimarca** i servizi di promozione dell'occupazione per gli sfollati dall'Ucraina sono gestiti a livello comunale, anche tramite sussidi all'occupazione. Per una panoramica delle misure attive del mercato del lavoro che favoriscono l'integrazione degli sfollati provenienti dall'Ucraina cfr. la sezione 2.3.2.

Alcuni Stati membri hanno gradualmente eliminato le misure di sostegno d'emergenza dopo la prima metà del 2021, in linea con l'allentamento delle restrizioni per ragioni di sanità pubblica. Ad esempio, tra maggio e ottobre 2021 i regimi temporanei di riduzione dell'orario lavorativo e altri regimi di mantenimento del posto di lavoro, introdotti in risposta alla crisi COVID-19, sono stati gradualmente eliminati a **Cipro**, in **Danimarca**, in **Estonia** e in **Lituania**. Nello stesso periodo anche in Svezia sono state interrotte le misure temporanee, mentre sono rimasti in vigore i rispettivi regimi preesistenti.

Altri Stati membri hanno prorogato i propri regimi di riduzione dell'orario lavorativo per tutta la prima metà del 2022 e oltre. Ad esempio in Croazia, Italia e Portogallo sono state finanziate misure per preservare i posti di lavoro nel contesto della pandemia di COVID-19 per tutto il primo trimestre 2022. In **Bulgaria** le integrazioni salariali per i lavoratori (regime 60/40) sono state prorogate per il periodo fino a giugno 2022. A **Malta** e in **Grecia** il regime di integrazione salariale e il regime di riduzione dell'orario lavorativo sono stati prorogati fino alla fine di maggio 2022. Nel marzo 2022 il **Belgio** ha prorogato la "procedura semplificata" (che prevede minori obblighi amministrativi per i datori di lavoro) del proprio regime di riduzione dell'orario lavorativo fino alla fine di giugno 2022 in risposta allo scoppio della guerra in Ucraina, con le medesime modalità applicabili durante la crisi COVID-19. Analogamente la **Francia** ha prorogato l'applicabilità del proprio regime di occupazione a tempo parziale (APLD) fino alla fine del 2022, per consentire alle imprese che hanno subito gli effetti della guerra in Ucraina di beneficiarne. Inizialmente il **Lussemburgo** aveva prorogato fino a giugno 2022 il proprio regime di riduzione dell'orario lavorativo per le PMI, in vista di una graduale eliminazione dello stesso. Nel contesto della crisi energetica il governo ha però annunciato, nell'agosto del 2022, che le imprese gravemente colpite possono ricorrere al regime di riduzione dell'orario lavorativo. Nel mese di maggio anche la **Romania** ha prorogato il proprio regime di riduzione dell'orario lavorativo fino alla fine del 2022.

In alcuni casi le misure temporanee adottate in risposta alla pandemia di COVID-19 sono state sostituite da regimi permanenti di riduzione dell'orario lavorativo. La **Spagna** ha gradualmente abrogato le norme di emergenza riguardanti il regime di riduzione dell'orario lavorativo ERTE (anche se le prestazioni e le riduzioni degli oneri previdenziali sono state parzialmente prorogate fino al 31 marzo 2022). Nel dicembre 2021, nel quadro di una vasta riforma delineata nel piano nazionale per la ripresa e la resilienza, è entrata in vigore una nuova normativa che istituisce un regime permanente di riduzione dell'orario lavorativo per agevolare l'adeguamento a shock ciclici e strutturali. In tale contesto le imprese sono incentivate a offrire ai propri dipendenti programmi di formazione volti al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione. Nel marzo 2022 anche la **Slovacchia** ha introdotto una nuova misura permanente per il mantenimento dei posti di lavoro durante le recessioni economiche. In **Slovenia** si prevede di adottare prima della fine del 2022 un regime permanente di riduzione dell'orario lavorativo in caso di gravi recessioni economiche.

Tra gennaio 2021 e luglio 2022 vari Stati membri hanno incrementato notevolmente i rispettivi salari minimi legali. L'obiettivo era rispondere alla perdita di potere d'acquisto dei lavoratori a basso salario a fronte del forte aumento dell'inflazione; in alcuni casi l'iniziativa mirava però anche a migliorare più in generale l'adeguatezza dei salari minimi, considerato il

livello modesto di questi ultimi e il divario esistente rispetto alle altre retribuzioni⁸⁰. L'aumento più cospicuo del salario minimo legale si è registrato in Ungheria (19,5 %). Anche in altri paesi si sono registrati aumenti rilevanti, in particolare in **Lituania** (13,7 %), **Belgio** (13,3 %), **Estonia** (12 %), **Romania** (11 %), **Croazia** (10,3 %), **Germania** (10 %), **Grecia** (9,7 %) e **Bulgaria** (9,2 %). In alcuni di questi paesi gli aumenti sono stati introdotti tramite aggiornamenti discrezionali, in aggiunta ai consueti negoziati o meccanismi di indicizzazione. Anche altri Stati membri, tra cui **Germania**, **Lettonia**, **Paesi Bassi**, **Portogallo** e **Romania**, hanno annunciato incrementi del salario minimo nel corso del 2022 o entro l'inizio del 2023 (nell'ottobre 2022 il governo portoghese ha firmato un accordo di medio termine con le parti sociali per aumentare progressivamente il salario minimo fino a 900 EUR nel 2026). In particolare la **Lettonia** e i **Paesi Bassi** prevedono di aumentare il rispettivo salario minimo legale rispettivamente del 40 % e del 10 % nel gennaio 2023. In **Irlanda** si prevede anche di abolire il salario minimo inferiore per i giovani lavoratori.

Alcuni Stati membri hanno inoltre riformato i rispettivi quadri per la determinazione dei salari minimi legali. È importante segnalare che **Cipro** ha introdotto per la prima volta un salario minimo legale, pari a 940 EUR, che si applicherà a partire da gennaio 2023. Con una modifica del codice del lavoro la **Romania** ha stabilito che un lavoratore può ricevere il salario minimo per un periodo massimo di 24 mesi, al termine del quale dovrà ricevere un salario superiore. In **Croazia**, nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, la legge sul salario minimo è stata modificata per potenziare l'applicazione delle norme concernenti il salario minimo legale, anche in relazione alle sanzioni per i trasgressori e al rafforzamento dei controlli da parte degli ispettorati. Nell'ambito di un'ampia riforma del quadro per la determinazione del salario minimo l'**Irlanda** sostituirà il salario minimo legale con un "salario di sussistenza", che sarà fissato al 60 % del salario mediano in un dato anno a partire dal 2023. Il salario minimo nazionale rimarrà in vigore sino al completamento della graduale introduzione del salario di sussistenza del 60 % (nel 2026), ma aumenterà normalmente nel corso degli anni, colmando il divario rispetto al salario di sussistenza. **Malta** ha istituito una nuova commissione competente in materia di bassi salari, che nel 2023 dovrebbe formulare le prime raccomandazioni per un nuovo meccanismo di aggiornamento del salario minimo. Nonostante queste misure, nell'Unione europea molti lavoratori non fruiscono ancora di un'adeguata tutela garantita dal salario minimo. Per affrontare questa situazione, nell'ottobre 2020 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, che è stata adottata dal Parlamento europeo il 14 settembre e dal Consiglio il 4 ottobre 2022⁸¹. Il riquadro 1 sul pilastro approfondisce le principali sfide che la direttiva intende affrontare e le relative disposizioni più importanti.

Soltanto alcuni Stati membri hanno intrapreso azioni per contrastare la tendenza al ribasso del numero di lavoratori tutelati da accordi di contrattazione collettiva. Alcuni Stati membri hanno adottato misure per rafforzare i quadri che disciplinano la contrattazione collettiva. Ad esempio nel dicembre 2021, nel quadro di una riforma più vasta, la **Spagna** ha stabilito che, in assenza di un contratto collettivo applicabile a livello di azienda, i dipendenti che lavorano per un subappaltatore rientrano nell'ambito di applicazione del contratto collettivo settoriale corrispondente all'attività subappaltata. In **Romania** il piano nazionale per la ripresa e la resilienza prevede una nuova normativa sul dialogo sociale, che dovrebbe

⁸⁰ Alcuni aggiornamenti effettuati nel 2021 rappresentavano già una risposta all'aumento dell'inflazione.

⁸¹ La direttiva fissa un quadro per migliorare l'accesso a un'adeguata tutela garantita dal salario minimo in tutta l'UE, anche promuovendo la contrattazione collettiva, in modo da contribuire a migliorare le condizioni di vita e di lavoro di coloro che percepiscono salari minimi o bassi. Cfr. ad esempio: [La Commissione accoglie con favore l'accordo politico sui salari minimi adeguati per i lavoratori dell'UE - Occupazione, affari sociali e inclusione - Commissione europea \(europa.eu\)](#) (non disponibile in lingua italiana).

entrare in vigore nel quarto trimestre 2022. Il piano comprende anche una revisione della definizione dei settori economici come base per i contratti collettivi a livello di settore. Nell'agosto 2021 l'**Estonia** ha adottato una nuova legge che estende le disposizioni in materia di condizioni di lavoro concordate nel quadro di un contratto collettivo. Le condizioni relative al salario, all'orario di lavoro e ai periodi di riposo sono estese a un intero settore previa approvazione da parte dei datori di lavoro di almeno il 40 % della forza lavoro del settore e di sindacati che rappresentino almeno il 15 % dei lavoratori dipendenti.

Alcuni Stati membri hanno adottato inoltre varie misure relative ai salari del settore pubblico, o ne stanno considerando l'adozione. Data la rilevante quota del settore pubblico in percentuale dell'occupazione totale, queste misure possono esercitare effetti più ampi sull'economia, poiché gli aumenti dei salari nel settore pubblico sostengono il potere di acquisto dei dipendenti pubblici, ma possono anche avere ripercussioni sulle retribuzioni del settore privato. In **Francia** è stato deciso di aumentare del 3,5 % le retribuzioni dei dipendenti pubblici per assorbire l'impatto dell'inflazione sul potere d'acquisto. Nel 2022 il **Portogallo** ha aumentato del 4,7 % le retribuzioni dei titolari di dottorato e gli stipendi di inizio carriera nella pubblica amministrazione, allo scopo di attirare e trattenere talenti. In **Slovenia** è stato riformato il sistema retributivo del settore pubblico per ricomprendervi accordi che prevedono retribuzioni variabili e che collegano la retribuzione al rendimento sul lavoro. In **Lettonia** il governo ha deciso di assegnare premi agli assistenti sociali, a causa del maggior carico di lavoro dovuto all'arrivo dei rifugiati ucraini.

Vari Stati membri hanno adottato misure che rendono più equo il sistema fiscale e rafforzano gli incentivi al lavoro. In **Cechia** il regime di imposta forfettaria sul reddito delle persone fisiche è stato abolito con l'introduzione di una nuova aliquota marginale progressiva. A partire dal 2021 si applica un'aliquota fiscale del 23 % ai redditi che superano 1 701 168 CZK (circa 67 300 EUR), mentre i redditi inferiori a tale soglia rimangono soggetti a un'aliquota del 15 %. L'**Austria** ha ridotto l'aliquota fiscale minima sul reddito delle persone fisiche dal 25 % al 20 %, e ha prorogato fino al 2025 l'applicazione dell'aliquota massima del 55 % per i redditi superiori a un milione di EUR. Con l'avvio dell'ultima fase di un più ampio pacchetto di riforme fiscali nel 2017, la **Croazia** ha ridotto le aliquote fiscali sul reddito delle persone fisiche dal 36 % al 30 % e dal 24 % al 20 % rispettivamente per i redditi superiori e inferiori a 360 000 HRK (49 000 EUR). Questa misura ha ridotto la progressività del regime ma anche il carico fiscale, fornendo così un sostegno indiretto alle famiglie durante la pandemia. La Croazia ha ridotto anche l'aliquota fiscale sui dividendi dal 12 % al 10 %. Nel luglio 2022 la **Romania** ha modificato le norme sulla tassazione dei redditi generati da contratti di lavoro a tempo parziale. Con il nuovo regime il reddito preso in considerazione per il calcolo dei contributi sociali e sanitari corrisponderà al salario di base minimo e non al reddito effettivamente percepito dal lavoratore dipendente. In **Belgio** il governo fiammingo ha annunciato nel settembre 2022 l'estensione del bonus occupazione (prestazioni per le persone che lavorano) a coloro che percepiscono redditi più elevati, nonché il temporaneo innalzamento del livello della prestazione.

Alcuni Stati membri hanno introdotto sgravi fiscali per assorbire l'impatto dei crescenti prezzi dell'energia sui cittadini e sulle famiglie, in alcuni casi con misure dirette ai più vulnerabili. In **Germania** ad esempio la legge sullo sgravio fiscale adottata nel marzo 2022 prevede l'aumento degli importi forfettari, dell'indennità di base e delle spese di trasporto che i lavoratori dipendenti possono detrarre dall'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nell'aprile 2022 il **Portogallo** ha introdotto un regime straordinario di differimenti delle imposte per le imprese e i lavoratori autonomi del settore dei trasporti, che sono stati più duramente colpiti dall'incremento dei prezzi dei carburanti e dell'energia. La **Lituania** ha innalzato la soglia del reddito non imponibile a 540 EUR, aumentando il reddito netto

prevalentemente a favore dei lavoratori dipendenti che percepiscono il salario minimo. La soglia non imponibile è stata elevata in misura maggiore per gli anziani e le persone con disabilità. Ancora, a partire dal gennaio 2022 a **Malta** il rimborso fiscale è stato aumentato a una cifra compresa tra 60 EUR e 140 EUR; i rimborsi più elevati sono stati accordati a coloro che percepiscono i redditi più bassi. In **Finlandia** il governo ha deciso di introdurre l'opzione temporanea di detrarre i costi dell'energia elettrica dalla base imponibile dell'imposta sul reddito e ha previsto un sostegno limitato per il pagamento delle bollette elettriche da parte di coloro che non possono beneficiare delle detrazioni fiscali rivolte alle famiglie più povere. Per una panoramica sulle ulteriori misure di sostegno pubblico adottate in risposta alla crisi energetica in corso, cfr. il riquadro 7 sul pilastro nella sezione 2.4.1.

2.2 Orientamento 6: potenziare l'offerta di forza lavoro e migliorare l'accesso all'occupazione, le abilità e le competenze

Questa sezione esamina l'attuazione dell'orientamento 6 in materia di occupazione, che raccomanda agli Stati membri di istituire condizioni che potenzino l'offerta di forza lavoro, le abilità e le competenze in linea con i principi 1 (Istruzione, formazione e apprendimento permanente), 2 (Parità di genere), 3 (Pari opportunità), 4 (Sostegno attivo all'occupazione), 9 (Equilibrio tra attività professionale e vita familiare), 11 (Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori) e 17 (Inclusione delle persone con disabilità) del pilastro europeo dei diritti sociali. La sezione 2.2.1⁸² presenta i principali sviluppi nel settore dell'istruzione e delle competenze, nonché la situazione del mercato del lavoro, in particolare dei gruppi vulnerabili e sottorappresentati. La sezione 2.2.2 illustra le misure strategiche adottate dagli Stati membri in tali ambiti.

2.2.1. Indicatori chiave

La partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia continua a crescere, ma i minori provenienti da contesti svantaggiati devono ancora affrontare una serie di ostacoli. Tra il 2015 e il 2020 nell'UE-27 la partecipazione media dei bambini di età compresa tra i tre anni e l'età di inizio dell'istruzione primaria obbligatoria a livello nazionale è aumentata dal 92 % al 93 %; nella maggior parte dei paesi si è registrata una crescita lenta oppure una lievissima diminuzione. Cinque Stati membri (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda e Spagna) hanno già raggiunto l'obiettivo per il 2030 stabilito per lo spazio europeo dell'istruzione, che prevede un tasso di partecipazione pari almeno al 96 %⁸³. Per contro, in Grecia (71,3 %), Slovacchia (78,1 %), Romania (78,2 %) e Croazia (78,8 %) il tasso di partecipazione rimane al di sotto dell'80 % (cfr. la figura 2.2.1). Nei vari paesi dell'UE i tassi di partecipazione dei bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale sono costantemente inferiori a quelli dei coetanei. Dopo la crisi del 2008 la percentuale di bambini di età compresa tra i tre anni e l'età di inizio dell'istruzione primaria obbligatoria a rischio di povertà che partecipavano all'educazione e cura della prima infanzia è costantemente aumentata, fino alla crisi COVID-19. In seguito al forte impatto negativo della pandemia, nel 2021 il tasso è rimasto al di sotto dei livelli pre-pandemia⁸⁴. In alcuni gruppi vulnerabili si registra una partecipazione particolarmente bassa. Ad esempio il tasso di partecipazione dei bambini Rom all'educazione della prima infanzia rimane inferiore di oltre il 50 % a quello della popolazione totale (circa 42-44 % rispetto all'obiettivo per il 2030 di raggiungere almeno il 70 %, fissato nell'ambito del nuovo quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom)⁸⁵. Si segnala anche che i bambini svantaggiati hanno subito in

⁸² L'analisi svolta nella presente sezione si basa in larga misura sulla relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione (Commissione europea, 2022) che accompagna la comunicazione della Commissione europea relativa ai primi progressi compiuti nella realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione.

⁸³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 30 settembre 2020, sulla [realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025](#) (COM(2020) 625 final).

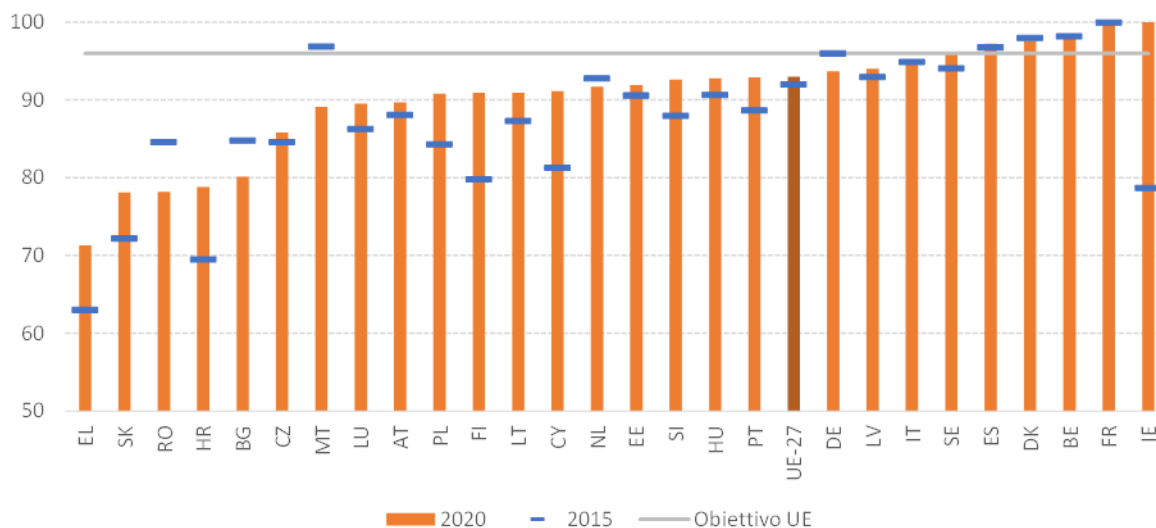
⁸⁴ Molinuevo, D. e Consolini, M., *Analisi dei piani d'azione nazionali di garanzia dell'infanzia. Sostegno ai rifugiati e tendenze negli Stati membri*, pubblicazione realizzata per la commissione per l'occupazione e gli affari sociali, Dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, 2022.

⁸⁵ Sulla base dei più recenti risultati dell'[indagine sui Rom 2020-2021 dell'Agenzia per i diritti fondamentali \(FRA\)](#), relativi ai seguenti paesi: BG; CZ; EL; ES; HR; HU; PT; RO; SK (pubblicazione prevista nell'autunno 2022). Per maggiori informazioni, cfr. [Quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom per il 2020-2030](#).

misura sproporzionata gli effetti della chiusura o della limitazione dei servizi durante la pandemia, circostanza che ha ulteriormente aggravato il rischio di esclusione⁸⁶.

Figura 2.2.1: nonostante sia complessivamente aumentata, la partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia rimane modesta in vari Stati membri

Partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia dei bambini di età compresa tra i tre anni e l'età di inizio dell'istruzione primaria obbligatoria (in %)



Nota: 2015: la definizione è diversa per BE, EL, PT. 2020: la definizione è diversa per BE, EL, IE, MT, PT; FR provvisorio; BG, IE stima; interruzione nelle serie per BE.

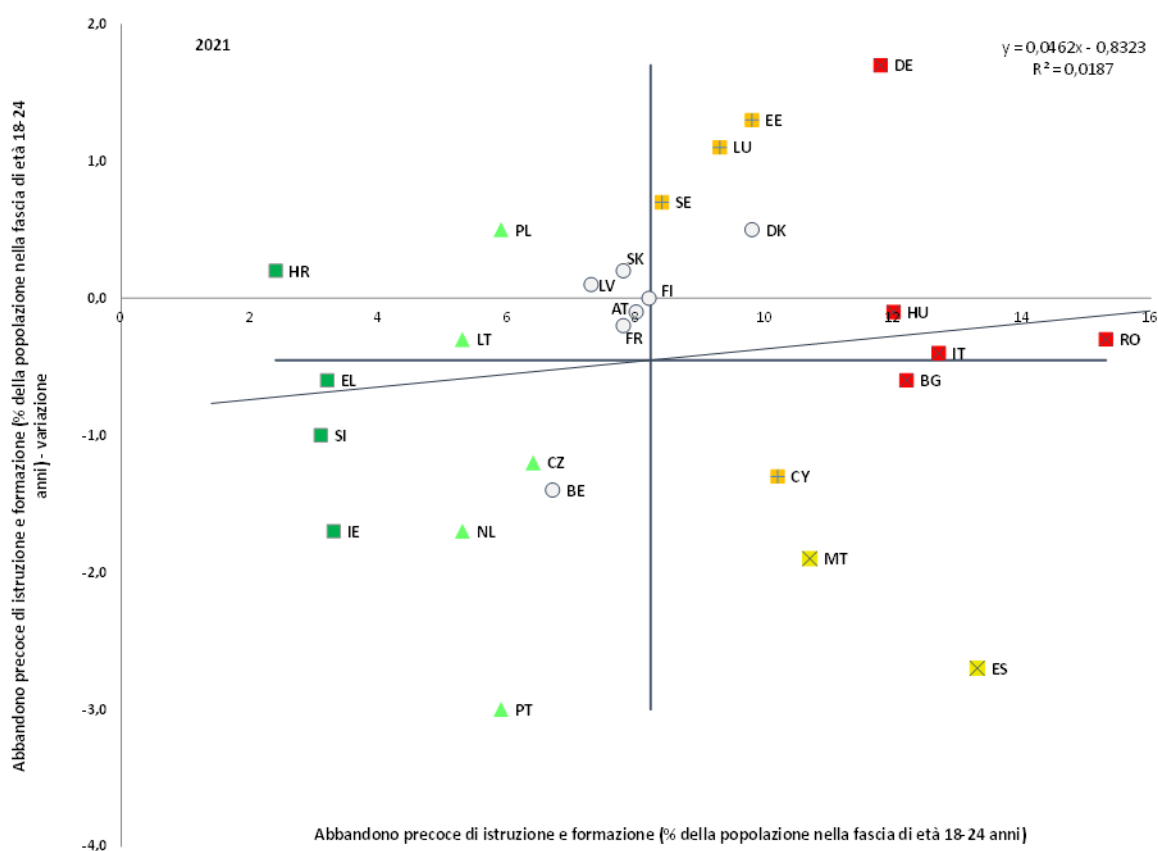
Fonte: Eurostat, [educ_uoe_enra21].

Le forti variazioni della percentuale di abbandono precoce di istruzione e formazione (tasso ELET) indicano problematiche che interessano vari Stati membri. Nel 2021 nell'UE la percentuale media di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni senza un diploma di istruzione secondaria superiore che non seguono più un percorso di istruzione o formazione era pari al 9,7 % della loro coorte. In 16 Stati membri il tasso ELET è inferiore al 9 % (ossia l'obiettivo per il 2030 dello spazio europeo dell'istruzione per l'intera UE); i risultati migliori si registrano in Croazia (2,4 %), Slovenia (3,1 %), Grecia (3,2 %) e Irlanda (3,3 %); tutti questi paesi hanno conseguito i "risultati migliori" secondo la metodologia del quadro di valutazione della situazione sociale (cfr. la figura 2.2.2). Il tasso della Slovacchia (7,8 %) rimane inferiore all'obiettivo UE ma è aumentato rispetto alla modesta base del 2012 (5,3 %). Sei Stati membri hanno registrato tassi vicini o superiori al 12 % (Romania, Spagna, Italia, Bulgaria, Ungheria e Germania). Vi sono differenze marcate anche tra una regione e l'altra; in particolare in varie regioni della Spagna, dell'Italia meridionale, dell'Ungheria settentrionale e orientale e dell'est della Romania e della Bulgaria la percentuale di abbandono precoce di istruzione e formazione rimane superiore al 15 %. Nella Slovacchia orientale il tasso è quasi raddoppiato nell'ultimo decennio e si avvicina ora al 15 % (14,4 % rispetto al 7,9 % del 2012) (cfr. l'allegato 3). I giovani uomini abbandonano precocemente l'istruzione e la formazione più spesso (11,4 %) rispetto alle donne (7,9 %), facendo registrare un divario relativamente ampio (3,5 punti percentuali).

⁸⁶ Commissione europea, *L'educazione e cura della prima infanzia e la pandemia di Covid-19 - Comprendere e gestire l'impatto della crisi sul settore*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021 (non disponibile in lingua italiana).

Figura 2.2.2: l'abbandono precoce di istruzione e formazione varia sensibilmente tra i diversi Stati membri e continua a rappresentare una sfida

Abbandono precoce di istruzione e formazione (fascia di età 18-24 anni), livelli del 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: l'interruzione delle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri è dovuta all'[entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee](#). La legenda figura nell'allegato.

Fonte: Eurostat [[edat_lfse_14](#)], IFL UE.

L'abbandono scolastico precoce è prevalente soprattutto tra gli alunni Rom, ed è spesso legato alla segregazione scolastica. Nei paesi dell'UE in cui l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha effettuato la propria indagine nel 2020-2021, in media il 71 % dei Rom di età compresa tra i 18 e i 24 anni ha abbandonato il sistema d'istruzione prima di raggiungere il livello secondario superiore e non partecipa a ulteriori attività di istruzione e formazione. In Grecia e in Portogallo ad esempio, dove si registrano i dati più bassi, tra gli alunni Rom di età compresa tra i 20 e i 24 anni, soltanto il 16 % e il 10 % rispettivamente ha completato almeno l'istruzione secondaria superiore⁸⁷. Il nuovo quadro strategico dell'UE per i Rom, varato dalla Commissione europea nell'ottobre 2020, impone di ridurre il divario tra la popolazione generale e i Rom almeno di un terzo entro il 2030. Invita inoltre gli Stati membri a intensificare gli sforzi per eliminare la segregazione scolastica, facendo sì che entro il 2030 meno di un quinto dei minori Rom (fascia di età 6-15 anni) frequentino scuole in cui tutti o quasi tutti gli alunni sono Rom, rispetto al dato attuale, che supera il 50 % (con picchi vicini ai due terzi in paesi come la Bulgaria e la Slovacchia). Dal 2016 a oggi la percentuale di minori in condizioni di segregazione scolastica è aumentata in media di 10 punti percentuali. Nel 2021 la segregazione scolastica degli alunni Rom

⁸⁷Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, [I Rom in 10 paesi europei - Risultati principali](#), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (non disponibile in lingua italiana).

riguardava soprattutto la Bulgaria, la Slovacchia, la Croazia e la Romania, ove la maggioranza (nei primi due Stati membri quasi due terzi) dei minori di età compresa tra 6 e 15 anni frequentava una scuola in cui tutti o quasi tutti gli altri alunni erano Rom⁸⁸.

Riquadro 3 sul pilastro: contrastare l'abbandono scolastico precoce

Contrastare efficacemente l'abbandono scolastico precoce è essenziale per garantire prospettive occupazionali migliori ai giovani nel corso della vita, oltre che per promuoverne la partecipazione attiva nella società, in linea con i principi 1 (Istruzione, formazione e apprendimento permanente), 3 (Pari opportunità) e 11 (Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori) del pilastro europeo dei diritti sociali. La riduzione dell'abbandono scolastico precoce è pertanto una priorità strategica fondamentale, sottolineata come tale nella risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030), oltre che nella raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia. Figura inoltre tra gli obiettivi complementari del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali.

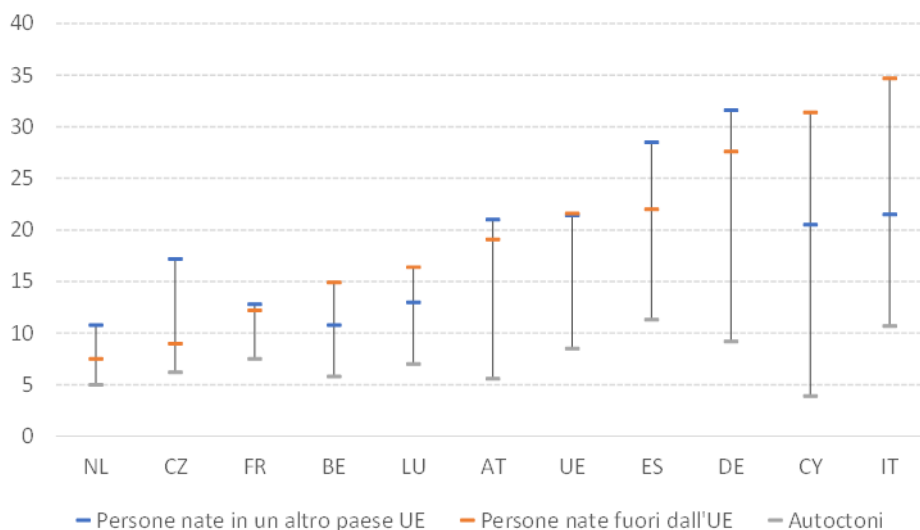
A livello di Unione europea si registra una tendenza complessiva alla diminuzione dell'abbandono scolastico precoce; per ottenere riduzioni ulteriori sarà necessario concentrarsi sui gruppi più svantaggiati e più difficili da raggiungere. Da un punto di vista strategico occorre prestare particolare attenzione a due gruppi di giovani: quelli i cui genitori hanno un basso livello di istruzione e gli studenti nati all'estero. Il rischio di abbandono scolastico precoce è nove volte superiore tra i giovani i cui genitori hanno un basso livello di istruzione (26,1 %) rispetto a quelli i cui genitori hanno un livello di istruzione elevato (2,9 %). Inoltre i tassi di abbandono scolastico precoce sono in media più che doppi tra gli alunni nati all'estero rispetto agli autoctoni (il 21,5 % contro l'8,5 %). In tutti i paesi per i quali è disponibile una ripartizione tra le persone nate in un altro paese dell'UE e quelle nate al di fuori dell'Unione, entrambi i gruppi sono interessati dall'abbandono scolastico precoce in misura significativamente maggiore rispetto agli autoctoni (cfr. la figura seguente)⁸⁹.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Il numero di anni trascorsi dall'arrivo è un chiaro fattore determinante di questo svantaggio. I tassi ELET rilevati tra coloro che sono giunti nel paese dichiarante prima di iniziare l'istruzione obbligatoria sono simili a quelli della popolazione autoctona. Occorre quindi prestare particolare attenzione ai giovani che giungono nel paese dichiarante in età di obbligo scolastico, e soprattutto verso la fine di tale periodo. Cfr. Commissione europea, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione*, 2022 (di prossima pubblicazione, basata su dati estratti ad hoc da Eurostat).

Le persone nate al di fuori dell'UE o in un altro Stato membro dell'Unione hanno molte più probabilità di abbandonare precocemente l'istruzione rispetto agli autoctoni

Tassi di abbandono scolastico precoce per paese di nascita in paesi selezionati (in %, 2021)



Nota: nati un altro paese dell'UE: bassa attendibilità per BE, CY, CZ, FR. Nati al di fuori dell'UE: bassa attendibilità per CZ e LU. A causa della carenza di dati è stato incluso soltanto un numero limitato di Stati membri.

Fonte: Eurostat [[edat_ifse_02](#)], IFL UE.

Il disimpegno scolastico durante la pandemia di COVID-19 può incidere sui tassi di abbandono scolastico precoce. Poiché l'indicatore dell'abbandono scolastico precoce riguarda la fascia di età tra i 18 e i 24 anni, eventuali aumenti della quota di giovani che hanno abbandonato precocemente l'istruzione e la formazione durante la pandemia di COVID-19 troveranno pieno riscontro nei dati soltanto a distanza di tempo. La chiusura fisica delle scuole e le misure di confinamento hanno però esercitato una forte pressione sulla salute mentale e sul benessere dei minori e dei giovani. Questa situazione tende a essere strettamente collegata con i risultati scolastici, poiché non sempre i sistemi d'istruzione sono stati in grado di fornire un sostegno adeguato in questo contesto critico⁹⁰.

Contrastare l'abbandono scolastico precoce e ridurre i risultati insufficienti nelle competenze di base sono gli obiettivi principali della proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio sui percorsi per il successo scolastico, del 30 giugno 2022⁹¹. La proposta intende promuovere il miglioramento dei risultati scolastici e un ambiente scolastico inclusivo per tutti i discenti, tenendo conto del ruolo fondamentale del benessere a scuola⁹². Rispetto alla raccomandazione del 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico⁹³, questa proposta adotta una prospettiva più ampia e sistemica e un

⁹⁰ Per ulteriori informazioni su un approccio scolastico globale e integrato alla salute mentale e al benessere, cfr. Commissione europea, Simões, C., Caravita, S., Cefai, C., *Un approccio scolastico globale, integrato e sistemico alla salute mentale e al benessere nelle scuole dell'UE: relazione analitica*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021 (non disponibile in lingua italiana).

⁹¹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=COM:2022:316:FIN>.

⁹² I risultati scolastici, in termini di conoscenze, competenze e attitudini sviluppate durante il percorso di istruzione, si misurano tradizionalmente come "rendimento scolastico" (in relazione ai progressi nell'apprendimento da parte dei discenti e alla loro reale alfabetizzazione funzionale, come le abilità di lettura e scrittura e le abilità aritmetico-matematiche e scientifiche) e come "livello di istruzione" (ossia il buon esito nel completamento di livelli di istruzione specifici, ad esempio istruzione primaria, secondaria inferiore o superiore).

⁹³ Cfr. [GU C 191 dell'1.7.2011](#), pag. 1.

quadro di azione rinnovato. Invita gli Stati membri a provvedere entro il 2025 allo sviluppo o all'ulteriore rafforzamento di una strategia integrata e globale per il successo scolastico, basata su dati comprovati e con una particolare attenzione alla prevenzione. Ciò riveste particolare importanza alla luce della duplice transizione, in quanto l'abbandono scolastico precoce priva i giovani anche della possibilità di adattarsi e sviluppare le competenze necessarie per le transizioni verde e digitale, che consentono a tutti di affermarsi nel nuovo mondo del lavoro. La raccomandazione sottolinea l'importanza di combinare misure dirette a tutti i discenti con azioni più mirate e individualizzate, destinate agli studenti maggiormente a rischio. Invita a elaborare misure a livello di sistema volte a migliorare l'equità e l'inclusione nei sistemi di istruzione e formazione, occupandosi anche di strutture e meccanismi, che possono avere ripercussioni particolarmente negative sulle disuguaglianze. Poiché gli insegnanti e i dirigenti scolastici svolgono un ruolo centrale per il successo scolastico, è fondamentale che essi siano adeguatamente preparati e forniscano il sostegno necessario per lavorare con i discenti a rischio.

Tra il 2011 e il 2021 alcuni Stati membri hanno compiuto progressi significativi nella riduzione dell'abbandono scolastico precoce⁹⁴. Ad esempio a **Malta** il tasso di abbandono scolastico precoce si è ridotto dal 18,8 % all'11 % fino al 2020, scendendo poi al 10,7 % nel 2021. Il potenziamento dell'istruzione e formazione professionale e il varo di programmi per offrire ai discenti una seconda opportunità hanno contribuito, insieme ad altri fattori, a rendere possibile questo risultato. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza **Malta** intende introdurre un sistema per il monitoraggio dell'abbandono scolastico precoce, il progetto Data Warehouse, per contrastare ulteriormente questo fenomeno. In **Grecia** il tasso di abbandono scolastico precoce si è dimezzato (scendendo al 3,8 % nel 2020 e al 3,2 % nel 2021, rispetto al 12,9 % del 2011). Le politiche del paese si concentrano sull'agevolazione delle transizioni tra i vari percorsi di apprendimento, sull'offerta di un sostegno mirato a coloro che abbandonano precocemente l'istruzione, sull'orientamento professionale e su programmi per offrire ai discenti una seconda opportunità. Anche la **Spagna** e il **Portogallo** sono riusciti a ridurre l'abbandono scolastico precoce (rispettivamente dal 26,3 % al 16 % e dal 23,0 % all'8,9 %, nel periodo dal 2015 al 2020, raggiungendo nel 2021 valori rispettivamente del 13,3 % e 5,9 %) concentrandosi essenzialmente su approcci territoriali. In Portogallo il programma Zone di istruzione di intervento prioritario (*Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*, TEIP), attivo sin dal 1996, è diretto a scuole ubicate in zone caratterizzate da alti livelli di povertà ed esclusione sociale. Dal 2016 il programma nazionale per la promozione del successo scolastico (*Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar*, PNPSE) si propone di prevenire il fallimento scolastico riducendo la ripetenza di anni scolastici mediante approcci dal basso verso l'alto che permettano a ogni scuola di attuare il proprio piano di azione strategico. In Spagna il successo è correlato all'attuazione di programmi di cooperazione territoriale come il PROA+ (sostenuto dal piano nazionale per la ripresa e la resilienza) e i programmi che lo hanno preceduto (PROEDUCAR, PROA). Nonostante le tendenze complessivamente positive, in entrambi i paesi sussistono però sensibili disparità regionali.

Le differenze socioeconomiche continuano a tradursi in disuguaglianze nei risultati dell'apprendimento. Il programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli

⁹⁴ Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione delle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta [all'entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee](#).

studenti (PISA, il cui ultimo ciclo ha avuto luogo nel 2018)⁹⁵ rileva i risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze. Nell'Unione europea le percentuali di quindicenni che non raggiungono gli standard minimi di apprendimento in lettura (22,5 %), matematica (22,9 %) e scienze (22,3 %) sono tutte notevolmente più elevate rispetto all'obiettivo per il 2030 dello spazio europeo dell'istruzione (meno del 15 %). Il divario in termini di risultati insufficienti (in tutti e tre gli ambiti PISA combinati) tra i discenti che provengono da contesti socioeconomici svantaggiati e quelli che provengono da contesti più favorevoli è in media di 19,3 punti percentuali, e supera i 35 punti percentuali in Romania (39 punti percentuali) e in Bulgaria (38,3 punti percentuali) (cfr. la figura 2.2.3)⁹⁶. Soltanto in Estonia e in Finlandia (tra i paesi con i migliori risultati PISA) il divario in termini di risultati insufficienti legato alle condizioni socioeconomiche è inferiore a 10 punti percentuali (rispettivamente 5,1 e 9,9). Dagli studi nazionali emergono ampie variazioni negli effetti della pandemia di COVID-19 sui risultati dell'apprendimento, che rispecchiano le differenze per quanto riguarda la durata della chiusura fisica delle scuole, le modalità di apprendimento ibrido o a distanza adottate, la disponibilità a passare all'apprendimento online nonché il tipo, la portata e la tempistica delle misure adottate per attenuare le perdite di apprendimento. Le ricerche effettuate indicano che nei casi in cui si sono verificate perdite di apprendimento, queste di solito hanno aggravato le disuguaglianze nel campo dell'istruzione derivanti da divari socioeconomici preesistenti. Si è rilevato che gli studenti provenienti da contesti familiari svantaggiati hanno generalmente subito perdite di apprendimento più gravi⁹⁷. Viceversa, per gli studenti che potevano fruire di un ambiente di apprendimento favorevole, comprendente l'accesso a internet, uno spazio fisico e il sostegno parentale, sono state segnalate soltanto perdite di apprendimento di lieve entità⁹⁸.

⁹⁵ L'indagine PISA si svolge solitamente ogni tre anni. La raccolta di dati successiva è stata rimandata al 2022 a causa della pandemia di COVID-19. I risultati saranno disponibili entro la fine del 2023.

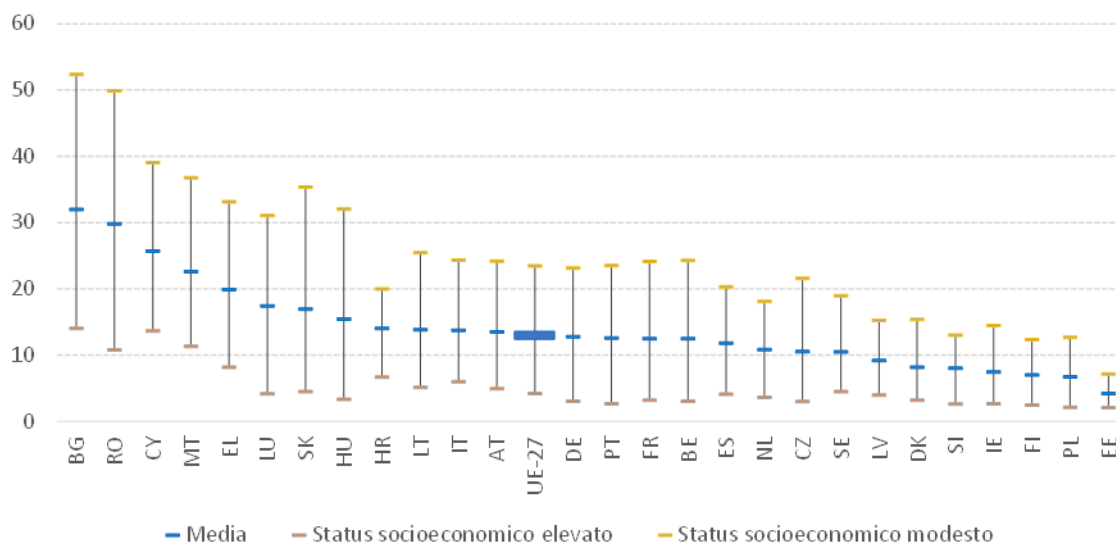
⁹⁶ Lo status socioeconomico è rilevato dall'indice OCSE dello status economico, sociale e culturale (ESCS), che mette a confronto il quartile inferiore e quello superiore. Quest'indice ormai consolidato misura l'accesso degli studenti alle risorse familiari (capitale finanziario, sociale, culturale e umano) e comprende elementi quali il livello di istruzione e lo status occupazionale dei genitori nonché il possesso di vari beni domestici.

⁹⁷ Cfr. Dorn, E. et al. (2020). *COVID-19 and learning loss—disparities grow, and students need help*. McKinsey & Company, dicembre, 8, 6-7, e Dorn, E. et al. (2021). *COVID-19 and education: The lingering effects of unfinished learning*, McKinsey & Company, 27.

⁹⁸ Cfr. Agostinelli, F. et al., *When the great equalizer shuts down: Schools, peers, and parents in pandemic times*, *Journal of public economics*, 206, 2022, e Andrew, A. et al., *Learning during the lockdown: real-time data on children's experiences during home learning*, IFS Briefing Note BN288, 2020.

Figura 2.2.3: il contesto socioeconomico è un fattore determinante per il rendimento scolastico, con differenze sostanziali tra uno Stato membro e l'altro

Tasso combinato di risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze per status socioeconomico (in %, 2018)



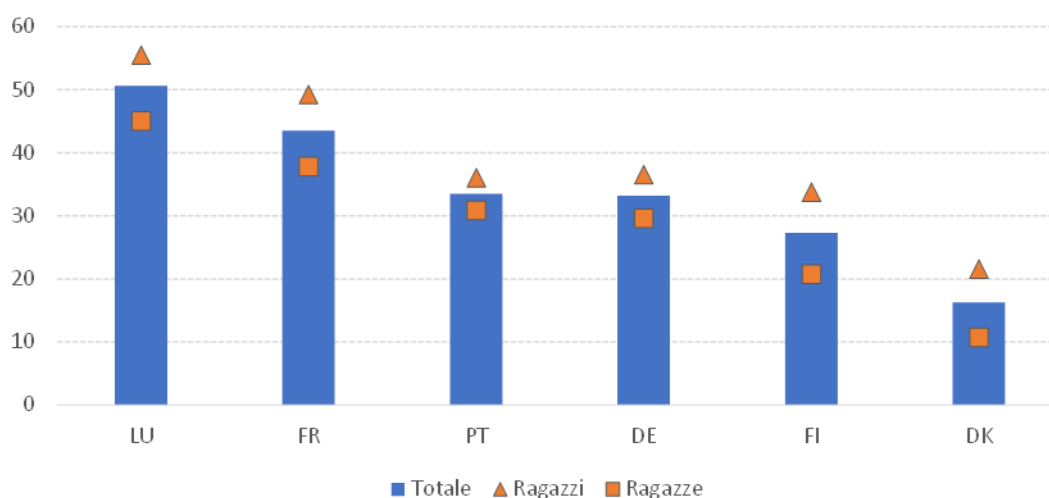
Fonte: calcoli del JRC basati su [dati OCSE PISA 2018](#).

I dati disponibili evidenziano un livello ancora insufficiente di competenze digitali tra gli alunni. L'obiettivo dello spazio europeo dell'istruzione per il 2030 in relazione alle competenze digitali è ridurre al di sotto del 15 % la percentuale di alunni all'ottavo anno della scuola dell'obbligo (13 o 14 anni) con risultati insufficienti in alfabetizzazione informatica. Lo studio internazionale sull'alfabetizzazione informatica (*International Computer and Information Literacy Study - ICILS*)⁹⁹ dimostra che nei paesi partecipanti molti alunni non hanno ancora raggiunto un livello adeguato di competenze digitali (cfr. anche la relazione comune sull'occupazione 2022). I dati dell'ICILS rilevano l'esistenza di un divario di genere in termini di rendimento medio a favore delle ragazze, in quanto la percentuale di ragazzi con risultati insufficienti è superiore (cfr. la figura 2.2.4). Il contesto socioeconomico degli alunni continua a essere un indicatore utile di previsione del loro livello di competenze digitali. La pandemia di COVID-19 ha accelerato la transizione digitale, ma ha anche approfondito i divari già esistenti in materia di competenze digitali e ha portato alla luce nuove disuguaglianze emergenti nell'UE. È probabile che uno status socioeconomico inferiore abbia aggravato i deficit di apprendimento a causa delle limitate risorse digitali. I minori migranti e sfollati, soprattutto rifugiati e richiedenti asilo, sono risultati più vulnerabili all'interruzione dell'istruzione nei casi in cui avevano accesso limitato alle risorse necessarie per l'apprendimento online¹⁰⁰. Inoltre la carenza di insegnanti a tutti i livelli di istruzione compromette sempre più gravemente la possibilità di dotare i giovani e i discenti delle competenze più richieste, ora e in futuro, nei mercati del lavoro in evoluzione.

⁹⁹ L'ICILS misura i risultati degli alunni attraverso una valutazione informatizzata di due ambiti delle competenze informatiche: l'alfabetizzazione informatica e il pensiero computazionale. Finora sono stati completati due cicli di valutazione, il primo nel 2013 e il secondo nel 2018. Un terzo ciclo è in programma per il 2023. Al primo ciclo hanno partecipato nove Stati membri e al secondo ciclo sette.

¹⁰⁰ Cfr. Commissione europea, *Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2022*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (non disponibile in lingua italiana).

Figura 2.2.4: molti alunni non raggiungono un livello sufficiente di competenze digitali
Risultati insufficienti nelle competenze digitali per genere (in %, 2018)



Nota: per risultato insufficiente si intende un risultato inferiore al livello 2 (492 punti) della scala ICILS di alfabetizzazione informatica. I risultati dell'Italia non sono comparabili con quelli di altri Stati membri e sono stati esclusi dal grafico.

Fonte: IEA, ICILS 2018.

La partecipazione all'istruzione e formazione professionale (IFP) produce risultati positivi sul mercato del lavoro; i tassi di occupazione dei neodiplomati dell'IFP non hanno però ancora completamente recuperato il calo dovuto alla COVID-19. Circa la metà degli alunni degli istituti di istruzione secondaria superiore (nel 2020 il 48,7 % nell'UE, ossia più di 8,7 milioni di alunni) è iscritta a corsi di IFP (e non a programmi con un orientamento generale), pur se con ampie differenze da uno Stato membro all'altro. Tra il 2014 e il 2019 il tasso di occupazione dei neodiplomati dell'IFP di livello intermedio nell'UE 27 era aumentato dal 72,3 % al 79,1 %, registrando quindi un progresso verso l'obiettivo dell'82 % entro il 2025¹⁰¹. A causa dell'insorgere della pandemia di COVID-19, tale percentuale è calata fino al 75,7 % nel 2020, per poi recuperare parzialmente attestandosi al 76,4 % nel 2021 (76,4 %)¹⁰². In quasi tutti gli Stati membri (a eccezione di Lettonia e Romania) si è registrato un declino tra il 2019 e il 2020, mentre nell'anno successivo le tendenze sono state più diversificate¹⁰³. La maggior parte dei diplomati dell'IFP ha beneficiato dell'apprendimento basato sul lavoro (nel 2021 la media UE si è collocata al 61 %, al di sopra quindi dell'obiettivo del 60 % fissato per il 2025¹⁰⁴), ma con sensibili differenze da un paese all'altro. Mentre in alcuni paesi (tra cui Germania, Spagna, Austria e Paesi Bassi) oltre il 90 % dei diplomati ha beneficiato dell'apprendimento basato sul lavoro, in altri (Romania, Grecia e Polonia) il tasso è stato inferiore al 20 %.

Nonostante i recenti e costanti incrementi del tasso di istruzione terziaria, persistono disparità sociali e di genere. Dopo essere aumentato in maniera costante, passando dal 36,5 % del 2015 al 40,5 % del 2020 per l'UE-27, nel 2021 il tasso di istruzione terziaria nella

¹⁰¹ Obiettivo fissato nella [raccomandazione del Consiglio, del 24 novembre 2020, relativa all'istruzione e formazione professionale \(IFP\) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza \(2020/C 417/01\)](#).

¹⁰² Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione delle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta all'[entrata in vigore del regolamento sulle statistiche sociali europee integrate](#).

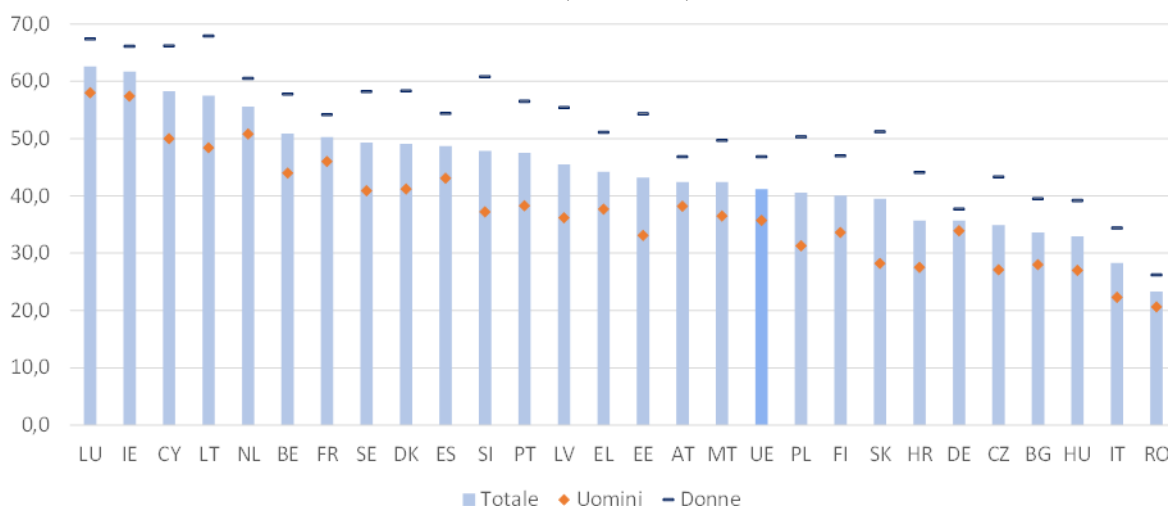
¹⁰³ Cfr. Commissione europea, [Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2022](#), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (non disponibile in lingua italiana).

¹⁰⁴ Obiettivo fissato nella raccomandazione del 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP), oltre che nel quadro strategico per lo spazio europeo dell'istruzione.

fascia di età dai 25 ai 34 anni ha raggiunto il 41,2 % nell'UE. Attualmente 13 Stati membri superano l'obiettivo per il 2030 dello spazio europeo dell'istruzione (45 %); i paesi che hanno ottenuto i risultati migliori sono Lussemburgo (62,6 %), Irlanda (61,7 %), Cipro (58,3 %), Lituania (57,5 %) e Paesi Bassi (55,6 %) (cfr. la figura 2.2.5). Per contro, due Stati membri (Romania e Italia) sono ancora al di sotto del 30 %. Nella fascia di età tra 25 e 34 anni il tasso di istruzione terziaria è sensibilmente più elevato tra le donne che tra gli uomini (il 46,8 % rispetto al 35,7 % nel 2021 nell'UE). Questo divario si è allargato negli ultimi due decenni ed è ora significativo in tutti gli Stati membri. Inoltre il tasso è generalmente inferiore per coloro che sono nati al di fuori dell'UE (34,7 %) rispetto agli autoctoni (42,1 %) e a coloro che sono nati in un altro paese dell'UE (40,7 %). Per raggiungere l'obiettivo a livello di Unione europea entro il 2030 occorre ridurre questi divari. A tale scopo saranno necessarie modifiche istituzionali a livello di istruzione terziaria per garantire la parità di genere e l'inclusione sociale, oltre a interventi da realizzare a livelli di istruzione inferiori.

Figura 2.2.5: nonostante un incremento generale, il tasso di istruzione terziaria registra notevoli variazioni da uno Stato membro all'altro

Tasso di istruzione terziaria, fascia di età 25-34 anni (in %, 2021)



Fonte: Eurostat [edat_lfse_30], IFL.

Per rimanere competitiva, promuovere un'occupazione di qualità e salvaguardare il suo modello sociale, l'Europa deve sviluppare ulteriormente le competenze della propria forza lavoro, anche per favorire le transizioni verde e digitale. La trasformazione digitale e il passaggio a una società climaticamente neutra stanno facendo mutare la domanda di competenze. Questa tendenza è stata accelerata dalla pandemia di COVID-19, dall'attuale situazione geopolitica e dalla transizione all'energia pulita, facendo emergere gravi carenze di manodopera e competenze. Per dotare i giovani di competenze adeguate al mercato del lavoro è essenziale garantire il buon funzionamento e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione iniziale; d'altro canto un'elevata partecipazione dell'attuale forza lavoro ad attività di apprendimento è fondamentale per garantire il costante aggiornamento delle competenze. Secondo l'obiettivo principale dell'UE per il 2030 in materia di apprendimento degli adulti, entro il 2030 almeno il 60 % degli adulti nell'UE dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di apprendimento. Quest'obiettivo, unito ai relativi obiettivi nazionali, è definito in termini di partecipazione nell'arco degli ultimi 12 mesi (a eccezione della formazione sul posto di lavoro con l'affiancamento di un tutor), in modo da rispecchiare meglio la realtà della formazione continua offerta soprattutto tramite corsi brevi e mirati. A partire dal 2023 questo indicatore sarà rilevato regolarmente tramite l'indagine sulle forze di lavoro; i più recenti dati disponibili tratti dall'indagine sull'istruzione degli adulti 2016 indicano comunque un tasso di partecipazione media per l'UE del 37,4 %, sensibilmente inferiore all'obiettivo per il 2030

(cfr. la sezione 1.3). La raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, sui conti individuali di apprendimento illustra le modalità con cui gli Stati membri possono combinare efficacemente sostegno finanziario e non finanziario per consentire a tutti gli adulti di sviluppare le proprie competenze nel corso della vita lavorativa; in tal modo gli Stati membri possono avanzare nel conseguimento degli obiettivi di apprendimento degli adulti nel prossimo decennio¹⁰⁵. Le microcredenziali hanno un immenso potenziale sociale ed economico in quanto offrono a lavoratori, discenti e persone in cerca di occupazione attività rapide e mirate di miglioramento delle competenze e riqualificazione. La raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, relativa a un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità intende garantire la qualità, il riconoscimento e la comprensione delle microcredenziali, utilizzate sempre più spesso nei sistemi di istruzione, formazione e del mercato del lavoro¹⁰⁶.

In tutti gli Stati membri la partecipazione all'apprendimento degli adulti è massima tra le persone con un grado di istruzione elevato e si riduce al diminuire del livello di istruzione; si segnalano inoltre notevoli differenze tra le zone urbane e quelle rurali.

Questa constatazione vale indipendentemente dal fatto che la partecipazione all'apprendimento sia misurata negli ultimi 12 mesi o soltanto nelle ultime quattro settimane¹⁰⁷. L'indicatore basato su quattro settimane rileva che nel 2021 il tasso di partecipazione media nell'UE per le persone con un basso livello di qualifiche (4,3 %) è stato all'incirca la metà rispetto al tasso delle persone mediamente qualificate (8,2 %), che a sua volta corrispondeva a meno della metà di quello delle persone con un titolo di istruzione terziaria (18,6 %) (cfr. il riquadro superiore della figura 2.2.6). Questo andamento è evidente in tutti i paesi, con alcune variazioni per quanto riguarda i divari, che tendono a diminuire nei paesi con un tasso di partecipazione complessiva superiore. I divari sono leggermente inferiori ma pur sempre rilevanti se si considera l'indicatore basato su 12 mesi: nel 2016 il tasso di partecipazione per le persone con un basso livello di qualifiche (17,9 %) è stato meno di un terzo del tasso delle persone con un titolo di istruzione terziaria, che aveva raggiunto il 58,1 %, avvicinandosi quindi all'obiettivo del 60 % fissato per il 2030 (cfr. il riquadro inferiore della figura 2.2.6). Sono necessari sforzi costanti per aumentare la partecipazione ad attività di formazione degli adulti con un basso livello di qualifiche, che nel 2021 rappresentavano circa un quinto (20,7 %) della popolazione in età lavorativa (fascia di età 25-64 anni), oltre che una percentuale significativa (14,8 %) dei giovani adulti (fascia di età 25-34 anni). Intensificare l'attuazione della raccomandazione sui percorsi di miglioramento delle competenze, con un'efficace coinvolgimento dei potenziali beneficiari e opportuni incentivi finanziari e non finanziari, contribuirebbe a raggiungere quest'obiettivo. Anche la partecipazione degli adulti all'apprendimento è più frequente nelle zone urbane che in quelle rurali in tutti gli Stati membri. Nel 2021 il tasso UE di partecipazione degli adulti ad attività di formazione (misurato dall'indicatore basato su quattro settimane) si attestava in media al 13,6 % nelle città, al 9,8 % nelle piccole zone urbane e al 7,8 % nelle zone rurali. Questa situazione potrebbe essere correlata al livello di istruzione, poiché è più probabile che le persone maggiormente qualificate vivano in zone urbane, ma può anche riflettere la minore disponibilità di opportunità di apprendimento nelle zone meno densamente popolate.

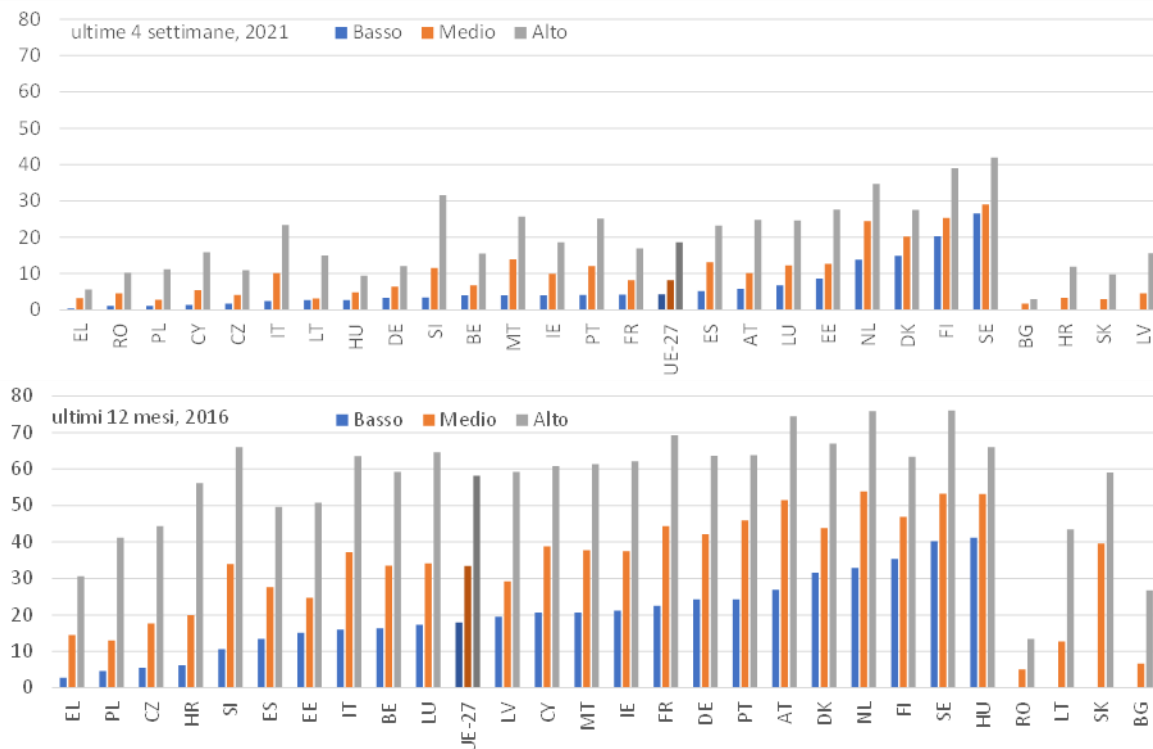
¹⁰⁵ Raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, sui conti individuali di apprendimento.

¹⁰⁶ Raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, relativa a un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità.

¹⁰⁷ L'indicatore relativo alla partecipazione nelle ultime quattro settimane è disponibile su base periodica. Eurostat, [edat_lfse_03], IFL. Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione delle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta all'[entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee](#).

Figura 2.2.6: pochi adulti con un basso livello di qualifiche partecipano all'apprendimento

Partecipazione degli adulti all'apprendimento per livello di istruzione (basso, medio e alto livello di qualifiche) nelle ultime quattro settimane (2021, riquadro superiore, in %) e negli ultimi 12 mesi (2016, riquadro inferiore, in %)



Nota: i dati del 2016 relativi alle persone con un basso livello di qualifiche non sono disponibili per Bulgaria, Lituania, Romania e Slovacchia.

Fonte: Eurostat [[trng_lfs_03](#)], IFL e [[estrazione speciale](#)], AES (indagine sull'istruzione degli adulti).

Occorre un intervento strategico per dotare le persone delle competenze di cui hanno bisogno per la transizione digitale. Nel 2021, secondo l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società 2022, soltanto il 54 % della popolazione adulta dell'UE possedeva almeno competenze digitali di base. Vi è quindi un notevole divario rispetto all'obiettivo dell'80 % fissato per il 2030, come definito dal piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali e dalla bussola digitale per il decennio digitale¹⁰⁸. Secondo l'indicatore delle competenze digitali 2.0¹⁰⁹ (basato su attività selezionate, riguardanti l'uso di internet e di software, che le persone di età compresa fra 16 e 74 anni svolgono in cinque settori specifici) vi sono forti differenze tra gli Stati membri in termini di risultati. I paesi che ottengono i risultati migliori (Paesi Bassi, Finlandia, Irlanda e Danimarca) possono già vantare livelli vicini all'80 %, mentre Romania e Bulgaria, dove meno di un terzo della popolazione adulta possiede competenze digitali di base, sono segnalate nel quadro di valutazione, insieme alla Polonia, come paesi in "situazioni critiche" (cfr. la figura 2.2.7). In

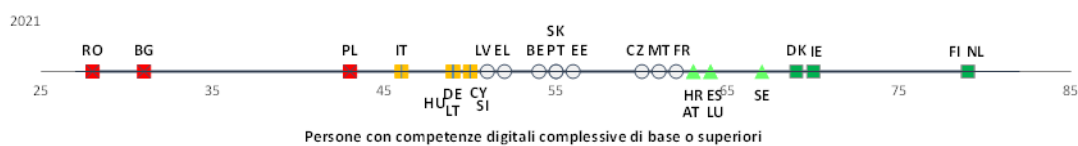
¹⁰⁸ Il decennio digitale è la visione strategica orientata al futuro della Commissione europea per lo sviluppo dell'economia digitale e la trasformazione delle imprese europee entro il 2030. Il piano è stato presentato dalla Commissione europea nel marzo 2021 e, accanto all'obiettivo in materia di competenze digitali, fissa un obiettivo di 20 milioni di professionisti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, da raggiungere entro il 2030 (rispetto ai nove milioni circa del 2021).

¹⁰⁹ Cfr. Commissione europea, *Indicatore delle competenze digitali 2.0 - Metodologia*, 2022, archivio dei documenti del JRC (non disponibile in lingua italiana).

media le generazioni più giovani hanno una maggiore padronanza nell'uso delle tecnologie digitali rispetto agli adulti in età più avanzata. Anche tra i giovani vi è tuttavia una percentuale significativa che non possiede competenze digitali (il 29 % a livello UE nel 2021). Le persone con un basso livello di istruzione, i disoccupati e le persone che non fanno parte della forza lavoro hanno livelli tendenzialmente inferiori di competenze digitali e minori opportunità di sviluppare tali competenze¹¹⁰.

Figura 2.2.7: si osservano notevoli differenze tra paesi per quanto riguarda le competenze digitali degli adulti

Percentuale della popolazione con competenze digitali complessive di base o superiori (fascia di età 16-74 anni), livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: la legenda figura nell'allegato. In ragione di cambiamenti sostanziali nella definizione dell'indicatore nel 2021, nella valutazione di questo indicatore sono utilizzati in via eccezionale soltanto i livelli.

Fonte: Eurostat, codice dati online [\[tepsr_sp410\]](#).

Nel quadro dell'agenda per le competenze per l'Europa la Commissione europea sostiene gli Stati membri nel raggiungere un'intesa comune sulle competenze necessarie per la transizione verde. Nel gennaio 2022 la Commissione europea ha pubblicato una classificazione delle competenze per la transizione verde nel quadro della classificazione ESCO (Abilità/competenze, qualifiche e occupazioni europee)¹¹¹. La classificazione comprende 381 competenze, 185 concetti relativi a conoscenze e cinque competenze trasversali che si considerano maggiormente pertinenti per un mercato del lavoro più verde. Tra gli esempi di "competenze verdi" figurano le modalità per effettuare audit energetici, per misurare la sostenibilità delle attività turistiche e per formare il personale in merito ai programmi di riciclaggio. All'inizio del 2022 la Commissione europea ha presentato inoltre il quadro europeo delle competenze in materia di sostenibilità ("GreenComp"), che offre una panoramica delle competenze più trasversali necessarie ai cittadini per vivere e lavorare in una società più verde¹¹². Il GreenComp comprende quattro settori di competenze interconnessi: "incarnare i valori della sostenibilità", "accettare la complessità nella sostenibilità", "immaginare futuri sostenibili" e "agire per la sostenibilità". La classificazione delle competenze per la transizione verde e il GreenComp concorrono a fornire ai sistemi di istruzione e formazione orientamenti sulle modalità di adeguamento alla transizione verde.

Dopo la crisi COVID-19 la situazione dei giovani nel mercato del lavoro è migliorata, pur rimanendo particolarmente difficile in alcuni Stati membri. Il tasso di disoccupazione giovanile (fascia di età 15-24 anni) nell'UE è diminuito rispetto al picco del 19,1 % raggiunto nel terzo trimestre 2020 ed è ora inferiore al livello pre-crisi (14,4 % nel

¹¹⁰ Cfr. Centeno, C., Karpinski, Z. e Urzi Brancati, M.C., *Sostenere le politiche volte ad affrontare il divario di competenze digitali*, 2022, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (non disponibile in lingua italiana).

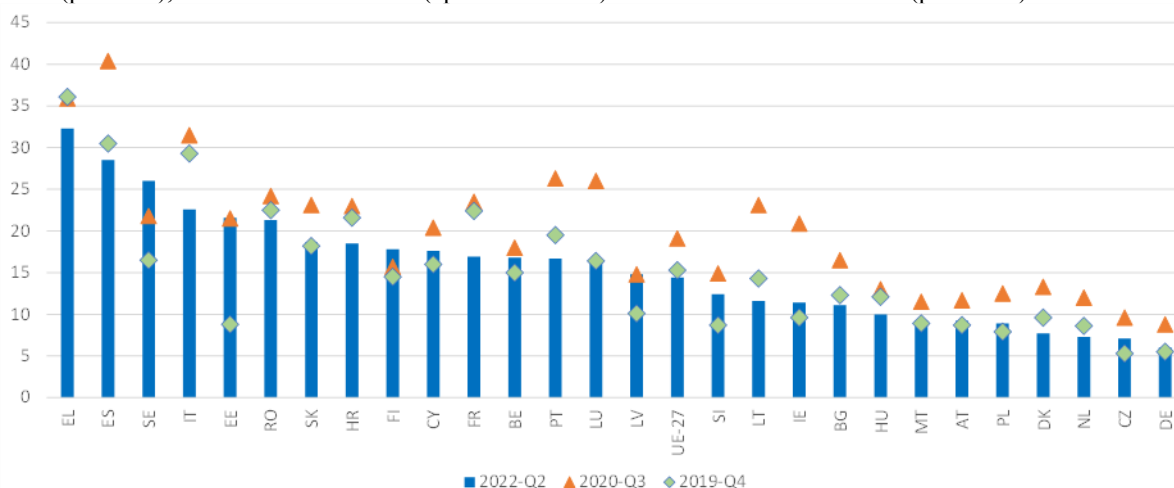
¹¹¹ Cfr. Commissione europea, *Competenze verdi e concetti relative alle conoscenze: etichette per la classificazione ESCO*, 2022, relazione tecnica, direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (non disponibile in lingua italiana).

¹¹² Cfr. JRC, *GreenComp: Quadro europeo delle competenze in materia di sostenibilità*, 2022, archivio delle pubblicazioni del JRC (non disponibile in lingua italiana).

secondo trimestre 2022 rispetto al 15,3 % nel quarto trimestre 2019). In particolare, in confronto al picco del terzo trimestre 2020 è diminuito di oltre 11 punti percentuali in Lituania e Spagna e di quasi 10 punti percentuali in Lussemburgo, Portogallo, Irlanda e Italia, mentre ha continuato a crescere soltanto in Finlandia (+ 2,1 punti percentuali), Svezia (+ 4,2 punti percentuali) ed Estonia (+ 0,1 punti percentuali). Il tasso di disoccupazione giovanile rimane tuttavia quasi tre volte superiore a quello della popolazione complessiva tra i 25 e i 74 anni, che nel secondo trimestre 2022 si è attestato al 5,2 %. Rimane particolarmente elevato in Romania, Estonia, Italia, Svezia, Spagna e Grecia, che registrano in tutti i casi tassi superiori al 20 % (cfr. la figura 2.2.8). Le sfide strutturali che i giovani devono affrontare sul mercato del lavoro richiedono azioni strategiche risolutive, anche per prevenire i rischi di effetti negativi a lungo termine sulle competenze dei giovani e sulle prospettive del mercato del lavoro.

Figura 2.2.8: la disoccupazione giovanile è migliorata dopo la crisi COVID-19 ma rimane particolarmente elevata in alcuni paesi

Tasso di disoccupazione giovanile (fascia di età 15-24 anni, in % della popolazione attiva) per il quarto trimestre 2019 (pre-crisi), il terzo trimestre 2020 (apice della crisi) e il secondo trimestre 2022 (post-crisi)



Note: dati destagionalizzati. Scarsa attendibilità per EE, HR, LU, MT e SI nel quarto trimestre 2019 e nel terzo trimestre 2020, e per LU, MT e SI nel secondo trimestre 2022. La definizione è diversa per FR e ES nel secondo trimestre 2022.

Fonte: Eurostat [une_rt_q], IFL.

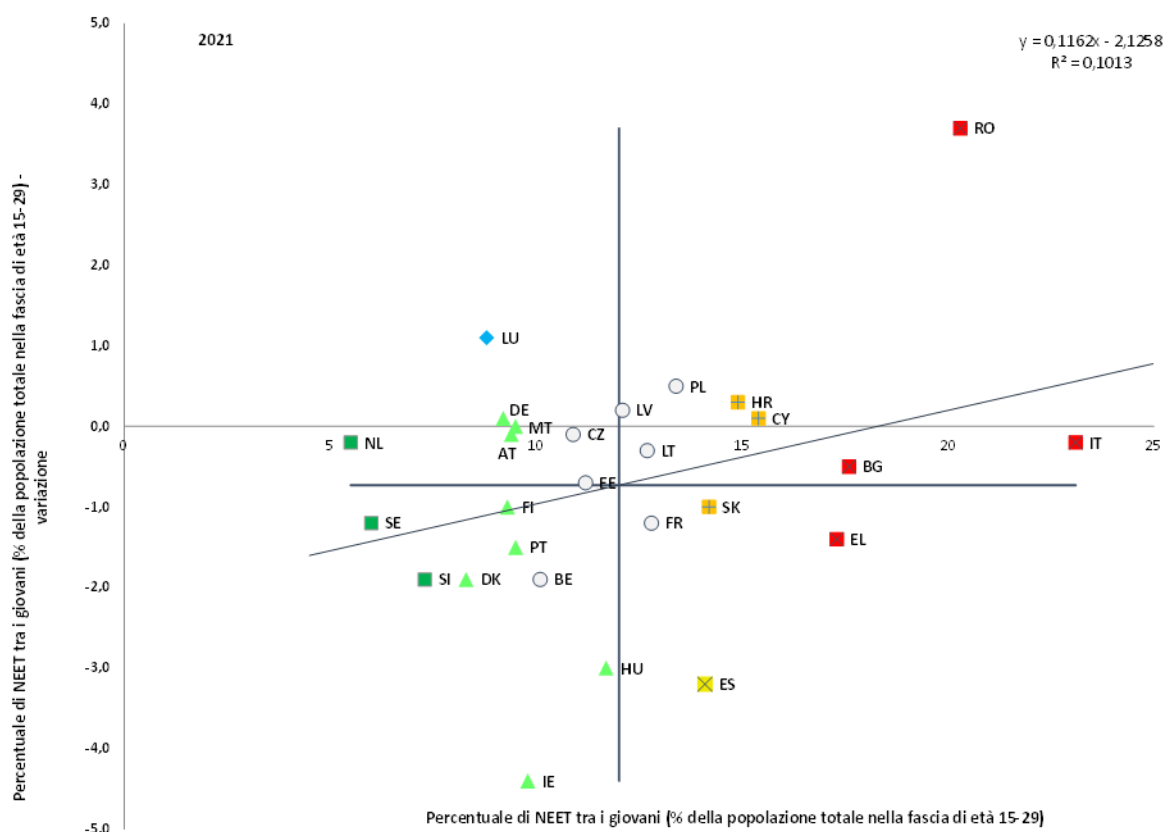
Dopo un andamento negativo del tasso di NEET (percentuale di persone tra i 15 e i 29 anni che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo) protrattosi per cinque anni, all'indomani della crisi COVID-19 permangono forti differenze tra gli Stati membri. Dopo una tendenza decrescente (dal 16,1 % del 2013 al 12,6 % del 2019), nel 2020 il tasso di NEET nell'UE-27 ha fatto registrare un aumento di oltre 1 punto percentuale¹¹³. Nel 2021, a un anno di distanza dal picco della crisi COVID-19, il tasso di NEET nell'UE era pari al 13,1 %, con una notevole eterogeneità tra gli Stati membri. Nel 2021 Italia (23,1 %), Romania (20,3 %), Bulgaria (17,6 %) e Grecia (17,3 %) hanno registrato i tassi di NEET più elevati, che segnalano tutti una situazione "critica" in base alla metodologia del quadro di valutazione della situazione sociale, mentre in 11 Stati membri, tra i quali al primo posto vi sono i Paesi Bassi (5,5 %), il tasso è inferiore al 10 % (cfr. la figura 2.2.9). La maggior parte degli Stati membri registra differenze regionali, in alcuni casi rilevanti, nei tassi di NEET (cfr. l'allegato 3). Nel 2021 il tasso di NEET

¹¹³ Eurostat [edat_lfse35], IFL. Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione delle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta all'entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee.

disoccupati, ossia di giovani non occupati ma disponibili a lavorare e che cercano attivamente lavoro, è dichiarato al 5,0 %, ossia a un livello praticamente identico al tasso pre-crisi (4,9 % nel 2019)¹¹⁴. La maggior parte dei NEET si trova al di fuori della forza lavoro ed è pertanto inattiva; questo sottogruppo, su cui l'impatto della crisi COVID-19 si è fatto sentire con particolare durezza, è passato dal 7,8 % nel 2019 all'8,7 % nel 2020. Nel 2021 il tasso di NEET inattivi era particolarmente elevato in Italia (15,4 %), Romania (15 %), Bulgaria (13,7 %) e Polonia (10,2 %), mentre era piuttosto basso in Svezia (3,1 %) e nei Paesi Bassi (3,8 %)¹¹⁵.

Figura 2.2.9: si osservano notevoli differenze tra i tassi di NEET dei vari Stati membri dopo il picco della crisi COVID-19

Tasso di NEET (fascia di età 15-29 anni), livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: l'interruzione delle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri è dovuta all'[entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee](#). La definizione è diversa per ES e FR nel 2021. La legenda figura nell'allegato.

Fonte: Eurostat [[edat_lfse_35](#)], IFL UE.

Nel complesso il tasso di NEET rimane particolarmente elevato tra le donne e tra le persone provenienti da un contesto migratorio. Nell'UE la percentuale di donne che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (14,5 %) nel 2021 è stata superiore di 2,7 punti percentuali rispetto a quella degli uomini (11,8 %), soprattutto a causa delle maggiori responsabilità di assistenza (cfr. la figura 2.2.10)¹¹⁶. In alcuni Stati membri

¹¹⁴ Eurostat [[edat_lfse_20](#)], IFL.

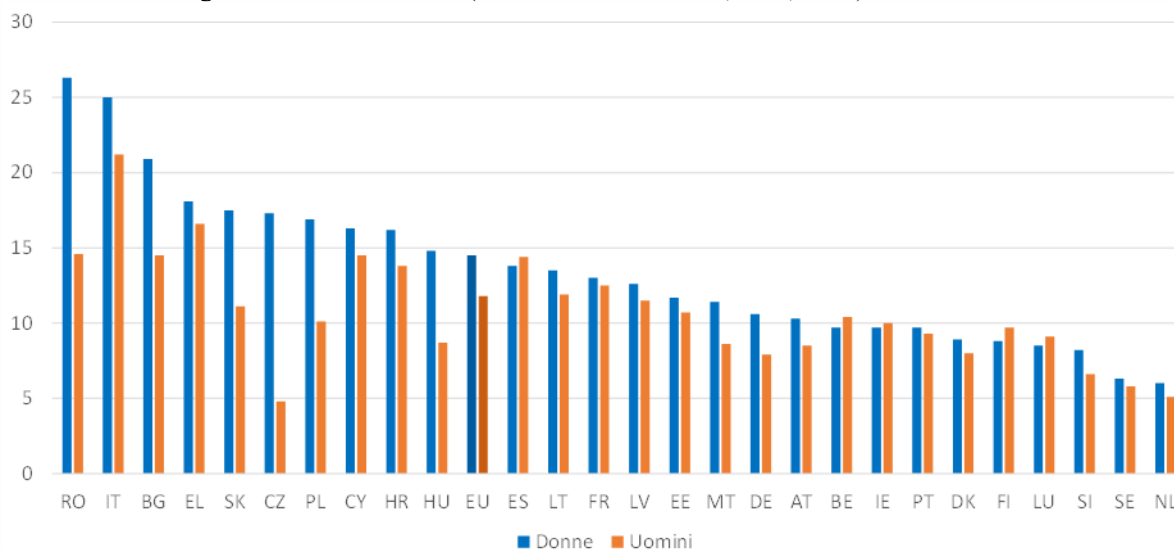
¹¹⁵ Cfr. Commissione europea, *Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2022*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (non disponibile in lingua italiana).

¹¹⁶ Eurofound, *Impatto della COVID-19 sui giovani nell'UE*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021.

(Belgio, Danimarca, Irlanda, Francia, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Finlandia, Svezia) la differenza è stata inferiore a 1 punto percentuale, mentre è stata superiore a 10 punti percentuali in altri (Cechia e Romania). Tra le donne NEET l'inattività è assai più frequente della disoccupazione (10,2 % rispetto al 4,3 %), mentre per gli uomini NEET l'inattività è solo lievemente più alta della disoccupazione (6,3 % rispetto al 5,5 %)¹¹⁷. Nel 2021 anche il tasso di NEET tra i giovani nati al di fuori dell'UE è stato notevolmente superiore a quello degli autoctoni (24,7 % rispetto al 12,3 %)¹¹⁸. Inoltre la situazione si è rivelata in media peggiore per le donne nate al di fuori dell'UE, che registrano un tasso del 31,6 %, ossia oltre 17 punti percentuali in più rispetto alle donne autoctone (13,3 %).

Figura 2.2.10: in quasi tutti gli Stati membri il tasso di NEET è più elevato tra le donne

Tassi di NEET tra gli uomini e tra le donne (fascia di età 15-29 anni, in %, 2021)



Nota: la definizione è diversa per ES e FR.

Fonte: Eurostat [edat_lfse_20], IFL UE.

Nel 2021 il tasso di occupazione dei lavoratori anziani ha continuato a crescere in tutti gli Stati membri. Sulla scia di una tendenza di lungo periodo, che rispecchia i cambiamenti demografici e l'innalzamento dell'età pensionabile in molti Stati membri, nel 2021 il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 55 e 64 anni ha registrato un ulteriore incremento, raggiungendo il 60,5 % (1,3 punti percentuali in più rispetto al 2020, e 15,4 punti percentuali in più rispetto a dieci anni fa). Nel complesso la pandemia non ha inciso su questa tendenza al rialzo. Persistono tuttavia differenze tra gli Stati membri, alcuni dei quali registrano tassi di occupazione dei lavoratori anziani ben superiori al 70 % (Svezia, Danimarca, Germania, Paesi Bassi ed Estonia), mentre altri rimangono al di sotto del 50 % (Croazia, Grecia, Lussemburgo e Romania). In paesi come Lussemburgo, Slovenia, Malta, Romania, Croazia e Polonia si osserva un divario significativo (superiore a 30 punti percentuali) tra il tasso di occupazione dei lavoratori di età compresa tra 55 e 64 anni e quelli di età compresa tra 25 e 54 anni, a fronte di un divario medio nell'UE di 19,9 punti percentuali.

Il divario di genere nei livelli di occupazione è rimasto considerevole senza subire variazioni durante tutta la crisi COVID-19, ed è diminuito solo lievemente nello scorso anno. Il valore dell'indicatore è rimasto praticamente invariato a un livello elevato durante la crisi COVID-19 (11,2 punti percentuali nel 2019 e 11,1 punti percentuali nel 2020). La

¹¹⁷ Eurostat [edat_lfse_14], IFL UE.

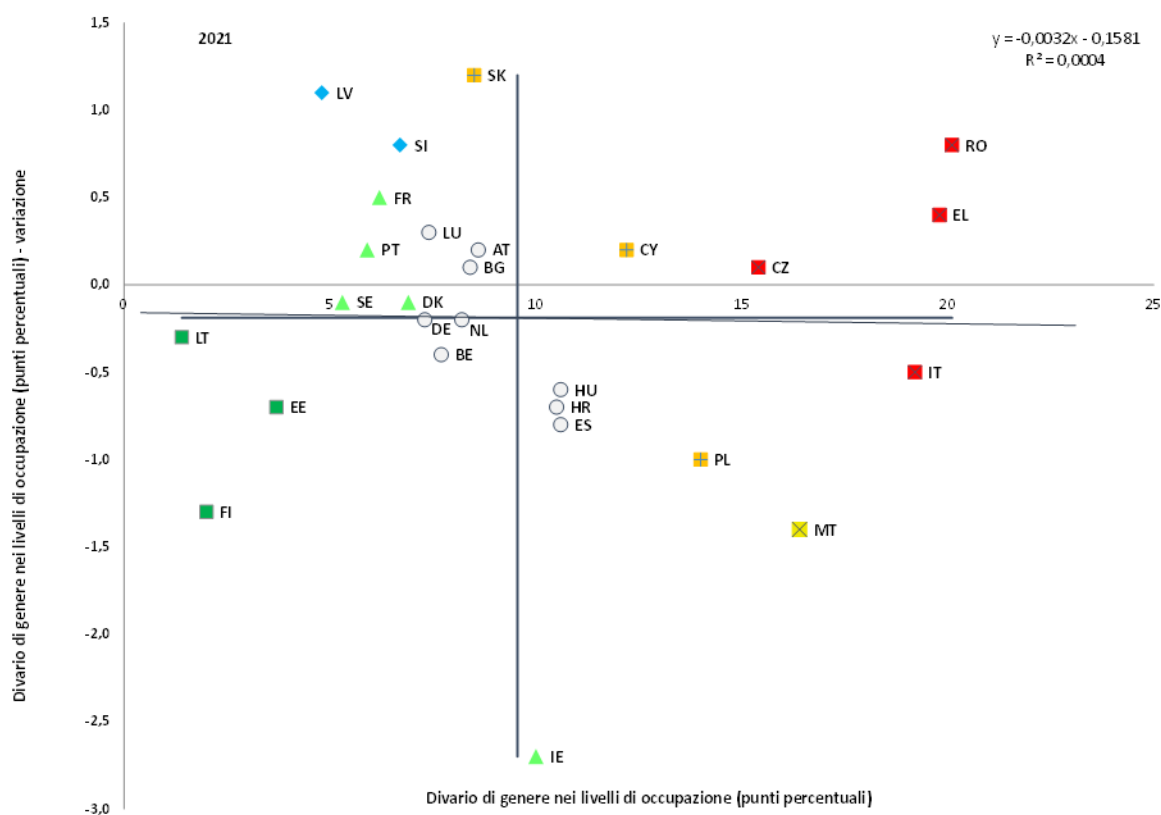
¹¹⁸ Eurostat [edat_lfse_28], IFL UE.

ripresa del mercato del lavoro nel 2021 è coincisa con un lieve calo (di 0,3 punti percentuali) del divario di genere nei livelli di occupazione, che si è attestato a 10,8 punti percentuali. Ciò rispecchia le dinamiche in certa misura differenti dell'occupazione femminile e maschile durante la pandemia: nel 2020 entrambi i gruppi hanno assistito a un calo del tasso di occupazione di circa 1 punto percentuale, ma nel 2021 la ripresa dell'occupazione è stata leggermente più marcata per le donne (1,6 punti percentuali) che per gli uomini (1,3 punti percentuali). Nel 2021 il tasso di occupazione maschile si è pertanto attestato al 78,5 %, rispetto al 67,7 % di quello femminile: in entrambi i casi sono stati superati i livelli di occupazione pre-pandemia. Dopo una diminuzione nel 2020 il divario di genere nei livelli di occupazione tra i lavoratori anziani è rimasto stabile a 12,7 punti percentuali, al di sopra quindi del dato corrispondente per la fascia di età 20-64 anni (10,8 punti percentuali).

Persistono notevoli differenze da un paese all'altro in termini di divario di genere nei livelli di occupazione, senza segni evidenti di convergenza. Nel 2021 i divari di genere più modesti nei livelli di occupazione sono stati registrati in Lituania (1,4 punti percentuali), Finlandia (2 punti percentuali) ed Estonia (3,7 punti percentuali), tutti classificati come paesi con i "risultati migliori" secondo la metodologia del quadro di valutazione della situazione sociale (cfr. la figura 2.2.11). "Situazioni critiche" sono state invece segnalate per Romania (20,1 punti percentuali), Grecia (19,8 punti percentuali), Italia (19,2 punti percentuali) e Cechia (15,4 punti percentuali). Non si rileva alcuna chiara convergenza tra gli Stati membri. I due Stati membri che presentavano già il divario di genere nei livelli di occupazione più ampio hanno registrato ulteriori incrementi (di 0,8 punti percentuali in Romania e di 0,4 punti percentuali in Grecia), mentre i due paesi al secondo posto per ampiezza del divario (Italia e Malta) hanno assistito a una diminuzione (rispettivamente di 0,5 punti percentuali e di 1 punto percentuale). Per quanto riguarda i tassi di occupazione femminile, la Svezia rimane il paese dell'UE con i "risultati migliori" (78 %), seguita da vicino da Estonia, Paesi Bassi e Lituania, tutti al di sopra del 76 %. Italia e Grecia hanno registrato invece i tassi più bassi, in entrambi i casi al di sotto del 54 %, seguite dalla Romania con il 56,9 %.

Figura 2.2.11: nonostante una lieve riduzione del divario di genere nei livelli di occupazione, tra gli Stati membri permangono forti differenze

Divario di genere nei livelli di occupazione (fascia di età 20-64 anni), livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: la legenda figura nell'allegato. La definizione è diversa per ES e FR.

Fonte: Eurostat, [tesem060], IFL UE.

Il divario di genere nei livelli di occupazione è maggiore se si considerano le ore di lavoro effettive incluse nell'occupazione in equivalenti a tempo pieno (ETP), che rispecchiano in larga misura una percentuale di lavoro a tempo parziale superiore tra le donne (nel 2021 il 28,3 % delle donne occupate ha lavorato a tempo parziale, rispetto al 7,6 % degli uomini)¹¹⁹. Nel 2021 il divario di genere nei livelli di occupazione in ETP per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni ha registrato un lieve calo rispetto al 2020 (di 0,7 punti percentuali), attestandosi a 16,3 punti percentuali. Si tratta di un calo leggermente superiore a quello del numero di occupati, che rispecchia gli aumenti dell'occupazione a tempo pieno tra le donne. Nel 2021 i divari più ridotti in termini di ETP sono stati osservati in Lituania, Finlandia e Lettonia, quelli più ampi in Italia (23,5 punti percentuali), in Grecia (21,2 punti percentuali) e nei Paesi Bassi (20,1 punti percentuali).

Alla base del divario di genere nei livelli di occupazione nell'UE vi è anche l'impatto più forte che la genitorialità e le altre responsabilità di assistenza esercitano sull'occupazione femminile: questa situazione mette in rilievo la cruciale importanza della disponibilità di servizi di assistenza di qualità a prezzi sostenibili nonché di politiche adeguate per l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, anche alla

¹¹⁹ Il tasso di occupazione in ETP mette a confronto le differenze tra i gruppi nelle ore medie lavorate. Il tasso di occupazione in ETP è calcolato dividendo il totale delle ore lavorate nell'economia (primo lavoro, secondo lavoro ecc.) per il numero medio di ore in un orario a tempo pieno (circa 40) e per il numero di persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni. Fonte: quadro di valutazione comune, calcoli in base ai dati Eurostat.

luce della sfida demografica posta dalla diminuzione dei tassi di natalità. Nel 2021, tra gli uomini di età compresa tra 25 e 49 anni, il tasso di occupazione di coloro che avevano almeno un figlio di età inferiore a sei anni era più elevato (di 9,7 punti percentuali in media nell'UE) di quello dei loro coetanei senza figli piccoli in tutti gli Stati membri; era invece inferiore (di 10,6 punti percentuali a livello di UE) per le donne in tutti gli Stati membri tranne tre (Svezia, Portogallo e Slovenia) (cfr. la figura 2.2.12)¹²⁰. Il divario negativo per le donne era particolarmente ampio (oltre 45 punti percentuali) in Cechia. Il diverso impatto su donne e uomini si associa anche a una distribuzione iniqua del lavoro non retribuito. Nel 2021 le donne hanno dedicato al lavoro non retribuito molto più tempo su base settimanale (31 ore) rispetto agli uomini (18 ore); gran parte della differenza dipende dal tempo dedicato ad attività di assistenza, soprattutto per i figli¹²¹. Nel 2021 nell'UE circa 1,4 milioni di donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni (il 20 % del totale) non ha cercato un'occupazione a causa delle responsabilità di assistenza benché desiderasse lavorare; nella stessa situazione si trovavano soltanto 130 000 uomini circa (il 3 % del totale). Tra le donne occupate a tempo parziale circa una su quattro aveva scelto questa soluzione a causa delle responsabilità di assistenza; tale rapporto era di uno a venti tra gli uomini¹²². L'impatto sull'occupazione è altresì strettamente connesso alle differenze nel livello di istruzione. Nel 2021 il tasso di occupazione delle donne con un basso livello di competenze e con almeno un figlio di età inferiore ai sei anni era del 36 %, rispetto al 63,9 % delle donne con un titolo di istruzione secondaria superiore e all'81,5 % delle donne con un titolo di istruzione terziaria. La necessità di occuparsi di persone che hanno esigenze di assistenza a lungo termine è un altro fattore che impedisce a molte donne di accedere al mercato del lavoro. In media circa 52 milioni di europei (il 14,4 % della popolazione di età compresa tra 18 e 74 anni) prestano assistenza informale a lungo termine su base settimanale a familiari o amici: il 60 % di queste persone sono donne. In termini di equivalenti a tempo pieno i prestatori di assistenza informale rappresentano quasi l'80 % dei prestatori di assistenza a livello di Unione europea¹²³.

¹²⁰ Eurostat [[lfst_hheredch](#)]. Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione delle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta all'[entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee](#).

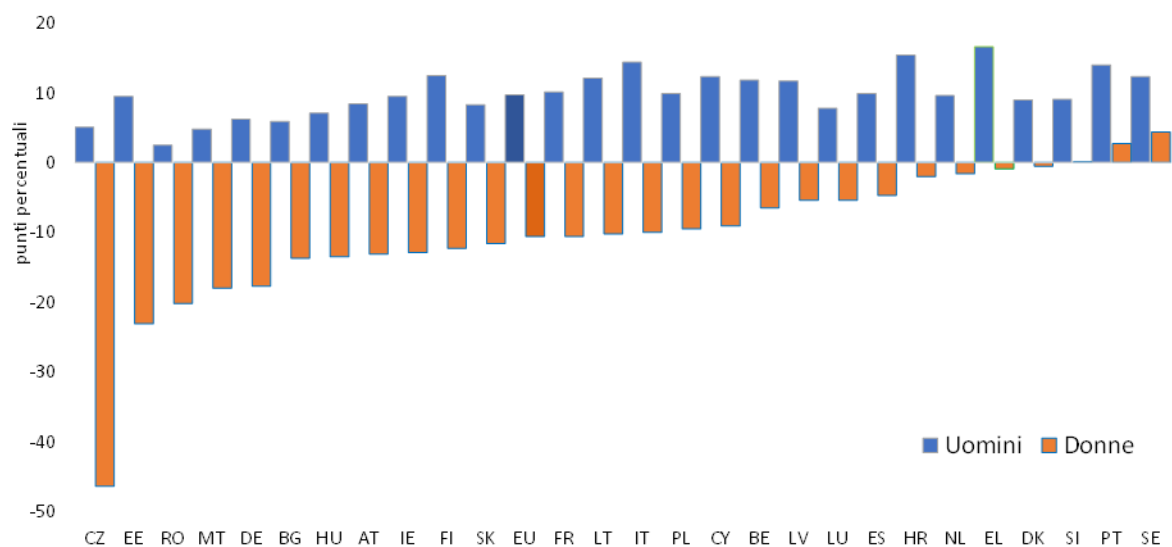
¹²¹ Eurofound, *La pandemia di COVID-19 e il divario di genere sul lavoro e a casa*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022.

¹²² Calcoli della DG EMPL della Commissione europea basati su [[lfsa_epgar](#)] e [[lfsa_epgaed](#)].

¹²³ Van der Ende, M. et al. (2021), [Studio sull'analisi dell'incidenza e dei costi dell'assistenza informale a lungo termine nell'UE \(non disponibile in lingua italiana\)](#).

Figura 2.2.12: l'effetto della genitorialità sull'occupazione è diverso per gli uomini e per le donne

Differenza nei tassi di occupazione dei genitori (fascia di età 25-49 anni) con figli (fascia di età 0-6 anni) e degli adulti senza figli, per genere (in punti percentuali, 2021)



Fonte: Eurostat [[lfst_hheredch](#)], IFL UE.

L'accesso a un'educazione e cura della prima infanzia di qualità e a costi sostenibili è essenziale per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto tra le donne, nonché per ridurre l'impatto negativo del contesto socio-economico dei figli sul loro livello di istruzione futuro. Secondo l'indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale, nel 2021 l'inserimento dei bambini di età inferiore a 3 anni in strutture formali di educazione e cura della prima infanzia era del 36,6 % a livello di UE, superiore dunque all'obiettivo di Barcellona del 33 %¹²⁴. Persistono tuttavia differenze tra gli Stati membri, una maggioranza dei quali non ha ancora raggiunto l'obiettivo. Per la Cechia, la Romania e l'Ungheria l'analisi del quadro di valutazione della situazione sociale indica una situazione "critica" (cfr. la figura 2.2.13)¹²⁵. All'altro estremo della scala, in Danimarca, nei Paesi Bassi e in Lussemburgo più del 60 % dei bambini di età inferiore a 3 anni frequenta una struttura di educazione e cura della prima infanzia. Nei Paesi Bassi, tuttavia, per la maggior parte di essi la frequenza è inferiore a 30 ore alla settimana. Alcuni Stati membri offrono varie forme di sostegno alle famiglie, dai posti garantiti (ad esempio in Danimarca, Estonia e Lettonia, benché non necessariamente gratuiti) alla riduzione delle rette, ai sussidi che coprono la totalità o parte dei costi fino ai crediti d'imposta, benché questi ultimi siano tendenzialmente regressivi. Sebbene il sostegno mirato possa tradursi in sostanziali riduzioni a favore delle persone a basso reddito, i costi rimanenti dell'educazione e cura della prima infanzia potrebbero essere ancora piuttosto elevati (1/4 del reddito derivante da un lavoro a

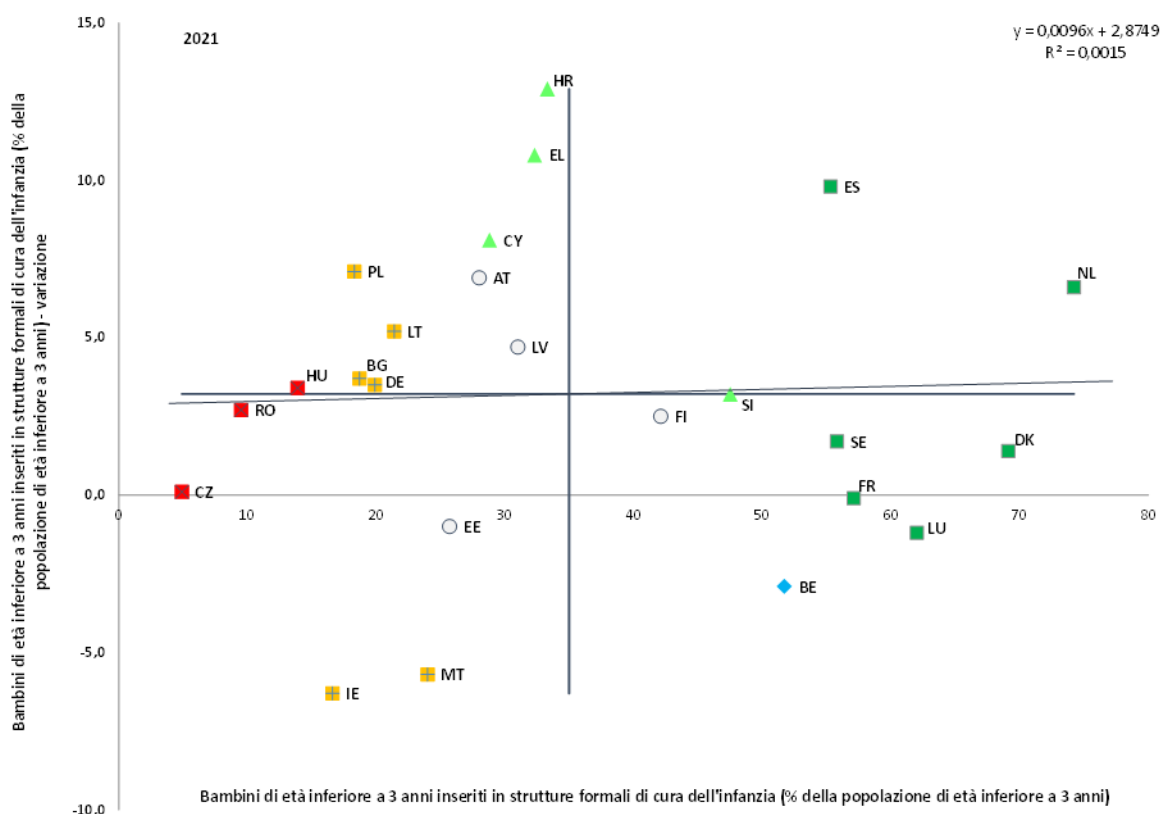
¹²⁴ La strategia europea per l'assistenza, presentata nel settembre 2022, stabilisce nuovi obiettivi in materia di educazione e cura della prima infanzia, rivedendo così gli obiettivi di Barcellona. Entro il 2030 almeno il 50 % dei bambini di età inferiore a 3 anni e almeno il 96 % dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età di inizio dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbero partecipare all'educazione e cura della prima infanzia.

¹²⁵ Secondo i dati del 2018 (quelli per il 2019 non erano disponibili alla data limite per il rilevamento dei dati), anche la Slovacchia presenta un tasso di partecipazione molto basso (1,4 %).

tempo pieno), soprattutto se il ricorso al sostegno mirato comporta la perdita di generosi assegni parentali o indennità di assistenza domiciliare offerti in alcuni Stati membri (Finlandia, Slovenia e Slovacchia)¹²⁶. Oltre a servizi di assistenza all'infanzia accessibili e di qualità, per ridurre gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro delle persone con responsabilità di assistenza è importante disporre di politiche adeguate in materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare, quali modalità di lavoro flessibili e congedi per motivi familiari.

Figura 2.2.13: persistono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda l'inserimento in strutture di cura dell'infanzia

Bambini di età inferiore a 3 anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia e variazione annua, livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: la legenda figura nell'allegato. I dati per IT e PL sono provvisori. Interruzione nelle serie per LU. Nessun dato per SK e PT.

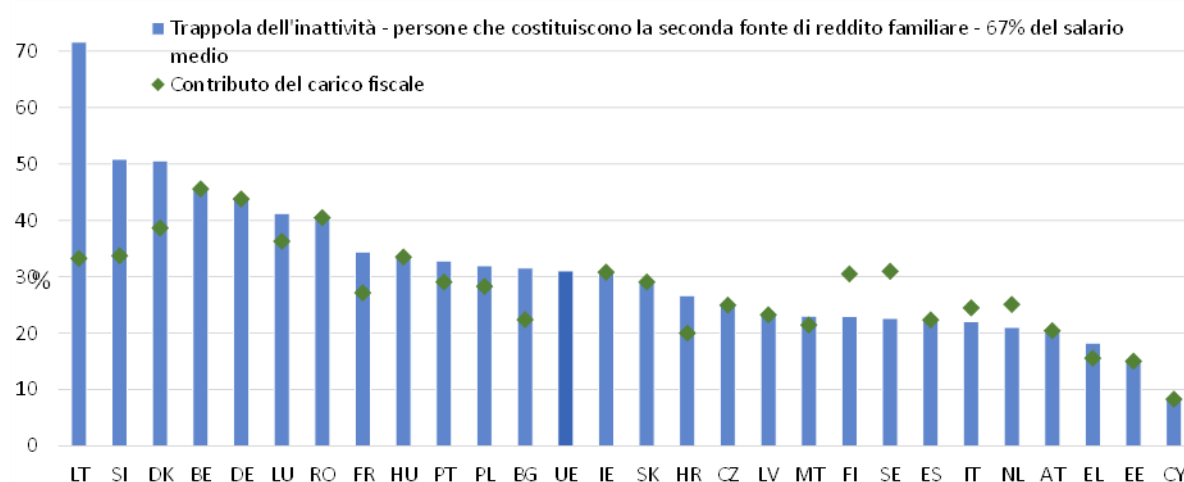
Fonte: Eurostat [tepsr_sp210], EU-SILC.

Il funzionamento dei sistemi fiscali e previdenziali ha implicazioni importanti per la parità di genere nella partecipazione al mercato del lavoro. Nell'UE la maggior parte (78 %) delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare è costituita da donne. I sistemi di tassazione progressiva congiunta possono incidere negativamente sull'inserimento delle donne nel mondo del lavoro e sulle ore lavorate, poiché creano un elevato onere fiscale marginale. Il grado di tassazione congiunta del reddito combinato di una coppia (compresi i crediti d'imposta trasferibili) e l'impostazione del sistema previdenziale (ad esempio la soppressione delle prestazioni di protezione sociale soggette a particolari condizioni di reddito) incidono sugli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro e possono far scattare la trappola dell'inattività per le persone che costituiscono la seconda

¹²⁶ Cfr. OCSE 2020, *Net childcare costs in EU countries: Impact on family incomes and work incentives, 2019*.

fonte di reddito familiare. La tassazione congiunta può ridurre gli oneri fiscali complessivi di una coppia, qualora i redditi siano distribuiti in maniera non uniforme tra i partner. Può però gonfiare le aliquote marginali d'imposta per chi non guadagna o ha un reddito basso, poiché l'intero reddito di tali persone è effettivamente tassato sulla base di un'aliquota marginale più alta, quella del partner che percepisce un reddito più elevato. Questa situazione può dunque contribuire ad approfondire i divari di genere nei livelli di occupazione, oltre che i divari retributivi di genere non corretti (a causa delle differenze nella media di ore lavorate). La trappola dell'inattività per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare tocca i livelli massimi (superiori al 40 %) in Lituania, Danimarca, Slovenia, Belgio, Germania, Lussemburgo e Romania (cfr. la figura 2.2.14)¹²⁷, mentre è inferiore al 20 % in Grecia ed Estonia, e al di sotto del 10 % a Cipro. Il contributo del carico fiscale è più marcato in Belgio, Germania e Romania.

Figura 2.2.14: i sistemi fiscali possono rappresentare un forte disincentivo a svolgere un lavoro retribuito per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare
Trappola dell'inattività per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare (in %, 2021)



Nota: i dati si riferiscono a una persona che costituisce la seconda fonte di reddito familiare al 67 % del salario medio in una famiglia costituita da due percettori di reddito con due figli; la persona che rappresenta la fonte principale di reddito familiare percepisce un salario medio. Il "contributo del carico fiscale" (compresi gli oneri sociali) si riferisce alla percentuale del reddito lordo aggiuntivo che viene decurtata a causa del carico fiscale e degli oneri sociali (altri elementi che contribuiscono alla trappola della povertà sono la soppressione delle prestazioni di disoccupazione, dell'assistenza sociale e delle prestazioni per l'abitazione).

Fonte: Commissione europea, DG ECFIN, banca dati dei regimi fiscali e previdenziali, in base al modello di regime fiscale e previdenziale elaborato dall'OCSE.

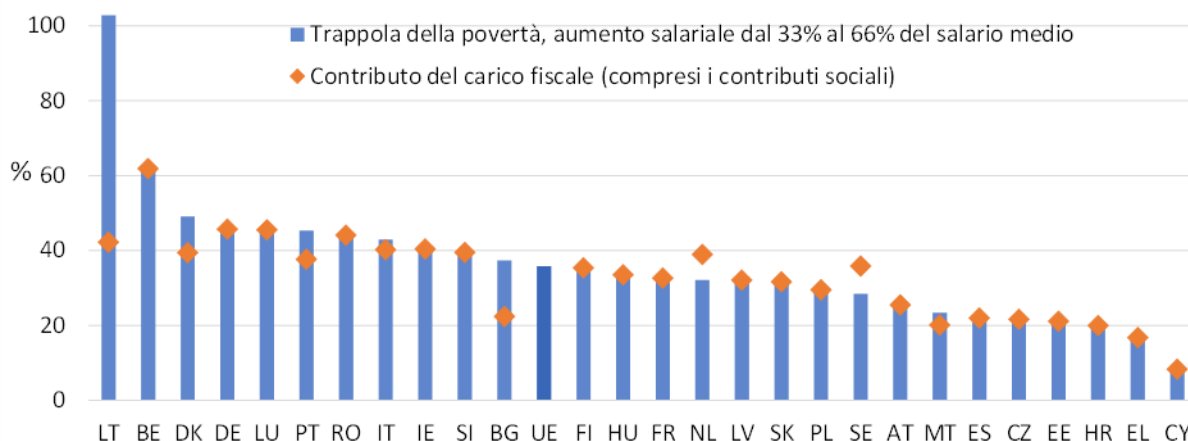
La trappola della povertà può inoltre colpire in misura sproporzionata le donne, giacché una percentuale elevata di aumento delle tasse e di soppressione delle prestazioni in conseguenza di un aumento dei redditi diminuisce sia gli incentivi a lavorare più ore sia l'attrattiva di lavori meglio retribuiti. Il carico fiscale è determinante anche per stabilire il livello della trappola della povertà, ossia la parte della retribuzione che viene assorbita dalle imposte se una persona che percepisce un salario basso (spesso per un lavoro a tempo parziale) passa a un lavoro meglio retribuito. La figura 2.2.15 mostra la percentuale di reddito aggiuntivo che viene decurtata quando le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare aumentano il loro reddito da un terzo a due terzi del salario medio lavorando più ore. Nell'UE in media le persone che costituiscono la seconda fonte di

¹²⁷ Ciò significa ad esempio che, se un coniuge inattivo con due figli accetta un lavoro al 67 % del salario medio in Lituania, oltre il 70 % del suo reddito verrebbe meno in quanto assorbito dalle imposte aggiuntive e dalla perdita delle prestazioni sociali.

reddito familiare possono perdere circa un terzo del proprio reddito aggiuntivo. La decurtazione del reddito aggiuntivo può superare il 60 % in Belgio e, in casi estremi, addirittura il 100 % in Lituania, per via dell'elevato valore delle prestazioni per l'abitazione in questi due paesi. Il più alto contributo del carico fiscale a questa trappola si registra in Belgio, seguito dalla Germania.

Figura 2.2.15: in molti Stati membri il carico fiscale disincentiva i lavoratori a basso salario a lavorare più ore

Trappola della povertà per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare (in %, 2021)



Nota: trappola della povertà che scatta quando il salario della persona che costituisce la seconda fonte di reddito familiare aumenta dal 33 % al 66 % e la persona che rappresenta la fonte principale di reddito familiare percepisce il 100 % del salario medio, con due bambini.

Fonte: Commissione europea, DG ECFIN, banca dati dei regimi fiscali e previdenziali, in base al modello di regime fiscale e previdenziale elaborato dall'OCSE.

Il divario retributivo di genere rimane elevato nonostante leggeri miglioramenti. A livello di UE il divario retributivo non corretto è leggermente diminuito anno dopo anno, collocandosi al 13 % nel 2020 (- 0,7 punti percentuali dal 2019 e - 2,5 punti percentuali dal 2015)¹²⁸. Si tratta di una diminuzione leggermente più rapida rispetto al calo medio di circa 0,3 punti percentuali all'anno dal 2010. Il divario retributivo di genere non corretto è rimasto tuttavia superiore al 20 % in Estonia e in Lettonia; i valori più bassi (3 % o meno) sono stati registrati in Lussemburgo, Romania e Slovenia (cfr. la figura 2.2.16). Dal 2015 la situazione è migliorata considerevolmente in Cechia, Estonia, Slovenia, Spagna e Portogallo (di circa 5 punti percentuali), mentre il divario è aumentato di oltre 3 punti percentuali in Ungheria e Lettonia. Tali divari sono significativamente influenzati dalla segregazione di genere nelle attività economiche, oltre che dalle differenze nel livello di istruzione. Il divario retributivo di genere tende a emergere agli inizi della carriera, benché le giovani donne ottengano risultati migliori degli uomini in termini di rendimento scolastico¹²⁹. Anche altri fattori hanno probabilmente un ruolo a tale riguardo, ad esempio la sottorappresentazione delle donne nelle posizioni di livello più elevato, le maggiori difficoltà nel conciliare il lavoro con le responsabilità di assistenza (che comportano anche interruzioni di carriera), la

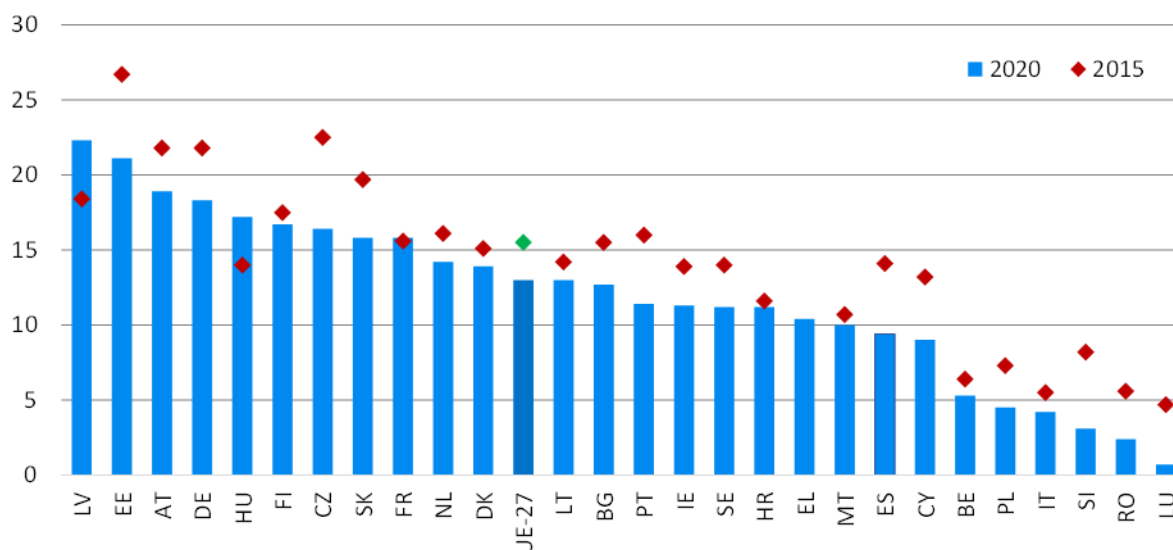
¹²⁸ L'indicatore è stato definito non corretto in quanto offre un quadro generale delle disuguaglianze di genere in termini di retribuzione e misura un concetto più ampio di quello della parità di retribuzione per uno stesso lavoro. È usato da Eurostat per monitorare l'OSS 5 sulla parità di genere; per i dettagli cfr. il relativo [sito web di Eurostat](#).

¹²⁹ Cfr. Commissione europea, *Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2022*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (non disponibile in lingua italiana). Nel 2021 il 47 % delle donne di età compresa fra 25 e 34 anni possedeva un titolo di istruzione terziaria, rispetto al 36 % degli uomini della stessa età.

discriminazione e la mancanza di trasparenza nelle strutture salariali. Le disparità di retribuzione tendono ad accumularsi nel corso della vita e contribuiscono al divario pensionistico di genere (26,9 % per le persone di età compresa tra 65 e 74 anni nell'UE nel 2020, con una notevole eterogeneità tra gli Stati membri: tali disparità oscillano infatti tra meno dell'1 % in Estonia e il 40,5 % in Lussemburgo nel 2019).

Figura 2.2.16: il divario retributivo di genere non corretto rimane ampio nonostante alcuni miglioramenti

Differenza tra la retribuzione oraria lorda media dei dipendenti uomini e quella delle dipendenti donne, espressa in percentuale della retribuzione oraria lorda media dei dipendenti uomini (in %, 2020 e 2015)



Nota: per IE ed EL i dati più recenti risalgono al 2018 anziché al 2020. I dati sono provvisori per tutti gli Stati membri.

Fonte: Eurostat [[earn_gr_gpgr2](#)], SES (indagine sulla struttura delle retribuzioni).

Esiste un notevole potenziale di rafforzamento della partecipazione delle persone con disabilità al mercato del lavoro, in linea con il principio 17 del pilastro europeo dei diritti sociali. Il quadro di valutazione della situazione sociale riveduto include un indicatore principale per monitorare il loro inserimento nel mercato del lavoro come mezzo per contribuire a raggiungere gli obiettivi in materia di occupazione stabiliti nella strategia per i diritti delle persone con disabilità¹³⁰. Nel 2021 il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità nell'UE era di 23 punti percentuali. L'indicatore del quadro di valutazione della situazione sociale mostra un'ampia varietà di risultati tra gli Stati membri (cfr. la figura 2.2.17). Il divario ha toccato i livelli massimi in Irlanda e Belgio (rispettivamente 41,3 e 38 punti percentuali), Polonia, Romania e Germania (più di 30 punti percentuali) e i livelli minimi in Danimarca, Italia, Lussemburgo, Spagna, Portogallo, Lettonia, Estonia e Svezia (meno di 20 punti percentuali). La pandemia di COVID-19 ha aggravato le limitazioni preesistenti all'accesso all'occupazione delle persone con disabilità¹³¹. Complessivamente è stata registrata una situazione "critica" in quattro paesi, mentre sette si trovano nella categoria "da tenere sotto osservazione" (Slovenia, Finlandia, Grecia, Lituania, Francia, Paesi Bassi e Cechia). Dall'inizio del monitoraggio nel 2014,

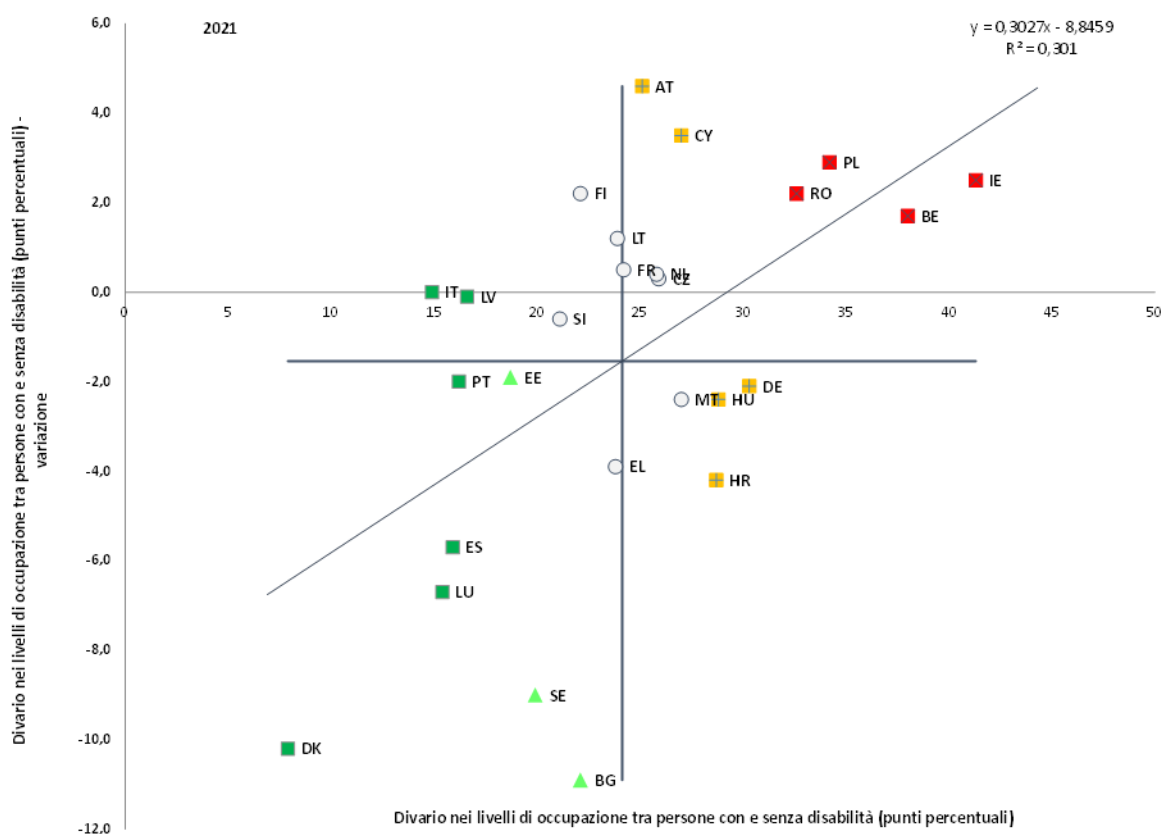
¹³⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 3 marzo 2021, *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030* (COM(2021) 101 final).

¹³¹ Cfr. Commissione europea, *Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2021*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021 (non disponibile in lingua italiana).

nell'UE non si sono registrate variazioni significative del divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità, a ulteriore conferma dell'urgente necessità di un intervento strategico in questo settore. A tal fine il pacchetto sull'occupazione delle persone con disabilità, annunciato nella strategia sui diritti delle persone con disabilità, è stato varato il 20 settembre 2022 in occasione della conferenza della presidenza ceca¹³². Il pacchetto¹³³, consistente in orientamenti e pratiche in sei settori diversi (dall'assunzione al mantenimento del posto di lavoro), sarà elaborato assieme ai portatori di interessi entro il 2024.

Figura 2.2.17: il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità rimane ampio, con una tendenza marcatamente divergente tra gli Stati membri

Divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità (fascia di età 20-64 anni), livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: la legenda figura nell'allegato. I dati per IT e PL sono provvisori. Interruzione nelle serie per LU. Fonte: Eurostat [hlth_dlm200], EU-SILC.

Pur essendo migliorato, il tasso di occupazione delle persone nate al di fuori dell'UE rimane inferiore a quello degli autoctoni. Nel 2021 per la fascia di età 20-64 anni il divario complessivo nel tasso di occupazione tra persone nate al di fuori dell'UE e autoctoni si è collocato a 10,8 punti percentuali (i rispettivi tassi erano pari al 74,2 % per gli autoctoni e al 63,4 % per le persone nate al di fuori dell'UE), con un leggero miglioramento rispetto al divario registrato nel 2020 (- 0,8 punti percentuali). Il divario era maggiore (vicino o superiore a 20 punti percentuali) in paesi come Belgio, Paesi Bassi e Svezia. Al contrario era negativo (il che significa un tasso di occupazione più elevato per le persone nate al di fuori

¹³² Cfr. Ministero del Lavoro e degli affari sociali della Repubblica ceca (2022), Conferenza della presidenza sull'inserimento delle persone con disabilità nel mercato del lavoro.

¹³³ Cfr. Commissione europea, Pacchetto sull'occupazione delle persone con disabilità per migliorarne l'inserimento nel mercato del lavoro, 2022.

dell'UE che per gli autoctoni) in Polonia, Romania, Slovacchia, Cechia, a Malta e in Portogallo.

Nel mercato del lavoro la situazione delle persone nate all'estero differisce in funzione del paese d'origine - Stato membro dell'UE o paese terzo - e del livello di istruzione. Nell'UE nel 2021 il tasso di occupazione medio degli autoctoni di età compresa tra 25 e 74 anni era del 79,7 % per il sottogruppo con un elevato livello di istruzione e soltanto del 39,8 % per le persone con un basso livello di istruzione. Per le persone nate nell'UE che hanno un elevato livello di istruzione e vivono all'estero, il tasso di occupazione (77,6 %) seguiva da vicino quello dei coetanei autoctoni, con una differenza relativamente modesta (2 punti percentuali). In particolare, il tasso di occupazione delle persone nate nell'UE con un basso livello di istruzione (54,7 %) era superiore a quello degli autoctoni con un livello di istruzione analogo. La situazione differisce per le persone nate al di fuori dell'UE e provenienti da un paese con un indice di sviluppo umano (ISU) basso o medio. Con un tasso di occupazione medio pari al 45,7 %, esse ottengono un risultato soltanto lievemente migliore di quello degli autoctoni con bassi livelli di istruzione (mentre le persone con un elevato livello di istruzione ottengono risultati vicini a quelli dei loro coetanei autoctoni, indipendentemente dall'ISU del paese di origine). I dati dell'indagine sulle forze di lavoro per il 2021 indicano che la mancanza di competenze nella lingua o nelle lingue del paese di accoglienza rappresenta l'ostacolo principale più frequentemente segnalato dalle persone nate all'estero nella ricerca di un lavoro idoneo nel paese di accoglienza¹³⁴.

Riquadro 4 sul pilastro: carenze di manodopera e di competenze¹³⁵

Il concetto di carenze di manodopera e di competenze descrive situazioni in cui la potenziale creazione di posti di lavoro è ostacolata dalla mancanza di lavoratori idonei. In particolare le carenze di manodopera si verificano quando la domanda di manodopera da parte dei datori di lavoro supera l'offerta disponibile, alle condizioni di lavoro e di salario prevalenti, in un luogo e in un momento determinati. Le carenze di competenze si manifestano quando i datori di lavoro non riescono a coprire una posizione per la mancanza di candidati con competenze idonee al livello retributivo corrente. Di conseguenza le carenze di competenze costituiscono uno dei fattori determinanti delle carenze di manodopera, benché queste ultime possano dipendere anche da altre cause (ad esempio il ciclo economico, l'invecchiamento della popolazione, modelli di mobilità della manodopera che contribuiscono alla contrazione della forza lavoro, cambiamenti tecnologici, condizioni di lavoro mediocri in taluni settori e/o occupazioni)¹³⁶. Entrambi questi tipi di carenze (di manodopera e competenze) incidono negativamente sul potenziale di crescita e possono inasprire i problemi di occupabilità e inclusione sociale.

La persistente carenza di manodopera è spesso correlata all'indisponibilità di competenze appropriate sul mercato. In questi casi l'aumento dei livelli salariali o l'offerta di condizioni di lavoro migliori non contribuisce a coprire i posti di lavoro vacanti nel breve e medio periodo, dato che sul mercato del lavoro non sono prontamente reperibili persone

¹³⁴ Cfr. Eurostat (2022), *Principali ostacoli all'ingresso nel mercato del lavoro delle persone nate all'estero*; ed Eurostat (2022), *Principali caratteristiche delle persone nate all'estero nel mercato del lavoro*.

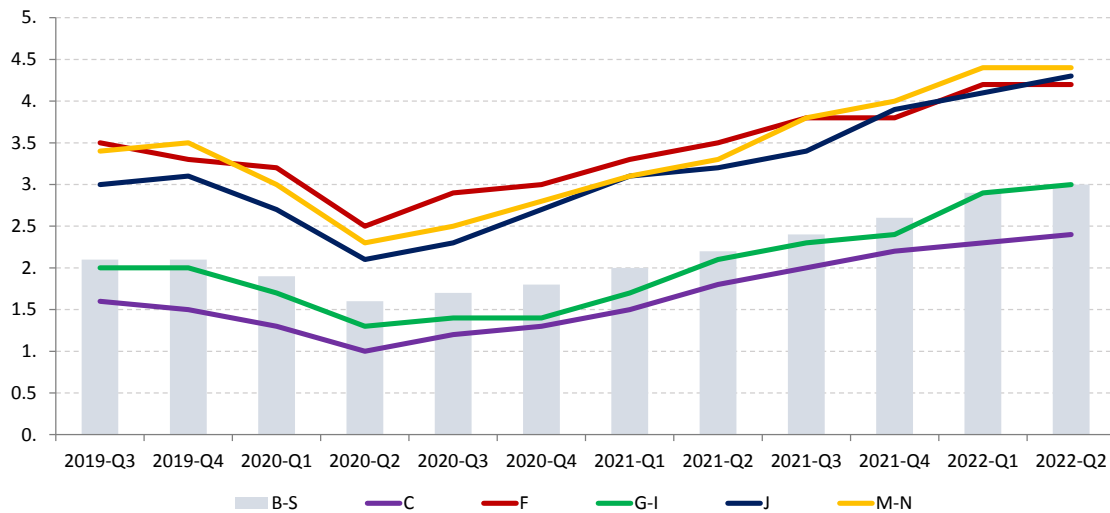
¹³⁵ L'analisi condotta in questo riquadro si basa in larga misura sul seguente lavoro, al quale rimanda (salvo diversamente indicato): Commissione europea (2022, di prossima pubblicazione), *Carenze di competenze e trasformazioni strutturali nel mercato del lavoro durante la pandemia di COVID-19 e nel contesto delle transizioni verde e digitale*, Centro di competenza europeo (ECE), relazione di sintesi.

¹³⁶ Per un'analisi dettagliata cfr. *Il mercato del lavoro e l'andamento dei salari in Europa 2022* (di prossima pubblicazione).

dotate delle competenze necessarie. Affrontare il problema delle carenze di competenze contribuisce direttamente all'attuazione dei principi 1 (Istruzione, formazione e apprendimento permanente), 3 (Pari opportunità) e 4 (Sostegno attivo all'occupazione) del pilastro.

Le carenze di manodopera sono in crescita sin dall'inizio della pandemia di COVID-19

Tassi di posti di lavoro vacanti nell'UE per attività economica NACE 2 (in %, dati trimestrali)



Nota: attività NACE 2, B-S (industria, costruzioni e servizi, a eccezione delle attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico e delle attività di organizzazioni e organismi extraterritoriali), C (attività manifatturiera), F (costruzioni), G-I (commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporto, servizi di alloggio e di ristorazione), J (informazione e comunicazione), M-N (attività professionali, scientifiche e tecniche).

Fonte: Eurostat [\[teilm310\]](#).

Alla fine del 2021 le carenze di manodopera avevano raggiunto o superato i livelli pre-pandemia in vari paesi dell'UE. Tassi di posti di lavoro vacanti elevati (in rapporto alle condizioni prevalenti del mercato del lavoro), come indicatore dell'eccesso di domanda di manodopera, segnalano la presenza di carenze di manodopera. Come si evince dalla figura precedente, dopo un calo nei primi trimestri del 2020 i tassi di posti di lavoro vacanti hanno ripreso ad aumentare e hanno superato i livelli pre-pandemia già nel secondo trimestre 2021. Nel 2022 i tassi di posti di lavoro vacanti hanno continuato a salire, raggiungendo livelli record nel secondo trimestre dell'anno. Sono particolarmente elevati in settori quali TIC, costruzioni e attività professionali; anche il settore dell'ospitalità e manifatturiero registrano aumenti significativi e livelli superiori a quelli rilevati durante la crisi. Sebbene le carenze di manodopera si siano aggravate, nulla fa pensare che in tutta l'UE l'incontro fra domanda e offerta di lavoro sia peggiorato. Nel medio-lungo periodo l'afflusso di sfollati dall'Ucraina, insieme alla migrazione regolare da altre regioni del mondo, potrà contribuire ad alleviare le carenze (in particolare nei settori in cui sono presenti pochi ostacoli al trasferimento di competenze), ma è improbabile che ciò possa risolvere totalmente il problema.

L'analisi dei premi salariali rispetto ai livelli attesi offre un'indicazione dei settori in cui le carenze di competenze sono state individuate come prevalenti. Lo studio dell'ECE, basato sui dati EU-SILC 2020, individua carenze di competenze laddove il premio salariale effettivo (ossia la parte di salario che rimane inesplicita dopo aver tenuto conto delle caratteristiche del lavoratore) supera il valore previsto per un particolare livello di competenze e settore. Secondo l'analisi le maggiori carenze per le competenze di alto livello si riscontrano nel settore manifatturiero e in quello dei trasporti, mentre per le competenze generali intermedie le maggiori carenze riguardano i settori della finanza, della salute e della pubblica amministrazione. D'altro canto si registrano minori carenze di competenze per quanto riguarda i lavoratori altamente qualificati nei settori delle costruzioni e

dell'agricoltura, mentre per le competenze specifiche intermedie si riscontrano minori carenze nei settori manifatturiero, delle costruzioni, dei trasporti e della finanza.

Se da un lato le transizioni verde e digitale hanno avuto un impatto significativo sul fabbisogno di competenze nel mercato del lavoro, il miglioramento delle prestazioni dei sistemi di istruzione e formazione è fondamentale per sostenere un'offerta di competenze adeguata a tale fabbisogno. Le rapide modifiche dovute alla digitalizzazione, alla decarbonizzazione e all'introduzione di nuove tecnologie hanno portato all'aumento della domanda di lavoratori qualificati in possesso di competenze specifiche. Le carenze di competenze, anche in termini di competenze digitali, sono correlate anche alla qualità e all'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione. Per affrontare le sfide connesse alle carenze di competenze è particolarmente importante accrescere l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale, nonché delle discipline STEM (scienze, tecnologia, ingegneria e matematica) nell'istruzione terziaria. Nell'intera UE tuttavia il 65,5 % degli studenti possiede un livello di competenze digitali superiore a quello di base, contro il 37,4 % appena dei lavoratori dipendenti; ciò indica che la futura forza lavoro potrebbe essere meglio preparata per soddisfare la domanda di competenze digitali. Sull'offerta di manodopera e di competenze incidono anche fattori più generali, quali l'invecchiamento della popolazione, le condizioni di lavoro, la retribuzione e la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.

Secondo l'indagine SAFE **l'accesso alle competenze è diventato una sfida fondamentale in tutta l'UE soprattutto per le PMI, e le carenze di manodopera sono segnalate tra i problemi più urgenti da affrontare.** Nel 2022 il 67 % di tutte le imprese della zona euro ha considerato l'accesso alla manodopera una sfida particolarmente pressante. Disponendo di risorse più limitate, le PMI devono lottare per competere con le grandi imprese nell'accesso ai talenti. Tra le altre azioni l'UE ricorre al patto per le competenze per promuovere il miglioramento delle competenze e la riqualificazione della forza lavoro dell'UE, anche nelle PMI, tramite azioni concrete nell'ambito di partenariati su vasta scala per le competenze nei vari ecosistemi di riferimento. Ogni partenariato si impegna a realizzare specifici obiettivi in termini di miglioramento delle competenze e riqualificazione della forza lavoro, in funzione del fabbisogno di competenze nei rispettivi ecosistemi.

Il patto per le competenze è una delle azioni faro dell'agenda per le competenze per l'Europa. È stato adottato dalla Commissione europea il 1° luglio 2020, allo scopo di mobilitare e incentivare i portatori di interessi pubblici e privati negli Stati membri a intraprendere azioni concrete per il miglioramento delle competenze e la riqualificazione delle persone in età lavorativa. Ciò avviene preferibilmente realizzando sforzi comuni nell'ambito di un partenariato, affrontando le esigenze del mercato del lavoro e promuovendo strategie di crescita locali e regionali, nonché le transizioni verde e digitale. Finora hanno aderito al patto per le competenze più di 700 soggetti, con 12 partenariati su vasta scala per le competenze che si occupano della formazione dei lavoratori in 11 ecosistemi (su 14) della strategia industriale. Nei prossimi anni questi soggetti e partenariati permetteranno a circa sei milioni di lavoratori di riqualificarsi e migliorare le proprie competenze.

Molti Stati membri stanno affrontando le carenze di competenze mettendo in atto e ampliando strategie nazionali in materia di istruzione, formazione e occupazione (che in alcuni casi sono state sviluppate nel corso dell'ultimo decennio). Si presta particolare attenzione alla mappatura e alla previsione del fabbisogno di competenze. Per esempio in paesi come il **Belgio** e l'**Estonia**, le carenze di competenze sono identificate attraverso un processo che coinvolge autorità pubbliche, servizi pubblici per l'impiego, datori di lavoro, parti sociali ed esperti del settore dell'istruzione. L'analisi del fabbisogno di competenze è impiegata in canali specifici dai servizi pubblici per l'impiego, soprattutto nella progettazione dei programmi di formazione (ad esempio a **Cipro** e in **Lussemburgo**). Vari Stati membri

(ad esempio **Austria, Bulgaria, Cipro, Cechia, Germania, Estonia, Spagna, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Portogallo, Svezia, Slovacchia e Slovenia**) hanno introdotto politiche nazionali volte specificamente a potenziare le competenze digitali, in qualche caso anche con l'ausilio del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi UE.

Anche i datori di lavoro agiscono per affrontare le carenze di manodopera e competenze, tramite il miglioramento delle competenze e la riqualificazione, nonché altre strategie. L'approccio prevalente prevede corsi di formazione interni ed esterni (di solito nelle grandi aziende), oltre a regimi di formazione finanziati con fondi pubblici. In molti Stati membri (ad esempio **Austria, Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Svezia e Slovacchia**) è stato segnalato che i datori di lavoro hanno collaborato con gli istituti di istruzione e formazione, riconoscendo e certificando le competenze e contribuendo alla qualità dei programmi di istruzione, in linea con il fabbisogno del mercato del lavoro. In vari Stati membri (**Austria, Spagna, Finlandia, Croazia, Irlanda, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia e Slovenia**) le imprese collaborano con i servizi pubblici per l'impiego nella mappatura delle carenze di manodopera e competenze, oltre che nella progettazione e nella realizzazione di programmi per il miglioramento delle competenze e la riqualificazione. In molti Stati membri sono in vigore programmi di cooperazione specifici con le parti sociali.

2.2.2. Misure adottate dagli Stati membri

Gli Stati membri stanno gradualmente prestando maggiore attenzione all'educazione e cura della prima infanzia per superare i vincoli di capacità in alcune zone geografiche, garantendo l'accesso ai bambini svantaggiati e migliorando la qualità, in linea con la raccomandazione sulla garanzia europea per l'infanzia rafforzata e come emerge da molti dei piani d'azione nazionali della garanzia europea per l'infanzia presentati finora. Continua la tendenza ad abbassare l'età dell'istruzione obbligatoria e a introdurre diritti legali. Queste misure sono spesso accompagnate da altre, volte a eliminare o ridurre le rette d'iscrizione oppure a sostenere le famiglie svantaggiate per migliorare l'accessibilità economica. L'espansione delle capacità di educazione e cura della prima infanzia in generale, ma anche riguardo a queste ultime misure, prosegue con il decisivo sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Se da un lato tali investimenti sono potenzialmente in grado di colmare le attuali carenze di capacità in alcune regioni, l'elevato numero di bambini sottopone però il settore a ulteriori pressioni, per cui in alcuni paesi si è provveduto ad adattare determinati requisiti tecnici e qualitativi. Per esempio la **Cechia**, nel quadro del proprio piano per la ripresa e la resilienza, intende incrementare le capacità di educazione e cura della prima infanzia del 40 % entro il 2025 e creare altri 5 000 posti grazie all'FSE+, mentre la **Croazia** mira a creare 22 500 nuovi posti nell'educazione e cura della prima infanzia per aumentare la partecipazione dall'età di tre anni fino all'inizio dell'istruzione obbligatoria, portandola al 90 % entro il 2026, come prevede il piano **croato** per la ripresa e la resilienza. In **Romania** si prevede di costruire entro il 2025 110 asili nido per accogliere fino a 4 500 bambini. In **Italia** saranno creati circa 264 000 posti nell'ambito di iniziative di costruzione, ristrutturazione e messa in sicurezza degli asili nido e delle scuole dell'infanzia. Finanziato nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, l'investimento è volto a migliorare l'offerta di istruzione fin dalla più tenera età. Con una dotazione di 10 milioni di EUR per il primo anno, che può arrivare fino a 16 milioni di EUR per gli anni successivi (per il periodo 2022-2025), nel settembre 2022 **Cipro** ha adottato un regime di sovvenzioni per le strutture di assistenza all'infanzia destinate a bambini di età compresa tra 0 e 4 anni. Il regime intende sovvenzionare i costi degli asili nido per un primo gruppo destinatario di 15 000 bambini, con

il sostegno dell'FSE+. Cipro prevede inoltre, nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza, di abbassare l'età di ingresso all'istruzione pre-primaria obbligatoria e gratuita a quattro anni, accompagnando l'iniziativa con un regime di sovvenzioni che copra le rette delle scuole dell'infanzia di comunità o private per i bambini che non possono essere iscritti alle scuole dell'infanzia pubbliche. In **Bulgaria**, come indicato nel piano per la ripresa e la resilienza, la riforma volta ad abbassare l'età d'inizio dell'istruzione prescolare obbligatoria da cinque a quattro anni è stata applicata gradualmente in tutto il paese, con l'obiettivo di attuarla in tutti i comuni entro il 2023–2024. Inoltre, per migliorare la partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia, nella primavera del 2022 è stata approvata una nuova legge che consente ai genitori di iscrivere i figli ad asili nido e scuole dell'infanzia senza pagare alcuna retta. Nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza della Bulgaria si prevede di ristrutturare 57 scuole dell'infanzia e di costruirne otto. Nel settembre 2021 la **Slovacchia** ha già reso obbligatoria l'istruzione pre-primaria per i bambini di cinque anni, mentre il diritto legale a un posto in una scuola dell'infanzia o in un altro istituto che offra istruzione pre-primaria sarà introdotto nel 2024 per i bambini di quattro anni e nel 2025 per quelli di tre anni. La riforma è accompagnata da investimenti nella creazione di nuovi posti per bambini di età compresa fra tre e cinque anni. Nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza è stato inoltre varato un regime pilota di sovvenzioni per ampliare l'accesso all'educazione e cura della prima infanzia, in particolare per i bambini provenienti da un contesto socioeconomico svantaggiato, comprese le comunità Rom. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza la **Polonia** prevede di effettuare investimenti, per un valore complessivo di oltre 381 milioni di EUR, nella creazione di nuovi posti di assistenza all'infanzia sotto forma di asili nido e centri per bambini, per accogliere fino a 47 500 bambini. Rientrano in questa iniziativa le strutture adattate alle esigenze di bambini con disabilità o che necessitano di cure speciali, a integrazione dei posti creati con finanziamenti dell'FSE+, che copriranno anche il funzionamento di strutture realizzate nel quadro di entrambi i fondi per 36 mesi. Nel novembre 2021 la **Polonia** ha adottato anche una misura volta a sovvenzionare direttamente il finanziamento dell'assistenza all'infanzia. Per il secondo figlio e per ogni figlio successivo, di età compresa tra 12 e 36 mesi, i genitori possono ricevere sussidi fino a un massimo di 12 000 PLN. In **Estonia** le riforme in corso mirano a definire i risultati dell'apprendimento e a individuare le esigenze di sostegno all'apprendimento dei bambini di età inferiore a sette anni (età dell'obbligo scolastico). Nel 2022 la **Lituania** ha riveduto i programmi di educazione e cura della prima infanzia nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza e nel 2021 ha introdotto una metodologia pilota per l'autovalutazione e la valutazione esterna della qualità dei propri servizi. In **Irlanda** è stato introdotto un pacchetto di misure, entrate in vigore a partire dal settembre 2022, per migliorare le retribuzioni e le condizioni del settore, migliorare la qualità dell'offerta e ridurre i costi per i genitori. La **Grecia** utilizzerà le risorse messe a disposizione dal dispositivo per la ripresa e la resilienza per creare oltre 53 000 nuovi posti in strutture per l'assistenza all'infanzia per bambini di età compresa tra due mesi e due anni e mezzo, attraverso la creazione o l'ampliamento di 1 000 unità di assistenza all'infanzia in vari comuni e la creazione di altre 120 unità di questo tipo in grandi aziende.

Le famiglie e i bambini sfollati provenienti dall'Ucraina hanno beneficiato dell'estensione dell'assistenza sociale alle rispettive famiglie in diversi Stati membri, che hanno consentito loro di accedere a strutture per l'assistenza all'infanzia, ad esempio in Belgio, Portogallo, Estonia, Ungheria, Lituania, Spagna e Slovacchia. In gran parte degli Stati membri i bambini sfollati dall'Ucraina hanno accesso all'assistenza all'infanzia in misura pari ai cittadini del paese o ai migranti legalmente residenti, indipendentemente dal loro status giuridico; in altri Stati invece si ottiene parità di accesso solo in seguito alla registrazione per la protezione temporanea. Tuttavia la disponibilità di strutture per la cura

dell'infanzia per garantire un'effettiva parità di accesso a tutti i bambini rimane un problema in diversi vari Stati membri, soprattutto in quelli che ospitano un elevato numero di bambini in fuga dall'Ucraina. In **Danimarca** sono attualmente possibili deroghe alle norme precedentemente stabilite dalla legge danese sugli asili nido e sulla scuola primaria per consentire ai bambini ucraini di mantenere un legame con la propria lingua e la propria cultura pur integrandosi nella società e nel sistema di istruzione danesi. In **Polonia** le modifiche apportate alla regolamentazione dei servizi consentono di aumentare il numero totale di bambini che si avvalgono di un servizio di educazione e cura della prima infanzia. Le autorità locali possono inoltre istituire nuovi centri in questo ambito per soddisfare le esigenze dei bambini ucraini.

Diversi Stati membri hanno investito nella qualità e nell'inclusività dell'istruzione primaria e secondaria, in linea con il principio 1 (Istruzione, formazione e apprendimento permanente) del pilastro. In **Bulgaria** più di 11 000 bambini hanno partecipato al programma nazionale "Insieme per aiutare ogni discente", che intende agevolare la transizione tra scuola dell'infanzia, scuola primaria e scuola secondaria inferiore. La **Cechia** ha deciso di intensificare il sostegno alle scuole nelle regioni strutturalmente svantaggiate attraverso l'offerta formativa e il miglioramento delle competenze degli insegnanti. Questa misura pilota sarà potenziata dopo il 2022 grazie ai finanziamenti del piano per la ripresa e la resilienza e al parziale sostegno dell'FSE+. Il piano per la ripresa e la resilienza della **Romania** si propone di investire nel sostegno alle scuole ad alto rischio di abbandono attraverso un regime di sovvenzioni basato sul meccanismo di allerta precoce sviluppato di recente nonché su obiettivi circoscritti nel tempo, basati su dati concreti ed efficaci sotto il profilo dei costi. L'**Estonia** ha aumentato del 7 % la retribuzione minima degli insegnanti. Nelle Fiandre (**Belgio**), nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza belga sono stati introdotti i cosiddetti test KOALA, destinati ai bambini di cinque anni e intesi a valutarne le competenze linguistiche. In caso di carenze sono adottate misure correttive per colmare il divario prima dell'ingresso nella scuola primaria. Nella comunità francofona verrà gradualmente introdotto un sostegno personalizzato agli alunni volto a ridurre le disuguaglianze e il fallimento scolastico.

Vari Stati membri continuano ad adoperarsi per contrastare le disuguaglianze offrendo un sostegno mirato a scuole e alunni svantaggiati, sebbene persistano difficoltà. In linea con il principio 1 (Istruzione, formazione e apprendimento permanente) del pilastro, gli Stati membri cercano di contrastare le disuguaglianze fornendo finanziamenti supplementari alle scuole svantaggiate, offrendo attività di formazione agli insegnanti e accrescendo la disponibilità di personale di sostegno. In alcuni casi vengono attuate riforme per un'istruzione inclusiva con il sostegno di centri metodologici, che possono orientare e coadiuvare i dirigenti e il personale scolastico. La **Spagna** sta utilizzando i finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza per realizzare nei distretti scolastici almeno 1 000 unità di servizi di sostegno rivolte agli alunni vulnerabili, al fine di offrire orientamento e sostegno psicologico e didattico. Inoltre, nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza, la **Romania** ha selezionato il primo gruppo di scuole ad alto rischio di abbandono (costituito da 1 391 istituti), che riceveranno sovvenzioni per sostenere gli alunni che si trovano in situazioni di vulnerabilità. In **Austria** il progetto pilota "100 scuole e 1 000 opportunità" esamina il modo in cui l'aumento delle risorse destinate a scuole primarie e secondarie che si trovano ad affrontare particolari difficoltà possa migliorare i risultati scolastici. In **Grecia** è stato istituito un quadro per l'istruzione inclusiva, con i relativi orientamenti di attuazione corredati di buone pratiche in uso in altri paesi europei, e un progetto pilota che coinvolge 50 scuole sperimentali accessibili è stato incentrato sull'inclusione di persone con disabilità. Il progetto sarà esteso a livello nazionale con il sostegno dei finanziamenti dell'UE. Tra le principali misure finalizzate all'integrazione degli studenti provenienti da un contesto

migratorio rientra anche un sostegno linguistico supplementare, ad esempio in **Belgio**, **Austria**, nei **Paesi Bassi** e in **Svezia**. L'istituzione di classi ponte separate per i migranti appena arrivati è una pratica in uso in vari paesi, che dovrebbe essere tuttavia applicata con cautela per evitare il rischio di segregazione. Per compensare le perdite di apprendimento tra i bambini svantaggiati causate dalla pandemia diversi paesi hanno avviato programmi mirati, spesso accompagnati da misure di sostegno psicosociale volte ad attenuare l'impatto negativo della chiusura delle scuole sulla salute mentale degli alunni. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza la **Cechia** sta attuando un programma nazionale di tutoraggio su vasta scala, che offre finanziamenti a 400 scuole svantaggiate da destinare a misure di sostegno (ad esempio, per l'assunzione di personale specializzato nel sostegno e per attività di formazione degli insegnanti affinché siano in grado di lavorare con gruppi eterogenei). Alcuni paesi hanno adottato misure per rimuovere le barriere strutturali all'inclusione. Anche la riorganizzazione delle reti scolastiche in **Lettonia** e **Lituania** (nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza) è volta a migliorare le opportunità di apprendimento per gli alunni delle zone rurali. Per migliorare i risultati scolastici degli alunni svantaggiati in tutta l'Unione è necessario un ulteriore impegno. Occorre per esempio migliorare o rendere meno prevalente la differenziazione precoce dei percorsi di istruzione e contrastare la segregazione scolastica; si tratta infatti di aspetti che in diversi paesi rappresentano sfide importanti.

Alcuni Stati membri hanno adottato misure tese a migliorare l'inclusività dei propri sistemi di istruzione per i discenti con bisogni educativi speciali, anche attraverso la rimozione delle barriere fisiche, in linea con il principio 3 (Pari opportunità) del pilastro. Nel giugno 2022 la **Slovacchia** ha adottato il suo primo "piano d'azione per l'attuazione della strategia per un approccio inclusivo all'istruzione 2022-2024" quale progetto pilota per un nuovo sistema di sostegno nelle aule scolastiche per i bambini con bisogni speciali. Gli alunni riceveranno il sostegno sulla base dei propri effettivi bisogni individuali anziché della diagnosi della loro disabilità; nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza la Slovacchia prevede inoltre di rimuovere le barriere architettoniche in 252 grandi scuole secondarie. In **Croazia**, nel quadro del piano nazionale per lo sviluppo del sistema scolastico 2021-2027, è prevista l'attuazione di misure relative allo sviluppo di un sistema di sostegno per bambini e studenti con disabilità, oltre che per studenti provenienti da gruppi vulnerabili. In collaborazione con l'Agenzia europea per i bisogni educativi speciali e l'istruzione inclusiva, la **Polonia** ha presentato piani per una riforma volta a rafforzare l'inclusività del proprio sistema scolastico per gli studenti con disabilità. Il progetto di legge sull'istruzione inclusiva intende sviluppare un sistema interdisciplinare di sostegno per bambini, studenti e famiglie, un nuovo sistema a tre livelli di sostegno allo sviluppo precoce e un nuovo sistema di diagnosi dei bisogni speciali, comprendente il monitoraggio e la valutazione delle misure di sostegno individuali. Il ruolo degli istituti di istruzione speciale sarà ampliato per sostenere un'istruzione ordinaria inclusiva. Sono proposte nuove misure di vigilanza per garantire la qualità delle competenze del personale docente in materia di istruzione inclusiva, nonché il sostegno allo sviluppo di tali competenze. In **Spagna** una riforma prevista nel piano per la ripresa e la resilienza ha cercato di potenziare l'inclusione degli studenti con bisogni speciali nelle scuole ordinarie, impegnandosi contemporaneamente a mantenere centri di istruzione speciale per gli studenti i cui bisogni possono essere soddisfatti più efficacemente in tale sede, anche per sostenere i centri ordinari nelle loro iniziative di inclusione. Grazie al sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la **Grecia** applicherà su base sperimentale programmi speciali di intervento per la prima infanzia che coinvolgeranno oltre 1 400 bambini di età compresa tra 0 e sei anni affetti da disabilità e disturbi dello sviluppo.

In alcuni Stati membri l'integrazione di un gran numero di minori sfollati dall'Ucraina nei sistemi di istruzione nazionali si rivela problematica. Si stima che, a seguito dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, nell'UE siano giunti quasi due milioni di

minori. Pur se con forti variazioni da uno Stato membro all'altro, solo una minoranza di essi è però iscritta ai sistemi di istruzione nazionali nell'anno scolastico 2021-2022. Questa situazione è in parte spiegabile con gli elevati livelli di incertezza in merito alla durata prevista del loro soggiorno nei paesi ospitanti. Molti scelgono quindi di seguire le lezioni online offerte dalle scuole ucraine. Con il prolungarsi dell'aggressione russa, l'inclusione dei minori ucraini nell'istruzione ordinaria dei paesi ospitanti dall'anno scolastico 2022-2023 diventerà una priorità. Allo stesso tempo, attività che consentano ai minori di conservare un forte legame con l'Ucraina contribuiscono a prepararli a ogni possibile evenienza futura, compreso il ritorno al loro paese di origine quando la situazione lo permetterà. Per superare le sfide attuali gran parte degli Stati membri ha già adottato misure a sostegno dell'istruzione dei minori ucraini, come l'offerta di corsi di lingue, sostegno psicosociale e orientamento. Le autorità nazionali si sono adoperate per l'elaborazione di orientamenti per scuole, insegnanti e famiglie. In **Croazia**, ad esempio, l'associazione degli insegnanti per l'educazione e cura della prima infanzia ha elaborato un manuale di comunicazione utilizzando simboli con la traduzione in ucraino e croato per favorire l'integrazione dei minori sfollati provenienti dall'Ucraina nelle attività di educazione e cura della prima infanzia. Molte scuole nei diversi Stati membri si avvalgono inoltre di insegnanti ucraini per contribuire a superare le barriere linguistiche e sopperire nel contempo alle carenze di personale docente.

Gli Stati membri hanno ridotto i requisiti di accesso e offrono finanziamenti per favorire l'integrazione degli studenti sfollati dall'Ucraina nell'istruzione secondaria e terziaria. Alcuni Stati membri (ad esempio **Bulgaria, Cipro, Cechia, Estonia, Spagna, Lituania e Lettonia**) consentono l'accesso alle scuole secondarie superiori e professionali senza documenti comprovanti il completamento di cicli di istruzione precedenti. Diversi altri Stati membri danno prova di flessibilità per quanto riguarda le competenze e i documenti richiesti. In **Cechia** gli studenti possono sostituire un documento mancante che attesti il titolo di studio con una dichiarazione giurata (un atto di notorietà), mentre in **Italia** lo Stato offre una procedura di valutazione alternativa. La **Bulgaria** offre agli studenti un percorso alternativo ai fini dell'ammissione all'anno scolastico successivo, a condizione che alla fine dell'anno scolastico siano state superate tutte le materie tranne tre. In **Romania** gli allievi ucraini iscritti al sistema di istruzione rumeno hanno il diritto di iscriversi al nono anno di scuola senza sostenere l'esame finale nazionale. Per colmare il divario tra l'istruzione secondaria specialistica ricevuta in Ucraina e l'istruzione superiore dell'UE, il **Lussemburgo** offre specifici corsi integrativi che consentono agli studenti di ottenere un accreditamento del loro attuale livello di istruzione valido a livello di UE. Benché le condizioni di ammissione siano di solito fissate dagli stessi istituti di istruzione superiore e possano variare da uno Stato membro all'altro o anche all'interno di uno stesso Stato membro, sono state adottate varie azioni per consentire agli sfollati di proseguire l'istruzione superiore. Ad esempio in **Austria, Croazia, Cechia, Estonia, Finlandia** e a **Malta** le tasse di iscrizione o quelle versate dagli studenti stranieri sono temporaneamente sospese per agevolare l'accesso all'istruzione terziaria. Altri Stati membri, ad esempio **Cipro, Italia e Lituania**, offrono finanziamenti agli studenti per proseguire l'istruzione superiore.

Gli Stati membri continuano ad adottare misure per potenziare la professione docente e far fronte all'aggravarsi delle carenze di insegnanti. Gli Stati membri si trovano sempre più spesso ad affrontare l'emergere di carenze in questo ambito dovute in larga misura all'invecchiamento del corpo docente e alla scarsa attrattiva della professione. Questi problemi sono generalmente più gravi per alcune materie, come le STEM e le TIC, e nelle zone remote o svantaggiate. Anche nei paesi con risultati complessivamente buoni, ad esempio **Estonia, Danimarca o Svezia**, la carenza di docenti rappresenta un rischio per la qualità dell'istruzione nel medio periodo. Per migliorare l'attrattiva della professione, negli ultimi anni in vari paesi le retribuzioni sono state sensibilmente aumentate. Nel settembre

2022, ad esempio, il governo **estone** ha deciso un ulteriore aumento degli stipendi degli insegnanti (pari al 24 %) per il 2023 (in attesa dell'adozione del bilancio). Gli Stati membri mirano inoltre ad attrarre più candidati verso la formazione iniziale degli insegnanti, a sostenere i nuovi insegnanti, a migliorare le condizioni di lavoro e a offrire percorsi alternativi verso la professione. Ad esempio la **Lituania** offre borse di studio agli studenti dell'ultimo anno che firmano contratti di lavoro triennali con una scuola o un'amministrazione comunale. Nei **Paesi Bassi** gli insegnanti non qualificati possono presentare domanda per un programma di borse di studio per insegnanti in modo da conseguire una laurea di primo livello o una laurea magistrale; nel luglio 2021 la **Spagna** ha approvato un provvedimento legislativo che mira, tra l'altro, a ridurre il numero di contratti a tempo determinato per gli insegnanti del settore pubblico. Alcuni paesi hanno adottato riforme di carattere più generale, che comportano modifiche dei programmi di formazione iniziale e continua degli insegnanti. L'**Estonia**, ad esempio, ha adottato un "Piano d'azione per la nuova generazione di insegnanti" incentrato sulla qualità della gestione e della cultura organizzativa nelle scuole, sulla formazione iniziale e in servizio degli insegnanti, sulle opportunità di carriera e sviluppo, sul sostegno lungo tutto il ciclo della carriera e sull'attrattiva della professione docente. Una recente riforma introdotta in **Francia** obbliga tutti gli insegnanti a partecipare ad attività di formazione continua e, a partire da gennaio 2022, sono stati aperti nuovi centri di formazione per il personale docente. A **Cipro**, nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, e in **Polonia** sono in corso di elaborazione sistemi di valutazione degli insegnanti e si stanno introducendo standard di qualità per l'insegnamento. Analogamente la **Grecia** ha recentemente introdotto un quadro di valutazione degli insegnanti e, con il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza, effettuerà ulteriori investimenti per rafforzare le loro competenze. In **Belgio** (Fiandre) le persone che si avvicinano all'insegnamento da altri settori possono beneficiare di 10 anni di riconoscimento delle precedenti esperienze lavorative, aspetto importante per determinarne la retribuzione.

Dopo l'interruzione causata dalla pandemia riprendono gli sforzi di modernizzazione volti a migliorare le competenze di base dei giovani e a dotarli delle abilità necessarie nel XXI secolo, in linea con il principio 1 (Istruzione, formazione e apprendimento permanente) del pilastro. Sono in corso di realizzazione riforme generali dei programmi di studio, ad esempio in **Belgio, Slovacchia, Cechia, Spagna, Grecia e Romania**, allo scopo di rafforzare l'acquisizione delle competenze chiave, spesso rivolgendo particolare attenzione alle competenze digitali e STEM nonché alle competenze in materia di sostenibilità ambientale. In **Slovacchia** la riforma si fonderà sulla creazione di 40 centri regionali che coadiuveranno le scuole nelle attività di tutoraggio, orientamento e consulenza promosse nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. In **Slovenia**, nei **Paesi Bassi**, in **Ungheria** e in **Lussemburgo** le competenze digitali sono potenziate nei programmi di studio a tutti i livelli di istruzione. In **Bulgaria** nel 2022 è stata varata, con il sostegno dell'FSE, una nuova piattaforma nazionale per le lezioni online che sarà operativa nell'anno scolastico 2022/2023. La piattaforma consentirà agli insegnanti di creare contenuti di apprendimento digitale, come lezioni, esercizi o test, utilizzando differenti risorse elettroniche. In **Romania** sono in corso di introduzione test standardizzati volti a migliorare il monitoraggio dei risultati scolastici. In **Grecia** è stato organizzato per la prima volta un programma di valutazione a livello di sistema in greco e matematica che ha interessato 12 000 alunni, con l'obiettivo di valutare l'attuazione dei nuovi programmi di studio e i risultati dell'apprendimento ottenuti dagli alunni a vari livelli. Inoltre il piano d'azione per l'istruzione digitale, previsto dalla strategia di trasformazione digitale della **Grecia** per il periodo 2020-2025, prevede la revisione dei programmi di studio, l'introduzione di un certificato per le competenze informatiche di base destinato ai quindicenni e l'offerta di risorse di istruzione digitale per le scuole primarie e secondarie. In **Portogallo** la rete scolastica "*Ciência Viva*", sostenuta dal dispositivo per la

ripresa e la resilienza, mira a potenziare l'insegnamento sperimentale delle scienze e a consolidare la cultura scientifica nelle scuole primarie e secondarie.

La trasformazione digitale dell'istruzione e della formazione riceverà un notevole impulso dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri intraprenderanno riforme e investimenti importanti nell'istruzione digitale: saranno investiti più di 28 miliardi di EUR nell'istruzione e nella formazione digitale¹³⁷. La maggior parte dei paesi investirà nella connettività e nelle infrastrutture digitali, spesso con l'obiettivo di colmare il divario digitale. Questi investimenti saranno accompagnati da misure tese a sviluppare le competenze digitali di studenti e insegnanti. La **Germania**, ad esempio, nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza, prevede di istituire centri di competenza per l'istruzione digitale fondati su un sistema di collaborazione tra istituti per l'istruzione e la formazione in servizio degli insegnanti, università e istituti di ricerca. Nel quadro del proprio piano per la ripresa e la resilienza la **Bulgaria** investirà in laboratori STEM nelle scuole, comprese aule ad alta tecnologia, al fine di promuovere l'alfabetizzazione digitale e migliorare i metodi di insegnamento delle discipline STEM. Saranno istituiti un centro STEM nazionale e tre centri STEM regionali che organizzeranno attività di formazione per gli insegnanti ed elaboreranno materiale didattico. Grazie al sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza la **Grecia** prevede di investire nelle infrastrutture digitali e di laboratorio del proprio sistema di istruzione in generale, e ha già fornito attrezzature digitali (tra cui computer portatili e tablet) a oltre mezzo milione di alunni e studenti provenienti da famiglie a basso reddito e a più di 150 000 insegnanti delle scuole primarie e secondarie. Entro la fine del 2024 la **Spagna** intende promuovere la trasformazione digitale della formazione professionale investendo nelle attività di formazione digitale e verde degli insegnanti del settore della formazione professionale, nella conversione delle aule in spazi di tecnologia applicata, nella creazione di aule di "imprenditorialità" e nell'istituzione di una rete di 50 centri di eccellenza per stimolare la ricerca e l'innovazione. Sulla scia delle nuove misure adottate nel luglio 2021 nel quadro del proprio piano per la ripresa e la resilienza, entro il 2025 la Spagna fornirà dispositivi portatili ad almeno 300 000 studenti appartenenti a gruppi vulnerabili nelle scuole pubbliche o in quelle finanziate con fondi pubblici. Inoltre installerà e aggiornerà sistemi digitali interattivi e ne curerà la manutenzione in almeno 240 000 aule di scuole pubbliche, per consentire l'apprendimento misto, oltre ad offrire attività di formazione in campo digitale a 700 000 insegnanti. Nel gennaio 2022 il **Portogallo** ha firmato contratti per l'acquisto di 600 000 nuovi computer portatili da prestare a insegnanti e alunni, grazie a finanziamenti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Nel quadro del proprio piano per la ripresa e la resilienza l'**Irlanda** prevede di introdurre l'internet a banda larga in circa 1 100 scuole primarie e di fornire finanziamenti per infrastrutture TIC, tra cui dispositivi e software, a più di 3 100 scuole primarie e post-primarie.

Anche se per l'accesso all'istruzione terziaria, in particolare per i giovani vulnerabili, sussistono ancora difficoltà, in alcuni Stati membri l'attenzione a livello strategico si sta spostando verso un'istruzione superiore adeguata alle esigenze future alla luce della duplice transizione. Gran parte degli Stati membri si concentra sulla qualità dell'offerta

¹³⁷ La cifra si basa sulla metodologia di inquadramento per pilastro per il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza e corrisponde al costo stimato delle misure destinate a "*Capitale umano nella digitalizzazione*" come settore strategico primario o secondario. Il calcolo è basato sui 26 piani di ripresa e resilienza approvati dalla Commissione e dal Consiglio al novembre 2022 (tutti gli Stati membri tranne l'Ungheria). Si tratta di costi stimati: i finanziamenti effettivi si baseranno sui traguardi e sugli obiettivi conseguiti. La Commissione ha valutato le stime dei costi all'atto della presentazione e dell'approvazione dei piani iniziali. Gli Stati membri non sono tenuti a presentare ricevute di spesa e la Commissione non verificherà i costi effettivi delle misure sostenute dal dispositivo per la ripresa e la resilienza.

accademica, affrontando il problema degli squilibri tra domanda e offerta di competenze e dell'accesso dei laureati al mercato del lavoro, nonché della competitività internazionale degli istituti di istruzione superiore. Alcuni paesi stanno già avviando importanti riforme della governance, potenziando tra l'altro i finanziamenti basati sui risultati. A **Cipro** è stato costituito un gruppo di lavoro nazionale per sfruttare le nuove opportunità offerte dall'iniziativa delle università europee, che rafforza la cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore in Europa. In **Bulgaria** un pacchetto di misure ha come obiettivo innalzare i requisiti per il personale docente, migliorare il sistema di accreditamento, modificare gli attestati del personale docente e introdurre misure antiplagio. Per soddisfare il fabbisogno di competenze nei settori a rapida crescita, in alcuni Stati membri (ad esempio **Cechia, Svezia e Finlandia**) saranno introdotti nuovi programmi e posti di studio nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza. In **Finlandia** gli istituti di istruzione superiore amplieranno la propria capacità di ammissione offrendo almeno 600 posti di studio nel 2022 per i corsi di laurea di primo livello. In **Italia** si prevede di creare tre poli per l'istruzione digitale, orientati alla trasformazione digitale dell'istruzione superiore. In **Slovacchia** saranno introdotti contratti di risultato tra scuole e amministrazione pubblica per promuovere la profilazione e la diversificazione delle università sulla base dei loro specifici punti di forza e del potenziale di sviluppo. Solo pochi paesi hanno adottato strategie mirate per migliorare l'inclusività e l'accessibilità dell'istruzione superiore. In **Irlanda** il programma "Finanziare il futuro" aumenta i finanziamenti per il sostegno agli studenti e propone opzioni di finanziamento sostenibile per l'istruzione superiore e piani per migliorare la qualità dell'istruzione superiore. Affronta il problema dei divari di competenze e promuove la partecipazione dei gruppi sottorappresentati, riducendo gradualmente le tasse scolastiche e aumentando le borse di studio, con una contemporanea eliminazione progressiva dei prestiti per studenti. Allo stesso modo **Spagna e Italia** stanno aumentando il numero delle borse di studio e investendo in alloggi per studenti.

Diversi Stati membri hanno introdotto riforme complessive del proprio sistema di istruzione e formazione professionale (IFP). In **Portogallo**, in linea con la riforma prevista nel piano per la ripresa e la resilienza, nel luglio 2021 il governo e le parti sociali hanno stipulato un accordo tripartito in materia di formazione professionale e qualifiche. L'accordo mira a creare un sistema di governance più reattivo e flessibile, che pone in primo piano l'apprendimento digitale e sviluppa livelli post-secondari e intermedi di IFP. Nel marzo 2022 la **Spagna**, nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza, ha introdotto una legge che integra due sistemi di IFP preesistenti (collegati uno all'istruzione e l'altro al mercato del lavoro) in un unico quadro, al fine di applicare una prospettiva di apprendimento permanente. Tale legge è stata seguita da un accordo in materia di innovazione, internazionalizzazione nell'IFP e transizioni verde e digitale. In **Bulgaria** sarà introdotto in via sperimentale un aggiornamento degli elenchi di occupazioni e norme relative all'IFP nell'ambito di un'operazione strategica dell'FSE+ adottata nel 2022. Nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza si prevedono nuove modifiche del quadro normativo dell'IFP: cambierà l'elenco delle professioni connesse all'IFP nonché i relativi programmi, conformemente alle esigenze del mercato del lavoro. Tramite il piano per la ripresa e la resilienza saranno inoltre ristrutturati 24 centri di eccellenza IFP, mentre l'FSE+ offrirà un sostegno alle loro attività. In **Lettonia** nel marzo 2022 sono state apportate modifiche alla legge sull'istruzione professionale che ampliano le possibilità di ottenere qualifiche al di fuori di una determinata scuola, per esempio in mobilità, in altri istituti scolastici o in ambienti di lavoro, oltre che tramite l'apprendimento non formale, e che introducono un approccio modulare. La riforma precisa inoltre le condizioni dell'apprendistato e dell'apprendimento basato sul lavoro, introduce un'assicurazione sugli infortuni per gli studenti, migliora il monitoraggio dei percorsi di carriera dei diplomati e individua alcuni istituti di IFP come centri di eccellenza.

In **Lituania** nel 2022 è stata (o sarà) introdotta una serie di riforme in materia di IFP riguardanti gli apprendistati, le valutazioni delle competenze, il consolidamento della rete di IFP nonché i centri di eccellenza professionale, sulla base degli impegni assunti nel piano nazionale per la ripresa e la resilienza.

Gli Stati membri hanno ampliato le opzioni di accesso all'istruzione post-secondaria e terziaria per i diplomati dell'IFP di livello secondario, in linea con il principio 1 (Istruzione, formazione e apprendimento permanente) del pilastro. L'**Ungheria**, ad esempio, ha modificato il proprio sistema di punteggio per l'ammissione all'istruzione superiore in modo da consentire il calcolo dei punti per l'ammissione sulla base dei risultati IFP a partire dall'anno accademico 2021/2022. La **Svezia** ha modificato i requisiti dei programmi nazionali di formazione professionale nell'istruzione secondaria superiore per consentire agli studenti di soddisfare i criteri di base per l'ammissibilità all'istruzione superiore, ad esempio per quanto riguarda lo svedese e l'inglese. L'**Italia** sta aumentando il numero degli organismi di formazione professionale terziaria con la creazione di reti formate da aziende, università e centri di ricerca, autorità locali e sistemi di istruzione/formazione. Con la modifica del regime dei "corsi di specializzazione tecnologica" il **Portogallo** ha rafforzato il ruolo di tali corsi come formazione per la doppia certificazione post-secondaria non terziaria che fornisce qualifiche sulla base di una formazione tecnica specializzata. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza la **Romania** sta elaborando un percorso professionale completo per l'istruzione tecnica superiore che garantisca agli studenti iscritti a corsi di istruzione secondaria duale un percorso scolastico globale, in modo da consentire loro di accedere a programmi di istruzione terziaria. Questa riforma, accompagnata da vari investimenti sostenuti dal piano per la ripresa e la resilienza, intende migliorare la qualità, l'attrattiva e la pertinenza dell'istruzione duale per il mercato del lavoro; entro il 2026 la riforma dovrebbe portare a un aumento (dal 17 % al 40 %) della percentuale di studenti di scuola secondaria superiore impegnati in questo percorso.

Le competenze per le transizioni verde e digitale occupano un posto di rilievo nelle più ampie strategie in materia di competenze o nelle misure a favore dell'occupazione in diversi Stati membri. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza e a integrazione dell'imminente Fondo sociale europeo Plus (FSE+) la **Spagna** prevede di finanziare la riqualificazione dei lavoratori a rischio di espulsione dal lavoro consentendo loro di acquisire nuove competenze per le trasformazioni digitale, verde e produttiva. Verrà inoltre condotta un'indagine per individuare i rispettivi fabbisogni di competenze in almeno 23 settori produttivi. Nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza della **Lituania** è stato varato un programma pilota per aumentare la portata e la diversità delle misure adottate a favore dell'occupazione. Tale programma si proponeva di contribuire agli obiettivi della trasformazione digitale e verde e di promuovere l'economia circolare. Ponendo un accento particolare sulle competenze verdi e digitali, la **Grecia** ha riformato il proprio sistema nazionale di apprendimento permanente e dalla fine del 2022 in poi offrirà programmi di formazione specifici a circa mezzo milione di persone per migliorarne le competenze digitali e verdi. A **Cipro** la strategia nazionale per l'apprendimento permanente 2021-2027 comprende un pilastro specifico sulla transizione verde e la sostenibilità. Per soddisfare una domanda di competenze in costante mutamento alcuni Stati membri misurano e prevedono il fabbisogno di competenze per orientare le proprie politiche. L'**Estonia** e l'**Irlanda**, ad esempio, individuano le future carenze di competenze tramite un processo partecipativo, che di solito coinvolge rappresentanti delle autorità pubbliche, servizi pubblici per l'impiego, datori di lavoro, parti sociali, università e diversi esperti.

Alla luce della trasformazione digitale numerosi Stati membri stanno perseguendo strategie globali per migliorare le competenze digitali della propria popolazione adulta.

Spesso il principale obiettivo delle misure strategiche è impartire una formazione diretta e migliorare il livello delle competenze digitali. Nel contesto del proprio piano per la ripresa e la resilienza la **Spagna** si propone, ad esempio, di migliorare il livello delle competenze digitali della popolazione. Una misura prevede una rete di centri di sostegno per la formazione in competenze digitali di base e avanzate, che comprende azioni per consentire agli anziani di acquisire l'autonomia digitale o favorire la formazione dei minori vulnerabili, oltre a varie campagne di sensibilizzazione. Si prevedono inoltre attività tese ad accrescere le capacità digitali dell'intera popolazione tramite la collaborazione con il settore privato: ad esempio la piattaforma di formazione ad accesso gratuito "*Digitalizate Plus*", e lo sviluppo di risorse digitali per la diffusione e l'insegnamento dello spagnolo entro la fine del 2025. Alcuni Stati membri, ad esempio la **Cechia** e l'**Estonia**, stanno realizzando investimenti significativi in programmi diretti di miglioramento delle competenze digitali destinati all'intera popolazione. Tra questi figurano anche programmi di formazione per le competenze digitali, rivolti a gruppi specifici di destinatari come persone in cerca di occupazione, esperti e datori di lavoro, in particolare le PMI. Nel settembre 2021 il governo vallone in **Belgio** ha adottato un nuovo progetto di decreto sul potenziamento delle competenze digitali di base, che prevede un aumento delle ore di formazione, una pedagogia standardizzata, il coordinamento con i servizi per l'impiego e finanziamenti più stabili e cospicui per le strutture che offrono questo tipo di formazione. In **Lussemburgo** nell'ottobre 2021 è stato adottato un piano d'azione nazionale per l'inclusione digitale, contenente un'importante sezione sulle competenze digitali, che offre alfabetizzazione digitale in un contesto di istruzione formale e non formale a tutti i livelli e a tutti i gruppi di età, con iniziative dedicate che consentono ai cittadini di acquisire l'autonomia digitale. Per sviluppare l'istruzione digitale e promuovere le competenze digitali di cittadini e lavoratori dipendenti in vari settori, la **Polonia** ha elaborato, nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza, un piano di sviluppo delle competenze digitali per il periodo 2023-2030. **Malta** sta organizzando un "censimento delle competenze digitali" della propria forza lavoro, i cui risultati dovrebbero essere disponibili alla fine del 2022. In **Finlandia**, nel quadro dell'ampia riforma dell'apprendimento permanente inclusa nel piano per la ripresa e la resilienza, il primo invito a presentare candidature per l'offerta di formazione volta a potenziare le competenze digitali e/o verdi è stato pubblicato nella primavera 2022. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza la **Bulgaria** sta investendo nella realizzazione di una piattaforma per l'apprendimento degli adulti destinata alla formazione di 500 000 persone nel settore delle competenze digitali. Con un investimento contemplato dal piano per la ripresa e la resilienza la **Romania** intende convertire numerose biblioteche in poli di competenze digitali, nei quali 100 000 persone provenienti da comunità svantaggiate seguiranno corsi di formazione in competenze digitali di base. La strategia dell'**Irlanda** per l'alfabetizzazione generale, matematica e digitale degli adulti fornisce un sostegno gratuito agli adulti affinché acquisiscano le competenze digitali di base necessarie per partecipare alla società. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza Cipro ha adottato un piano d'azione nazionale per le competenze informatiche, volto a rafforzare le competenze digitali in tutta la società.

L'istruzione e la formazione professionale possono assolvere una funzione fondamentale nel promuovere le competenze digitali. La **Spagna** sta investendo nella trasformazione digitale dell'IFP nel quadro del proprio piano per la ripresa e la resilienza, che contiene importanti azioni sulla formazione verde e digitale degli insegnanti del settore della formazione professionale e sulla conversione delle aule in spazi di tecnologia applicata che ricreino ambienti di lavoro tecnologici. In **Lituania** la legislazione sul regime di apprendistato collegata al piano per la ripresa e la resilienza contiene un obiettivo specifico relativo alla trasformazione digitale, in base al quale almeno il 40 % degli apprendistati deve

concentrarsi sulle competenze digitali. Per soddisfare la crescente domanda di competenze digitali il **Portogallo** sta rivedendo i contenuti dell'istruzione e formazione professionale inseriti nel catalogo nazionale delle qualifiche in questo settore. Tale iniziativa prevede in particolare l'introduzione di moduli di formazione connessi a tecnologie e strumenti al fine di sviluppare le competenze più necessarie nel contesto professionale sulla base di una diagnosi che permetta di anticipare le competenze richieste.

Nel contesto del Green Deal europeo e della necessità di una transizione più rapida verso l'energia pulita, alla luce della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, gli Stati membri stanno attuando misure di vario genere per promuovere e sviluppare le competenze per la transizione verde. In **Estonia**, ad esempio, il piano per la ripresa e la resilienza prevede investimenti nelle competenze verdi finalizzati al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione, per dotare la forza lavoro di conoscenze e competenze più vaste nell'economia verde. La misura incoraggia la diffusione delle tecnologie verdi tramite il trasferimento delle conoscenze, la modernizzazione dei contenuti e l'organizzazione di programmi di formazione per l'acquisizione di competenze nel contesto dell'istruzione superiore e dell'IFP, nonché l'offerta di attività di miglioramento delle competenze e di riqualificazione. Saranno aggiornati, e se del caso sviluppati, nuovi standard professionali, che specifichino i risultati dell'apprendimento nell'ambito delle competenze verdi e selezionino competenze e settori specifici aventi il massimo impatto sulla transizione verde. Inoltre il piano territoriale per una transizione giusta riguardante la regione estone di Ida-Viru, la cui economia dipende dallo scisto bituminoso, contiene misure dedicate al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione dei lavoratori e delle persone in cerca di occupazione, oltre a offrire assistenza nella ricerca di lavoro e a favorire l'inclusione attiva delle persone in cerca di occupazione. In **Svezia** il governo ha proposto di investire 100 milioni di SEK nel 2022 per migliorare le competenze per il clima (*kompetenslyft för klimatet*). L'Agenzia svedese per l'innovazione (Vinnova) sta lavorando a una proposta sulle modalità per definire tale azione, ossia sui programmi da considerarsi ammissibili, sulle modalità di distribuzione dei fondi e sull'autorità responsabile dell'amministrazione. Nell'aprile 2022 in **Danimarca** è stato adottato un pacchetto del valore di 100 milioni di DKK per attività di formazione e di miglioramento delle competenze verdi. Il finanziamento sarà utilizzato, tra l'altro, per investimenti in attrezzature e nello sviluppo delle competenze dei formatori, soprattutto nei settori agricolo, alimentare, tecnologico, delle costruzioni e dei trasporti. Più in generale tutti gli erogatori di formazione per le imprese e il mercato del lavoro possono chiedere finanziamenti per sviluppare e verificare percorsi di istruzione in materia di adattamento ai cambiamenti climatici e transizione verde nel periodo 2022-2025.

L'erogazione di formazione è un importante settore strategico per soddisfare il fabbisogno di competenze della transizione verde. In alcuni Stati membri, ad esempio **Irlanda e Spagna**, sono previsti programmi di formazione specifici per specialisti in settori e occupazioni caratterizzati da una forte domanda di posti di lavoro verdi. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza **Malta** intende introdurre un programma di formazione e certificazione nel settore dell'edilizia e delle costruzioni, con particolare riguardo per le ristrutturazioni. In **Austria** *klimaaktiv*, l'iniziativa per la protezione del clima avviata dal ministero federale per l'Azione per il clima, l'ambiente, l'energia, la mobilità, l'innovazione e la tecnologia introduce contenuti innovativi nei programmi di istruzione esistenti e attualmente offre qualifiche agli specialisti dei settori dell'edilizia e delle ristrutturazioni, dell'energia e della tecnologia edile, dell'informatica verde, del risparmio energetico, della gestione dell'energia, della mobilità e della consulenza energetica. Sono altresì previste iniziative volte a incentivare i disoccupati a seguire corsi di formazione in materia di competenze verdi. In **Danimarca** i lavoratori non qualificati e i lavoratori le cui competenze sono obsolete hanno diritto a prestazioni di disoccupazione più elevate (110 %

del livello base) se intraprendono un percorso di istruzione professionale per un'occupazione caratterizzata da carenze, compresa la formazione per posti di lavoro verdi.

Per aumentare la partecipazione all'apprendimento degli adulti, soprattutto tra i lavoratori con un basso livello di qualifiche, gli Stati membri introducono misure per favorire un coinvolgimento più efficace, in linea con i principi 1 e 4 (rispettivamente Istruzione, formazione e apprendimento permanente e Sostegno attivo all'occupazione) del pilastro. Ad esempio in **Belgio**, in parte grazie ai finanziamenti a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la comunità fiamminga ha varato una strategia mirata a segmenti specifici della popolazione adulta, coordinata con lo sviluppo di un regime di conti individuali di apprendimento e misure di sostegno per gli erogatori nel settore dell'apprendimento degli adulti e di potenziamento dei partenariati per l'apprendimento permanente. Tali iniziative integrano il diritto individuale a cinque giorni di formazione per dipendente all'anno (in equivalenti a tempo pieno) che sarà attuato nel 2024 a livello federale nel contesto del piano per la ripresa e la resilienza. In **Grecia** i conti individuali di apprendimento costituiscono l'elemento centrale di un'importante riforma dell'erogazione dell'apprendimento degli adulti, attuata nel contesto del piano nazionale per la ripresa e la resilienza e intesa a rispondere più efficacemente alle esigenze del mercato del lavoro tramite un meccanismo rafforzato di anticipazione delle competenze. La strategia generale di **Cipro** per l'apprendimento permanente 2021-2027 fa riferimento all'attuazione dei conti individuali di apprendimento, promossa tramite l'FSE+. La strategia si propone di garantire, tra l'altro, che l'apprendimento permanente sia accessibile e adeguato per tutti gli adulti. Nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza la **Lituania** svilupperà un nuovo sistema informatico, basato sul modello dei conti individuali di apprendimento, per gli adulti che desiderano continuare il proprio percorso formativo; contemporaneamente sarà anche possibile accedere a servizi correlati, come l'orientamento professionale e il riconoscimento di abilità e competenze. Per migliorare la corrispondenza tra i programmi di apprendimento degli adulti e le esigenze del mercato del lavoro la **Croazia** ha allineato i programmi di apprendimento degli adulti al quadro delle qualifiche croate (CROQF) e ha migliorato il riconoscimento dell'apprendimento informale e non formale. In **Danimarca** un'iniziativa per la rotazione dei posti di lavoro mira a consentire ai lavoratori di impegnarsi nell'apprendimento e di beneficiare dell'apprendimento permanente offrendo regimi di sostituzione per i lavoratori soggetti a vincoli di tempo. Nel settembre 2021 l'**Ungheria** ha introdotto un programma (del valore di 175 milioni di EUR) per il miglioramento delle competenze di 70 000 lavoratori dipendenti entro il 2025, che prevede incentivi per il coinvolgimento di gruppi svantaggiati come i lavoratori con un basso livello di competenze, i giovani, i lavoratori dipendenti di età superiore ai 50 anni o le persone con disabilità.

Gli Stati membri si adoperano per garantire la qualità, il riconoscimento e la comprensione delle microcredenziali, utilizzate sempre più spesso nei sistemi di istruzione, formazione e del mercato del lavoro, in linea con i principi 1 e 4 (rispettivamente Istruzione, formazione e apprendimento permanente e Sostegno attivo all'occupazione) del pilastro. Alcuni Stati membri istituzionalizzano l'uso e il riconoscimento delle microcredenziali quale strumento dal notevole potenziale in termini di miglioramento delle competenze e riqualificazione, in maniera rapida e mirata, di lavoratori, discenti e persone in cerca di occupazione nel contesto della duplice transizione. In **Irlanda** i certificati sulle microcredenziali sono integrati nel quadro nazionale delle qualifiche sin dalla sua istituzione, nel 2003. Nel 2022 tali certificati sono rilasciati da vari erogatori, tra cui istituti di istruzione superiore, IFP ed erogatori non formali, e sono sempre più apprezzati dagli attori del mercato del lavoro in quanto offrono opportunità mirate, flessibili e verificabili di miglioramento delle competenze. Nei **Paesi Bassi** le microcredenziali (*edubadge*) possono essere rilasciate online e i destinatari possono archivarle e condividerle con i datori di lavoro

o gli erogatori di istruzione in modo tale da rendere l'apprendimento degli adulti più flessibile e accessibile. In **Croazia**, in seguito all'adozione della nuova legge sull'istruzione degli adulti nel contesto del piano per la ripresa e la resilienza, nel 2021 le "microqualifiche" sono entrate a far parte dell'istruzione formale degli adulti. Il quadro nazionale delle qualifiche croato comprenderà unità di risultati dell'apprendimento connesse a brevi corsi di formazione, che possono sfociare in qualifiche parziali o complete. Recentemente in **Spagna** la nuova legge sull'IFP (legge organica 3/2022) ha integrato le microcredenziali nell'IFP formale, prevedendo un percorso per accumulare e aggregare le singole credenziali in un certificato ufficiale di IFP. Analogamente in **Lettonia** la nuova legge sull'IFP, del marzo 2022, consente di accumulare le microcredenziali in vista di una qualifica completa oppure di usarle come qualifiche a sé stanti. Con la revisione (in corso) della legge sull'istruzione degli adulti **L'Estonia** intende disciplinare contenuti, offerta, qualità e durata delle esperienze di apprendimento che portano al rilascio di microcredenziali. In altri Stati membri, ad esempio **Polonia, Slovenia e Finlandia**, sono in corso consultazioni e discussioni su iniziative giuridiche concernenti le microcredenziali. In Polonia l'attuazione delle microcredenziali beneficerà del sostegno dell'FSE+.

La garanzia per i giovani rafforzata continua a costituire un elemento fondamentale delle politiche volte a promuovere riforme strutturali e misure a favore dell'occupabilità dei giovani. Nel quadro della garanzia per i giovani rafforzata, in linea con il principio 4 (Sostegno attivo all'occupazione) del pilastro e nel contesto delle misure sostenute dai fondi dell'UE (FSE+ e dispositivo per la ripresa e la resilienza), alcuni Stati membri hanno varato nuove iniziative per attuare la garanzia per i giovani rafforzata. Alla fine del 2021 il **Portogallo** ha adottato un "piano nazionale rafforzato per l'attuazione della garanzia per i giovani" e nel giugno 2021 la **Spagna** ha introdotto il "piano Garanzia per i giovani plus 2021-2027" insieme alla "strategia per la gioventù 2030". **Lituania, Svezia ed Estonia** (quest'ultima nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza) hanno recentemente adottato nuovi piani di attuazione della garanzia per i giovani. Altri Stati membri, ad esempio **Croazia e Grecia**, stanno aggiornando i piani di attuazione della garanzia per i giovani, mentre la **Bulgaria** lavora a un accordo quadro nazionale per l'attuazione della garanzia per i giovani.

Un considerevole numero di Stati membri, anche grazie al sostegno dei finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza, persegue riforme e nuovi programmi, tra cui incentivi all'assunzione e regimi di accompagnamento rivolti ai giovani. L'obiettivo è migliorare l'occupabilità dei giovani, in linea con i principi 1 e 3 (rispettivamente Istruzione, formazione e apprendimento permanente e Pari opportunità) del pilastro. In **Estonia** il piano per la ripresa e la resilienza abbraccia varie misure di sostegno ai giovani, come una riforma delle competenze a favore della transizione digitale, comprendente nuove opportunità di carriera sia per gli occupati che per i disoccupati tramite il miglioramento delle competenze e la riqualificazione nelle TIC. Un'altra misura denominata "Il mio primo lavoro" intende ridurre la disoccupazione giovanile incoraggiando l'assunzione di giovani con limitata esperienza lavorativa mediante una combinazione di integrazioni salariali e opportunità di formazione. In **Grecia** il programma "*Proto Ensimo*" (primo timbro) agevola il primo ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore privato offrendo sussidi pari a 600 EUR (o 300 EUR per il tempo parziale) sia ai giovani lavoratori dipendenti sia ai datori di lavoro. La **Spagna** ha inserito nel proprio piano per la ripresa e la resilienza l'iniziativa "*Investimento a favore dei giovani disoccupati*", articolata su tre programmi. Il programma "*Tandem*" è volto al conseguimento della competenza professionale abbinando attività di formazione e occupazione: almeno il 25 % del programma è dedicato a competenze connesse al clima e un altro 25 % alle competenze digitali. Il secondo programma, denominato "*Prima esperienza*", agevola la prima esperienza di lavoro:

almeno il 20 % del programma è dedicato a competenze connesse al clima e un altro 20 % a competenze in campo digitale; infine il programma "*Investigo*" offre opportunità di lavoro legate allo sviluppo di un progetto di ricerca. A **Cipro**, nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza, si prevede di istituire unità mobili degli SPI per raggiungere più efficacemente i giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET). Il piano per la ripresa e la resilienza di Cipro prevede altresì un regime di sussidi per i datori di lavoro del settore privato sotto forma di incentivo ad assumere giovani disoccupati e NEET (fascia di età 15-29 anni) e a fornire due mesi di formazione. Cipro intende inoltre affrontare gli squilibri tra domanda di competenze da parte del mercato del lavoro e offerta di competenze da parte del sistema scolastico estendendo il proprio meccanismo pilota per il monitoraggio dei percorsi di carriera dei diplomati e laureati a tutti gli istituti di istruzione superiore entro il 2023. Grazie a finanziamenti a titolo dell'FSE+ Cipro intende inoltre attuare l'iniziativa ALMA (*Aim, Learn, Master, Achieve*) rivolta ai NEET, e in particolare ai giovani svantaggiati. L'iniziativa ALMA sarà promossa tramite attività di cooperazione/partnership tra SPI, datori di lavoro/impresе e altre potenziali organizzazioni partner. La **Slovacchia** prevede di aggiornare il programma di tirocinio per laureati, volto ad accrescere l'occupabilità delle persone svantaggiate in cerca di occupazione (ad esempio NEET e persone che hanno abbandonato precocemente la scuola) permettendo loro di acquisire e rafforzare le proprie competenze lavorative grazie a un'esperienza pratica presso un'azienda.

Alcuni Stati membri hanno avviato iniziative volte a migliorare l'inserimento dei lavoratori anziani nei mercati del lavoro e la loro occupabilità, il che contribuirà anche ad affrontare la sfida del cambiamento demografico, in linea con i principi 3 e 4 (rispettivamente Pari opportunità e Sostegno attivo all'occupazione) del pilastro. Nel contesto della pandemia il **Lussemburgo** ha temporaneamente allentato le restrizioni all'occupazione retribuita delle persone che hanno ottenuto il pensionamento anticipato per coprire il fabbisogno di personale in diversi settori, in particolare nel settore sanitario.

Gli Stati membri adottano sempre più spesso misure per la concessione di congedi speciali e congedi familiari permanenti alle persone con responsabilità di assistenza, al fine di promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in linea con i principi 2 e 9 (rispettivamente Parità di genere ed Equilibrio tra attività professionale e vita familiare) del pilastro. In **Belgio**, a partire dal 1° settembre 2021 la durata massima del congedo per assistenza informale a persone che necessitano di assistenza è stata estesa a tre mesi nel caso del lavoro a tempo pieno, oppure a sei mesi nel caso di una riduzione di 1/5 o di dimezzamento dell'orario di lavoro a tempo pieno. In **Danimarca** a partire dall'agosto 2022 sono entrate in vigore nuove misure in base alle quali l'indennità per la nascita di un figlio sarà divisa equamente tra i genitori e sarà pari a 24 settimane di indennità di maternità/paternità dopo il parto. Una parte del congedo può essere trasferita da un genitore all'altro. Nell'agosto 2022 il governo dell'**Irlanda** ha approvato il regime generale del previsto progetto di legge sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare e altri provvedimenti, il cui obiettivo è introdurre il diritto a cinque giorni di congedo all'anno per cure mediche in relazione a malattie gravi ed estendere da sei mesi a due anni il vigente diritto a pause per l'allattamento ai sensi delle leggi sulla protezione della maternità. Inoltre nell'ottobre 2021 è stata aggiornata la legge irlandese sul congedo parentale del 2019 estendendo il congedo parentale retribuito da cinque a sette settimane, da utilizzare con flessibilità fino ai due anni di età del bambino. In **Italia** una riforma del giugno 2022 si propone di promuovere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i lavoratori con compiti di assistenza in qualità di genitori e/o prestatori di assistenza, allo scopo di garantire una più equa condivisione delle responsabilità di assistenza tra uomini e donne e promuovere la parità di genere sia sul luogo di lavoro sia in famiglia. Nel 2022 la normativa è stata aggiornata per istituire un congedo di paternità obbligatorio e uno facoltativo,

rispettivamente di 10 giorni e di un giorno (se trasferito dalla madre). Inoltre una legge adottata nell'aprile 2022 si propone di sostenere le famiglie con figli e promuovere la conciliazione tra attività professionale e vita familiare - mediante l'istituzione di un'indennità mensile universale per tutti i figli a carico -, riformare vari tipi di congedi familiari, incentivare l'ingresso nel mondo del lavoro delle donne con responsabilità di assistenza e sviluppare politiche che sostengano le spese educative e scolastiche delle famiglie. Nel novembre 2021 **Cipro** ha introdotto una riforma che prolunga il congedo di maternità da 18 a 22 settimane per la nascita del secondo figlio, anche in caso di adozione o maternità surrogata, e a 26 settimane per la nascita del terzo figlio. La durata del congedo di paternità, che dev'essere fruito entro 16 settimane dalla nascita o dall'adozione del bambino, è di due settimane. Entro la fine del 2022 Cipro prevede anche di introdurre il diritto al congedo parentale retribuito, il diritto a fruire del congedo parentale con flessibilità e il diritto al congedo per i prestatori di assistenza. Nel 2022 la **Lituania** ha adottato misure per introdurre ulteriori giorni di congedo per i genitori, tenendo conto del numero dei figli e del loro eventuale stato di disabilità (cfr. la sezione 2.3.2). A partire dal 4 settembre 2022 la **Finlandia**, nel quadro della riforma del congedo familiare, si è proposta di aumentare la parità nella vita lavorativa dei genitori e, nel rispetto delle diverse forme di famiglia, entrambi i genitori riceveranno una quota dei 160 giorni di congedo parentale. Un massimo di 63 giorni di tale congedo parentale è trasferibile a un altro genitore o tutore, al coniuge o al coniuge dell'altro genitore. Il resto della gravidanza è tutelato da un periodo di congedo per gravidanza di 40 giorni con un'indennità giornaliera. Il congedo può essere utilizzato in vari periodi fino al compimento dei due anni di età da parte del bambino. A partire dal 2 agosto 2022 i **Paesi Bassi** hanno introdotto il diritto a un congedo parentale retribuito di nove settimane a un tasso del 70 % della retribuzione giornaliera. Nel novembre 2021 la **Francia** ha aumentato il numero di giorni di congedo (310 giorni fruibili nel corso di tre anni e rinnovabili una sola volta) nonché il sostegno finanziario cui i genitori hanno diritto nel caso di una grave malattia del figlio. I genitori inoltre hanno diritto a due giorni di congedo se al figlio viene diagnosticata una malattia cronica. Nel 2022 **Malta** ha esteso la possibilità di usufruire di strutture gratuite per la cura dell'infanzia ai dipendenti che lavorano la sera, nei fine settimana o a turni. Inoltre una nuova legge approvata nel luglio 2022 introduce ed estende il congedo di paternità retribuito di 10 giorni alla nascita o all'adozione per il padre e il secondo genitore. Tale legge concede inoltre il diritto a quattro mesi di congedo parentale retribuito per ciascun genitore con un figlio di età inferiore a otto anni, il diritto al congedo non retribuito di cinque giorni lavorativi all'anno per i prestatori di assistenza e il diritto a modalità di lavoro flessibili per lavoratori con figli di età inferiore a otto anni e i prestatori di assistenza. A partire dall'agosto 2022 in **Bulgaria** il padre o il tutore legale di sesso maschile ha diritto a due mesi di congedo retribuito (710 BGN, circa 363 EUR) per i figli fino all'età di otto anni, a condizione di non aver già fruito di regimi analoghi.

Gli Stati membri stanno introducendo misure concernenti modalità di lavoro condivise e flessibili per le famiglie e le persone con responsabilità di assistenza, in linea con i principi 2 e 9 (rispettivamente Parità di genere ed Equilibrio tra attività professionale e vita familiare) del pilastro. Nel gennaio 2021 la **Cechia** ha introdotto una modifica legislativa al fine di consentire ai dipendenti che lavorano a tempo parziale di condividere un posto di lavoro. La misura si propone di estendere le modalità di lavoro flessibili ed è cofinanziata dall'FSE con incentivi finanziari che coprono una parte del salario e sostengono i coordinatori delle politiche familiari nelle regioni, nonché guide metodologiche, analisi delle politiche e migliori pratiche. In **Irlanda** è previsto un progetto di legge sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare e altri provvedimenti con cui si intende introdurre il diritto di richiedere modalità di lavoro flessibili per i prestatori di assistenza, compreso un orario di lavoro compresso o ridotto. Entro la fine del 2022 **Cipro** prevede di concedere ai genitori che

lavorano e hanno figli di età fino a otto anni e ai prestatori di assistenza il diritto di richiedere modalità di lavoro flessibili. Nel 2022 in **Lituania** sono state adottate misure per concedere la possibilità di lavorare meno di una giornata intera, nonché di ricorrere al telelavoro e a un orario di lavoro flessibile, alle donne in gravidanza o che allattano, ai genitori soli che allevano figli di età fino a 14 anni (o 18 anni nel caso di minori con disabilità) e ai genitori che allevano figli di età fino a otto anni.

Vari Stati membri hanno adottato misure per promuovere l'attivazione, favorire l'occupazione femminile e contrastare il divario retributivo di genere, in linea con i principi 2 e 4 (rispettivamente Parità di genere e Sostegno attivo all'occupazione) del pilastro. In **Irlanda** la legge sulle informazioni relative al divario retributivo di genere è stata aggiornata nel luglio 2021 e imporrà alle organizzazioni di segnalare i differenziali retributivi di genere indicando le differenze di retribuzione tra dipendenti uomini e dipendenti donne, compresi i bonus. Questa prescrizione si applicherà inizialmente alle organizzazioni con 250 dipendenti o più, ma col tempo verrà estesa anche a quelle dai 50 dipendenti in su. La legge impone inoltre ai datori di lavoro di indicare i motivi delle differenze e le misure per eliminarle, che devono essere proposte (ma non sono obbligatorie). In **Italia** la legge di bilancio 2022 prevede di incrementare di 50 milioni di EUR all'anno, a partire dal 2023, il fondo che sostiene la parità retributiva di genere. Le risorse sono destinate a interventi volti a sostenere e riconoscere il valore sociale a livello di sviluppo economico della parità retributiva di genere e delle pari opportunità sul luogo di lavoro. Inoltre il piano strategico nazionale adottato mira a individuare le buone pratiche per combattere gli stereotipi di genere, colmare il divario di genere nei livelli di occupazione, conseguire la parità nella partecipazione ai diversi settori economici, contrastare il divario retributivo e pensionistico e realizzare l'equilibrio di genere nell'ambito del processo decisionale. Il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia prevede inoltre investimenti che promuovono l'imprenditoria femminile, favoriscono l'attuazione di progetti imprenditoriali innovativi per aziende fondate e gestite da donne, o prevalentemente da donne, nonché investimenti in un sistema di certificazione per le imprese che nelle loro pratiche promuovono la parità di genere. In **Francia** la legge del dicembre 2021 ha introdotto una serie di misure volte a promuovere la parità economica e professionale tra donne e uomini. A partire dal 1° marzo 2022 i datori di lavoro con almeno 1 000 dipendenti sono tenuti a pubblicare ogni anno gli eventuali divari di rappresentanza tra donne e uomini tra gli alti dirigenti e i membri degli organi direttivi. Queste informazioni saranno rese pubbliche sul sito web del ministero del Lavoro, a partire dal 1° marzo 2023. Si prevede inoltre l'introduzione di una quota del 30 % nelle posizioni dirigenziali delle imprese a partire dal 1° marzo 2026, con altri aumenti successivi (40 % dal 1° marzo 2029). Nell'ottobre 2021 la **Grecia** ha adottato il quadro per la fornitura di servizi di cura dell'infanzia destinati ai bambini di età compresa fra due mesi e due anni e mezzo, nonché per l'attuazione dell'iniziativa "Tate di quartiere", che favorisce l'accesso delle donne al mercato del lavoro e promuove l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. L'attuazione a livello nazionale sarà preceduta da una fase pilota in 33 comuni.

Gli Stati membri hanno introdotto nuove iniziative e attuato riforme per migliorare l'assunzione e l'occupabilità delle persone con disabilità, in linea con il principio 17 (Inclusione delle persone con disabilità) del pilastro. In **Belgio** la riforma *Talents–Impulsion–Mobilisation* degli SPI della Vallonia, finanziata nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza, intende offrire servizi più personalizzati e percorsi individuali alle persone vulnerabili in cerca di occupazione, comprese le persone con disabilità. La **Bulgaria** prevede di introdurre un programma che promuove l'occupazione sostenibile dei gruppi vulnerabili, comprese le persone con disabilità, con una dotazione di 51,1 milioni di EUR finanziata dall'FSE+. L'iniziativa sarà destinata a 3 600 membri di gruppi vulnerabili, comprese le persone con disabilità, cui offrirà occupazione sovvenzionata, tutoraggio e adattamento

dell'ambiente di lavoro e dei trasporti. Nell'ottobre 2022 la **Cechia** ha incrementato gli incentivi all'assunzione di persone con disabilità. Per rafforzare i servizi per l'occupazione offerti dagli SPI alle persone con disabilità, nel luglio 2021 l'**Irlanda** ha adottato un approccio basato sul coinvolgimento precoce, che dovrebbe essere sfruttato appieno entro la fine del 2022, e in base al quale gli SPI irlandesi forniranno attivamente servizi per l'impiego e sostegno alle persone con disabilità in cerca di occupazione alla prima occasione possibile. L'impegno sarà volontario e imperniato sulle esigenze della persona, con l'obiettivo di affrontare gli ostacoli che incontrano le persone con disabilità. Nel febbraio 2022 la **Croazia** ha adottato la normativa che modifica la legge sul mercato del lavoro, con cui migliora le condizioni per l'erogazione di assistenza finanziaria ai disoccupati con disabilità e fissa il contributo in denaro al 10 % del salario minimo netto. Nell'ambito dell'attuazione del proprio piano per la ripresa e la resilienza, nell'agosto 2021 la **Lettonia** ha adottato un piano per promuovere le pari opportunità delle persone con disabilità. Il piano adegua le norme che determinano lo stato di disabilità e introduce misure per l'inclusione nel mercato del lavoro nonché per l'accessibilità delle infrastrutture dell'ambiente edificato. In **Lituania** è stata adottata una modifica che estende l'applicabilità delle politiche attive del mercato del lavoro alle persone con disabilità. La nuova iniziativa intende agevolare l'accesso delle persone con disabilità al mercato del lavoro aperto, dove possono candidarsi a un posto di lavoro di propria scelta, a differenza di quanto avviene per l'occupazione presso imprese sociali specifiche in cui tale scelta è limitata. Nel 2022 il **Portogallo** ha introdotto un programma che favorisce il processo di assunzione e occupabilità delle persone con disabilità mediante un sostegno alla conclusione di contratti, all'inserimento, all'integrazione e all'imprenditorialità, anche nei casi relativi alla riabilitazione professionale. Per stimolare la stabilizzazione e l'inserimento nel mercato del lavoro il programma intende adeguare, rafforzare e rinvigorire gli incentivi di natura contributiva all'occupabilità e i programmi di politica occupazionale. In **Finlandia**, nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza, un nuovo operatore statale per il mercato del lavoro intermedio entrerà in attività nel 2022 per promuovere l'adattamento e il collocamento delle persone che corrono un rischio significativo di essere definitivamente escluse dal mercato del lavoro, comprese le persone con capacità di lavoro ridotta. Una volta avviate le attività, l'obiettivo dell'impresa è instaurare un rapporto di lavoro con circa 1 000 persone.

Gli Stati membri hanno intrapreso iniziative per sostenere e agevolare l'inserimento dei cittadini di paesi terzi nel mercato del lavoro. Nel 2022 l'**Estonia** ha modificato il programma "Stabilirsi in Estonia", varato dal governo, che prevede un corso di adattamento e lezioni di lingua per i migranti appena arrivati allo scopo di soddisfare in maniera più efficace le esigenze dei partecipanti suddividendo il modulo "Lavoro e imprenditorialità", precedentemente unificato, in due parti distinte. Oltre a corsi di formazione di livello A1, il programma comprende anche corsi di lingua di livello A2; la metodologia didattica è stata adattata. L'Estonia ha anche approvato la Convenzione mondiale dell'UNESCO sul riconoscimento delle qualifiche relative all'istruzione superiore (Convenzione mondiale), che sancisce il diritto degli individui a una valutazione trasparente e non discriminatoria delle qualifiche conseguite all'estero. I corsi di lingua hanno un ruolo di primo negli Stati membri. In **Finlandia**, ad esempio, sono stati stanziati fondi supplementari per l'insegnamento del finlandese/dello svedese come seconda lingua, l'alfabetizzazione e la formazione per l'integrazione nell'ambito dell'istruzione non formale. Più specificamente, il governo finlandese propone un aumento di 5,5 milioni di EUR del bilancio 2023 per le spese di esercizio del Centro di servizi per l'apprendimento permanente e l'occupazione, da destinare all'istruzione e alla formazione dei cittadini ucraini. In **Germania** nel novembre 2021 il ministero del Lavoro e degli affari sociali ha concesso ai richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan un accesso tempestivo a misure di inserimento nel mercato del lavoro, come

corsi di lingua di carattere professionale. Nel dicembre 2021, nell'ambito della strategia di alfabetizzazione permanente degli adulti (*Adult Literacy for Life - ALL*), l'**Irlanda** ha pubblicato nuovi orientamenti e pacchetti di strumenti per aiutare i discenti migranti a migliorare le competenze di lingua inglese e a progredire nel percorso di istruzione. Nel marzo 2022 la **Francia** ha attuato il programma di sostegno completo e individualizzato per l'integrazione dei rifugiati (AGIR). Il programma offre, tra l'altro, un regime di sostegno personalizzato che agevola il riconoscimento delle esperienze precedenti dei cittadini stranieri appena arrivati, ne semplifica l'inserimento professionale e migliora l'accesso a un'occupazione per le persone più lontane dal mondo del lavoro in base alle loro caratteristiche. In **Italia** le autorità italiane e l'UNHCR hanno firmato un protocollo d'intesa per promuovere l'inserimento dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro attraverso una serie di attività congiunte. L'accordo si propone di intensificare il coinvolgimento del settore privato, fornendo alle imprese le informazioni e gli strumenti idonei per accogliere i rifugiati e rafforzando le competenze della rete di servizi per l'impiego e dei soggetti della società civile che favoriscono i processi d'inclusione. Nel marzo 2022, con i finanziamenti del piano per la ripresa e la resilienza, la **Slovacchia** ha adottato una legge che migliora l'integrazione dei lavoratori migranti, compresi i rimpatriati, i lavoratori dipendenti con un alto livello di qualifiche provenienti da paesi terzi e i loro familiari, nonché gli studenti universitari stranieri che studiano in Slovacchia. Obiettivo della legge è introdurre un quadro giuridico per uno sportello unico che fornisca consulenza e servizi di carattere generale.

Gli Stati membri hanno adottato misure per accelerare il riconoscimento delle qualifiche degli sfollati provenienti dall'Ucraina. Austria, Estonia, Francia e Slovenia, ad esempio, cooperano nell'ambito della rete ENIC-NARIC per offrire consulenza e definire norme comuni in materia di riconoscimento dei diplomi. In **Portogallo** e in **Austria** le domande di riconoscimento dei diplomi presentate da sfollati provenienti dall'Ucraina sono trattate in via prioritaria. Alcuni Stati membri hanno a loro volta semplificato e abbreviato le procedure di riconoscimento. Ad esempio **Germania**, **Lituania**, **Portogallo** e **Lettonia** accettano copie digitali dei documenti e derogano all'obbligo di una traduzione asseverata. In **Italia** le autorità hanno fornito agli istituti di istruzione superiore una banca dati contenente un ampio elenco delle qualifiche ucraine, corredato di spiegazioni; gli sfollati operanti nei settori sociale e sanitario possono essere assunti previa presentazione del passaporto europeo delle qualifiche dei rifugiati. Analogamente, in **Cechia** le autorità hanno pubblicato un manuale per armonizzare e accelerare il riconoscimento. In **Finlandia** i funzionari responsabili del riconoscimento delle qualifiche formali hanno ricevuto una formazione specifica per comprendere meglio il sistema di istruzione ucraino. Sospendendo il requisito dell'apostille per l'asseverazione dei documenti pubblici stranieri, la **Slovacchia** agevola il riconoscimento delle competenze pregresse.

Diversi Stati membri hanno adottato misure per favorire l'inserimento degli sfollati provenienti dall'Ucraina nel mercato del lavoro tramite attività di formazione e misure volte ad attenuare gli ostacoli all'ingresso. La tipologia predominante dei nuovi programmi elaborati dagli Stati membri consiste in corsi di lingua specifici dedicati agli sfollati provenienti dall'Ucraina. In **Germania**, ad esempio, oltre la metà del numero totale degli sfollati provenienti dall'Ucraina ha partecipato a corsi di lingua. La **Slovacchia** ha elaborato un progetto di istruzione che fornisce agli sfollati conoscenze teoriche e pratiche, unito a un'indennità finanziaria che viene erogata dopo il completamento del corso e che copre la retta del corso stesso e una parte delle relative spese. In **Cechia** gli operatori sanitari sfollati dall'Ucraina ricevono un permesso provvisorio per esercitare la professione (per un periodo limitato a 12 mesi) che consente loro di migliorare le proprie competenze linguistiche e di acquisire familiarità con il sistema sanitario nazionale. Questo regime di tirocinio permette a

tali operatori di acquisire le conoscenze necessarie per superare l'esame di riconoscimento. In **Slovacchia**, per poter lavorare nel settore sanitario i lavoratori sfollati devono superare un esame supplementare presso un'università o una scuola secondaria ed esibire un titolo di studio riconosciuto. In **Ungheria** gli sfollati ucraini in possesso di una qualifica ucraina riconosciuta dallo Stato nel settore dell'assistenza sanitaria possono iniziare a esercitare la propria professione parallelamente alla procedura di riconoscimento della qualifica.

2.3 Orientamento 7: migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e l'efficacia del dialogo sociale

La presente sezione esamina l'attuazione dell'orientamento 7 in materia di occupazione, che raccomanda agli Stati membri di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e l'efficacia del dialogo sociale. Tra gli argomenti trattati figurano l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza nelle politiche del mercato del lavoro, la lotta al lavoro sommerso, la prevenzione della segmentazione del mercato del lavoro e la promozione della transizione a contratti a tempo indeterminato, oltre alla garanzia dell'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro. Tali obiettivi sono in linea con i principi 4 (Sostegno attivo all'occupazione), 5 (Occupazione flessibile e sicura), 7 (Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento), 8 (Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori), 10 (Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato) e 13 (Prestazioni di disoccupazione) del pilastro europeo dei diritti sociali. Sulla base delle prassi nazionali esistenti sono analizzati anche la promozione del dialogo sociale e il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile. La sezione 2.3.2 illustra le misure strategiche adottate dagli Stati membri in questi settori.

2.3.1 Indicatori chiave

Contrastare la segmentazione del mercato del lavoro è fondamentale per migliorare la qualità del lavoro e il funzionamento dei mercati del lavoro e contribuisce all'attuazione del principio 5 (Occupazione flessibile e sicura) e del principio 7 (Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento) del pilastro. La segmentazione del mercato del lavoro comporta persistenti differenze nelle condizioni di lavoro dei singoli individui nel mercato del lavoro, che non possono essere attribuite a differenze in termini di competenze, occupazione ed esperienza¹³⁸. Un chiaro segnale di segmentazione del mercato del lavoro è la combinazione tra un'elevata percentuale di contratti a tempo determinato per specifici gruppi di lavoratori e tassi di transizione ridotti verso posti di lavoro a tempo indeterminato. Questo fenomeno può essere collegato anche ad alte percentuali di lavoro autonomo "fittizio".

La percentuale di lavoro a tempo determinato rispetto all'occupazione totale è aumentata solo leggermente nel 2021 nella maggior parte degli Stati membri sulla scia di condizioni economiche più favorevoli. Nell'UE la percentuale di persone con contratti a tempo determinato¹³⁹ rispetto al totale dei lavoratori dipendenti (fascia di età 20-64 anni) è in

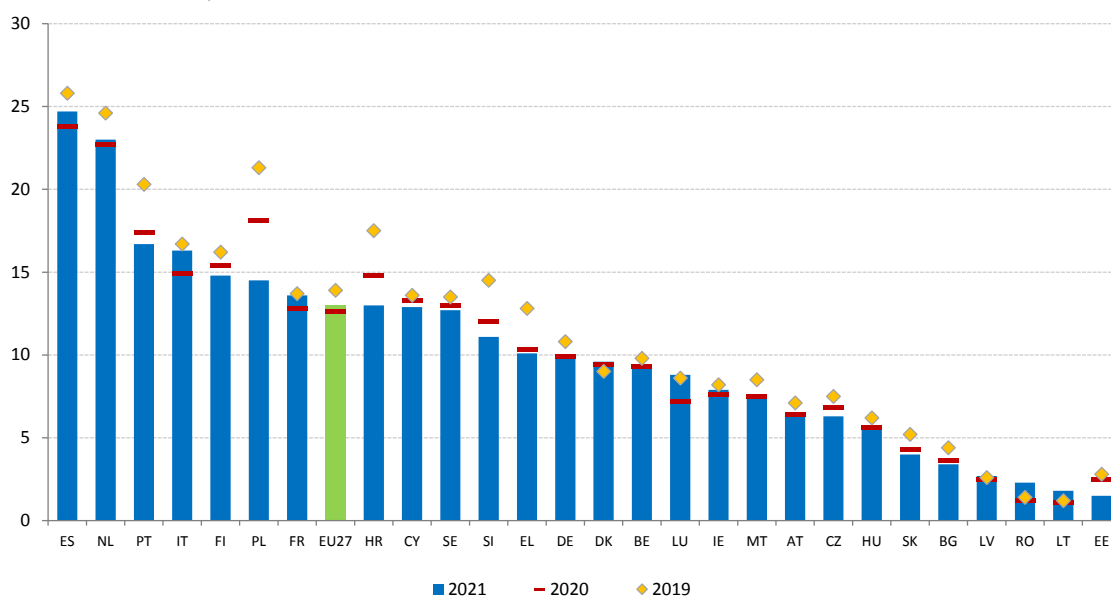
¹³⁸ Cfr. Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) ed Eurofound. In pratica ciò significa che il mercato del lavoro è suddiviso in sottomercati o segmenti contraddistinti da caratteristiche e norme comportamentali diverse per quanto riguarda ad esempio gli accordi contrattuali (ossia i contratti a tempo indeterminato rispetto a quelli a tempo determinato), la natura e la varietà della legislazione in materia di tutela dell'occupazione negli Stati membri (ossia le norme che disciplinano le assunzioni e i licenziamenti individuali e collettivi dei dipendenti con contratti a tempo determinato), oppure i tipi di lavoratori interessati (ad esempio i lavoratori a tempo determinato e a tempo parziale involontari, tra gli altri).

¹³⁹ L'espressione si riferisce sia ai regimi di lavoro atipici (come i contratti flessibili, a tempo determinato, a chiamata e a zero ore) che ai contratti di lavoro tramite agenzia interinale, mentre esclude il lavoro a tempo

media leggermente aumentata, passando dal 10,9 % del 2020 all'11,2 % del 2021, pur restando di 0,8 punti percentuali al di sotto del livello precedente la pandemia. Secondo i dati trimestrali però la percentuale di lavoratori dipendenti a tempo determinato (fascia di età 20-64 anni; dati destagionalizzati) si è attestata al 13,1 % nel secondo trimestre 2022, ossia 0,1 punti percentuali al di sopra del primo trimestre 2021 e 1,1 punti percentuali al di sopra del livello minimo del secondo trimestre 2020. La variazione tra gli Stati membri è notevole. Mentre Spagna, Paesi Bassi, Portogallo e Italia registrano valori superiori al 15 %, la percentuale scende al di sotto del 4 % in Estonia, Lituania, Romania, Lettonia e Bulgaria (cfr. la figura 2.3.1). Complessivamente le riduzioni più sensibili sono state registrate negli Stati membri con le percentuali maggiori di contratti a tempo determinato prima della pandemia di COVID-19, mentre in quelli con livelli relativamente bassi da allora sono stati registrati lievi incrementi¹⁴⁰. Tra il 2019 e il 2021 sono state segnalate diminuzioni significative in Polonia (6,8 punti percentuali), Croazia (4,5 punti percentuali), Portogallo (3,6 punti percentuali), Slovenia (3,4 punti percentuali) e Grecia (2,7 punti percentuali), mentre sono stati osservati incrementi in Romania (0,9 punti percentuali), Lituania e Danimarca (0,6 punti percentuali) e Lussemburgo (0,2 punti percentuali).

Figura 2.3.1: il lavoro a tempo determinato si colloca ancora lievemente al di sotto dei livelli pre-crisi, benché con notevoli differenze tra gli Stati membri

Percentuale di lavoratori dipendenti a tempo determinato rispetto al totale dei lavoratori (fascia di età 20-64 anni, in %, dati annuali)



Nota: la definizione è diversa per ES e FR nel 2021 (cfr. i metadati).

Fonte: Eurostat, [lfsi_pt_a], IFL UE.

Alcuni Stati membri registrano alte percentuali di contratti a tempo determinato associate a tassi di transizione ridotti verso occupazioni a tempo indeterminato. La figura 2.3.2 mostra il numero di lavoratori dipendenti a tempo determinato (fascia di età 20-64 anni) in percentuale del totale rispetto alla media triennale dei tassi di transizione dai contratti a tempo determinato a quelli a tempo indeterminato (ossia tra il 2018 e il 2020). Nel 2020 la situazione più critica, caratterizzata da alti tassi di contratti a tempo determinato (al di

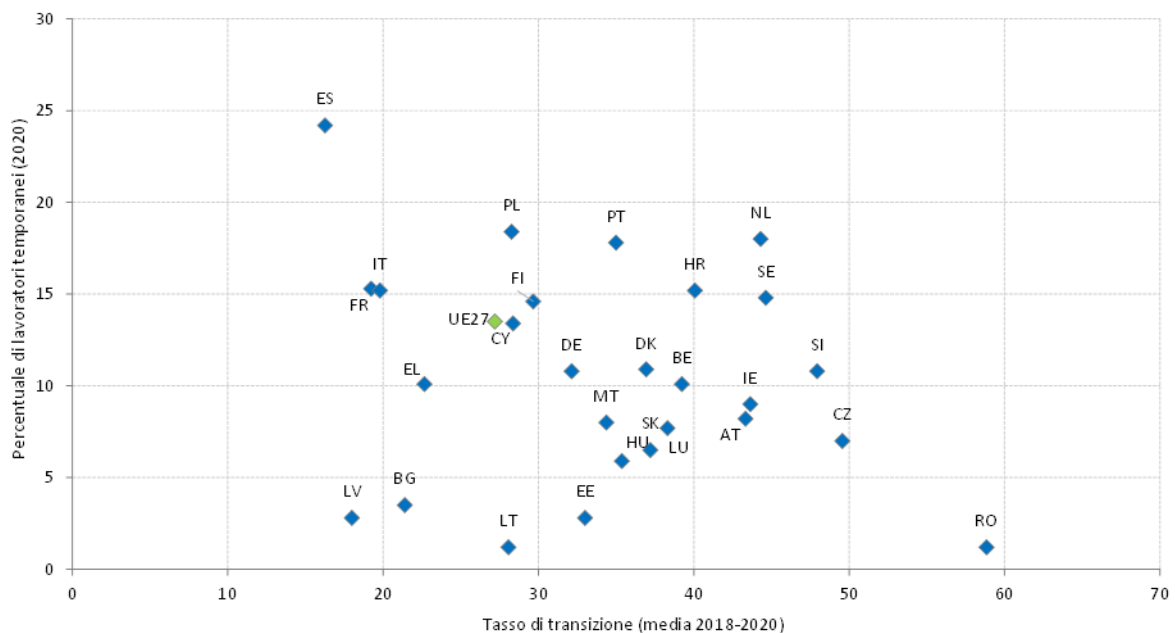
parziale e i lavoratori autonomi senza dipendenti. Fonte: indicatori Eurostat [lfsi_pt_a] e [lfsi_pt_q] rispettivamente per i dati annuali e trimestrali.

¹⁴⁰ Commissione europea, *Mercato del lavoro e andamento dei salari in Europa, revisione annuale 2022*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (di prossima pubblicazione).

sopra del 15 %) associati a tassi di transizione relativamente ridotti (al di sotto del 30 %), si è registrata in Spagna, Polonia, Francia e Italia. In altri Stati membri come i Paesi Bassi, il Portogallo, la Croazia e la Svezia le percentuali di lavoro a tempo determinato erano superiori alla media dell'UE (13,5 % nel 2020) ma erano associate a tassi di transizione elevati (al di sopra del 35 %). Per contro, in Lituania, Lettonia e Bulgaria si registrano tassi di contratti a tempo determinato molto modesti (al di sotto del 4 %), con tassi di transizione ridotti verso contratti a tempo indeterminato. Romania, Ungheria, Slovacchia, Cechia, Lussemburgo ed Estonia presentano tassi di contratti a tempo determinato al di sotto dell'8 %, con tassi di transizione al di sopra del 30 %.

Figura 2.3.2: si osservano notevoli differenze tra i diversi Stati membri in relazione alla percentuale di contratti a tempo determinato e al relativo tasso di conversione in posti di lavoro a tempo indeterminato

Lavoratori dipendenti a tempo determinato in percentuale del totale dei lavoratori dipendenti (fascia di età 20-64 anni) nel 2020 e tasso di transizione verso posti di lavoro a tempo indeterminato (valore medio per il 2018, 2019 e 2020).



Nota: interruzione nelle serie temporali nel 2020 per DE. Il tasso di transizione professionale per LV si riferisce al 2017; il valore per SK corrisponde unicamente alla media tra il 2019 e il 2020.

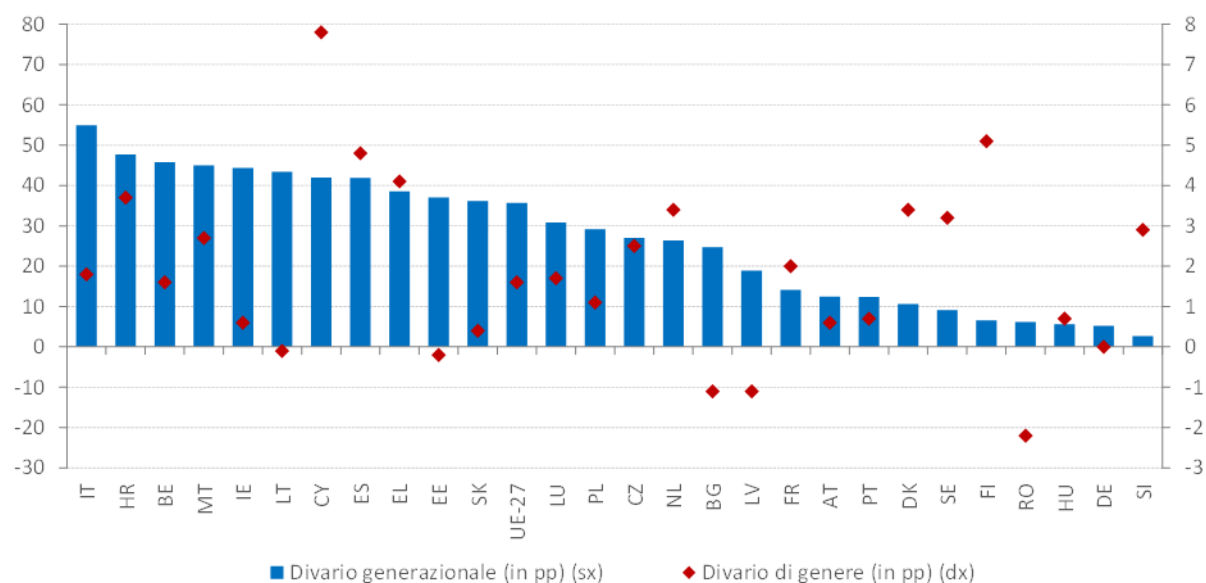
Fonte: Eurostat, [lfsa_etpgan] IFL UE e [ilc_lvhl32] EU-SILC.

La percentuale di persone con un lavoro a tempo determinato involontario varia notevolmente tra gli Stati membri, alcuni dei quali si trovano di fronte a problematiche specifiche. Nel 2021 la percentuale di lavoratori dipendenti (fascia di età 20-64 anni) con contratti a tempo determinato involontari nell'UE era del 7,8 %. Il divario tra il valore massimo e quello minimo negli Stati membri rimane però significativo (15,4 punti percentuali nel 2021) ed è rimasto invariato dal 2020. Stati membri come Spagna (19,5 %), Italia (13,4 %), Portogallo (12,2 %) e Cipro (11,9 %) devono far fronte a una sfida particolarmente impegnativa al riguardo, in quanto registrano le percentuali più elevate di lavoratori dipendenti a tempo determinato involontari. Al contrario la percentuale è inferiore al 2 % in Lettonia, Romania, Lituania ed Estonia. In generale le dipendenti donne sono più colpite dal lavoro a tempo determinato involontario rispetto agli uomini, benché tali differenze siano relativamente modeste (al di sotto di 1,5 punti percentuali), tranne che a Cipro (7,5 punti percentuali) e in Grecia (5 punti percentuali), Croazia (3,3 punti percentuali) e Finlandia (3,2 punti percentuali).

I contratti a tempo determinato continuano a essere più diffusi tra i giovani e le donne. Nel 2021 la percentuale di lavoratori dipendenti a tempo determinato nell'UE ha raggiunto il 48,9 % per i giovani (fascia di età 15-24 anni), quindi superiore di 37 punti percentuali a quella delle persone di età compresa fra 25 e 54 anni e di 42,7 punti percentuali a quella delle persone di età compresa fra 55 e 64 anni. Nel 2021 le percentuali più elevate si sono registrate in Spagna (69,1 %), nei Paesi Bassi (68,2 %), in Slovenia (63,5 %) e in Italia (61,7 %), mentre quelle più modeste sono state osservate in Estonia (6,8 %), Lituania (6,7 %) e Lettonia (5,3 %). Nel 2021 la percentuale di dipendenti donne (fascia di età 20-64 anni) con contratti a tempo determinato nell'UE era pari al 13,8 %, ossia 0,4 punti percentuali in più rispetto al 2020. Il divario di genere nel lavoro a tempo determinato è aumentato leggermente, passando da 1,4 punti percentuali in media nel 2020 a 1,6 punti percentuali nel 2021, con notevoli differenze tra gli Stati membri (cfr. la figura 2.3.3). Nel 2021 le differenze di genere più rilevanti nella prevalenza dei contratti a tempo determinato sono state riscontrate a Cipro (7,8 punti percentuali) e in Finlandia (5,1 punti percentuali). In Romania, Bulgaria e Lettonia il numero dei contratti a tempo determinato era maggiore tra gli uomini che tra le donne, il che ha comportato un'inversione delle differenze di genere.

Figura 2.3.3: l'incidenza dei contratti a tempo determinato è notevolmente superiore per i giovani (fascia di età 15-24 anni) e per le donne (con alcune eccezioni)

Differenza nella percentuale di lavoratori dipendenti a tempo determinato rispetto al numero totale di lavoratori dipendenti tra la fascia di età 15-24 anni e la fascia di età 25-54 anni: "divario generazionale"(in punti percentuali, 2021, asse sinistro). Differenza nella percentuale di lavoratori dipendenti a tempo determinato rispetto al totale tra uomini e donne: "divario di genere" (in punti percentuali, 2021, asse destro).



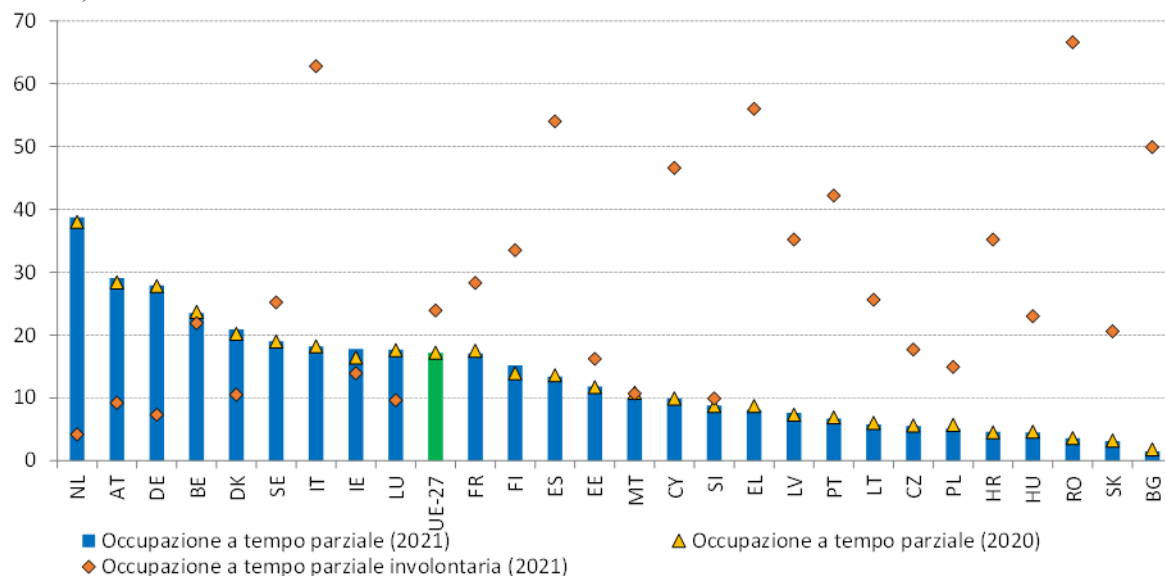
Fonte: Eurostat, [lfsi_pt a], IFL UE.

La percentuale di occupazione a tempo parziale nell'UE è rimasta sostanzialmente stabile; in diversi Stati membri una parte considerevole di tale occupazione è involontaria. Attestandosi al 17,2 % nel 2021, la percentuale di persone occupate (fascia di età 20-64 anni) a tempo parziale nell'UE è rimasta invariata rispetto al 2020 ed è ancora inferiore di 1,5 punti percentuali rispetto al 2019. Cinque Stati membri (Paesi Bassi, Austria, Germania, Belgio e Danimarca) hanno registrato valori superiori al 20 %, mentre in altri cinque (Bulgaria, Slovacchia, Romania, Ungheria e Croazia) i valori erano inferiori al 5 % (cfr. la figura 2.3.4). Alcuni Stati membri hanno registrato lievi diminuzioni (inferiori a 1 punto percentuale) nella quota di occupati a tempo parziale tra il 2020 e il 2021 (in particolare Malta, Polonia, Grecia, Francia e Bulgaria). Per contro si sono osservati

incrementi in Irlanda (1,4 punti percentuali), Finlandia (1,3 punti percentuali), nei Paesi Bassi, in Danimarca e Austria (0,7 punti percentuali). Nel 2021 la percentuale di lavoro a tempo parziale involontario rispetto all'occupazione totale era del 23,9 % nell'UE, ancora una volta con notevoli differenze tra gli Stati membri¹⁴¹. Romania, Italia, Grecia, Spagna e Bulgaria registrano valori vicini o superiori al 50 %, mentre Paesi Bassi, Germania, Austria, Lussemburgo e Slovenia si collocano al 10 % o al di sotto di tale valore.

Figura 2.3.4: la percentuale di lavoro a tempo parziale è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo anno, ma con una significativa componente involontaria in molti casi

Quota di occupazione a tempo parziale sull'occupazione totale (fascia di età 20-64 anni) e occupazione a tempo parziale involontaria in percentuale dell'occupazione a tempo parziale totale (fascia di età 20-64 anni) (in %, dati annuali).



Nota: la definizione è diversa per ES e FR nel 2021 (cfr. i metadati).

Fonte: Eurostat, [lfsi_pt_a] e [lfsa_eppgai], IFL UE.

La percentuale di lavoratori autonomi senza dipendenti è tendenzialmente elevata, ma con notevoli differenze tra gli Stati membri. Di solito il lavoro autonomo è volontario e costituisce un segnale positivo di spirito imprenditoriale, ma talvolta cela rapporti di lavoro dipendente oppure il cosiddetto lavoro autonomo "fittizio". Nel 2021 i lavoratori autonomi senza dipendenti (i cosiddetti "lavoratori in proprio", i cui dati possono essere utilizzati come indicatore per valutare il rischio di lavoro autonomo "fittizio") rappresentavano il 9 % dell'occupazione totale nell'UE (fascia di età 20-64 anni)¹⁴². Grecia, Polonia e Italia hanno registrato le percentuali più alte (superiori al 14 %), seguite da Cechia, Paesi Bassi e Slovacchia con percentuali superiori al 10 %. Le percentuali più basse (inferiori al 6 %) sono state invece osservate in Germania, Danimarca, Lussemburgo, Svezia e Croazia.

Riquadro 5 sul pilastro: piattaforme di lavoro digitali e rapporti di lavoro

¹⁴¹ Indicatore Eurostat [lfsa_eppgai]. Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione nelle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta all'entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee.

¹⁴² Fonte: Eurostat [lfsa_esgais] e [lfsa_egaps], IFL UE. Nota: percentuale di lavoratori autonomi senza dipendenti rispetto al numero totale di persone occupate. Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione nelle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta all'entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee.

Prevenire gli abusi dei rapporti di lavoro, che conducono a condizioni di lavoro precarie, anche in relazione al lavoro mediante piattaforme digitali, contribuisce all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il principio 5 (Occupazione flessibile e sicura) stabilisce che i lavoratori hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro. Le forme di lavoro innovative, anche mediante l'imprenditorialità e il lavoro autonomo, possono recare un importante contributo al miglioramento delle condizioni di lavoro. Nel contempo, per promuovere un'occupazione di qualità occorre individuare e contrastare le forme di lavoro precario, anche nel contesto di alcune piattaforme di lavoro digitali, e prevenire l'abuso dei contratti atipici.

Le piattaforme di lavoro digitali, che danno impiego a un diversificato insieme di persone, sono diventate una parte importante delle economie dell'UE. Tali piattaforme si sono espanse, con un aumento stimato degli introiti nell'UE-27 da 3 miliardi di EUR nel 2016 a circa 14 miliardi di EUR nel 2020. I redditi aggregati delle persone che lavorano mediante piattaforme digitali attive nell'UE-27 sono aumentati da 2,6 miliardi di EUR nel 2016 a 6,3 miliardi di EUR nel 2020¹⁴³. Oggi nell'Unione più di 28 milioni di persone hanno lavorato mediante piattaforme digitali almeno in qualche fase della loro carriera.¹⁴⁴ Le piattaforme di lavoro digitali sono presenti in un ampio ventaglio di settori economici: alcune offrono servizi "in loco", come ad esempio servizi di trasporto a chiamata, consegna di merci, servizi di pulizia o di assistenza; altre operano esclusivamente online fornendo, ad esempio, servizi di codifica di dati, traduzione o progettazione (cfr. la figura). Le persone che lavorano mediante piattaforme digitali sono perlopiù giovani, maschi e con qualifiche elevate, anche se il profilo dei lavoratori è fortemente influenzato dal tipo di lavoro mediante piattaforma digitale considerato¹⁴⁵. Le donne sono ad esempio più ampiamente rappresentate nei servizi alla persona e alle famiglie, così come nel settore dell'assistenza.

Il lavoro mediante piattaforme digitali può condurre a definire, in maniera non corretta, quelli che di fatto sono lavoratori dipendenti come lavoratori autonomi e contribuire a celare rapporti di lavoro subordinato, talvolta in relazione all'uso di una gestione algoritmica. Attualmente, su dieci piattaforme digitali attive nell'UE, nove classificano le persone che lavorano attraverso di esse come lavoratori autonomi. La maggior parte di queste persone esercita realmente un'attività autonoma e può utilizzare le piattaforme per sviluppare le proprie attività imprenditoriali, recando in tal modo un contributo positivo allo sviluppo delle imprese, all'innovazione e alla digitalizzazione nell'UE. Si stima però che fino a 5,5 milioni di persone che lavorano mediante piattaforme digitali siano falsamente etichettate come lavoratori autonomi e non godano perciò delle tutele e dei diritti dei lavoratori dipendenti che si applicano ad altri. In tali circostanze queste persone sono spesso esposte a condizioni di lavoro deteriori e/o a un accesso inadeguato alla protezione sociale.¹⁴³

Vi sono anche persone che si trovano in una situazione di subordinazione rispetto alle piattaforme di lavoro digitali mediante le quali operano e sono oggetto di vari livelli di

¹⁴³ De Groen W., Kilhoffer Z., et al., *Piattaforme di lavoro digitali nell'UE: mappatura e modelli aziendali* (non disponibile in lingua italiana). Relazione finale. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021.

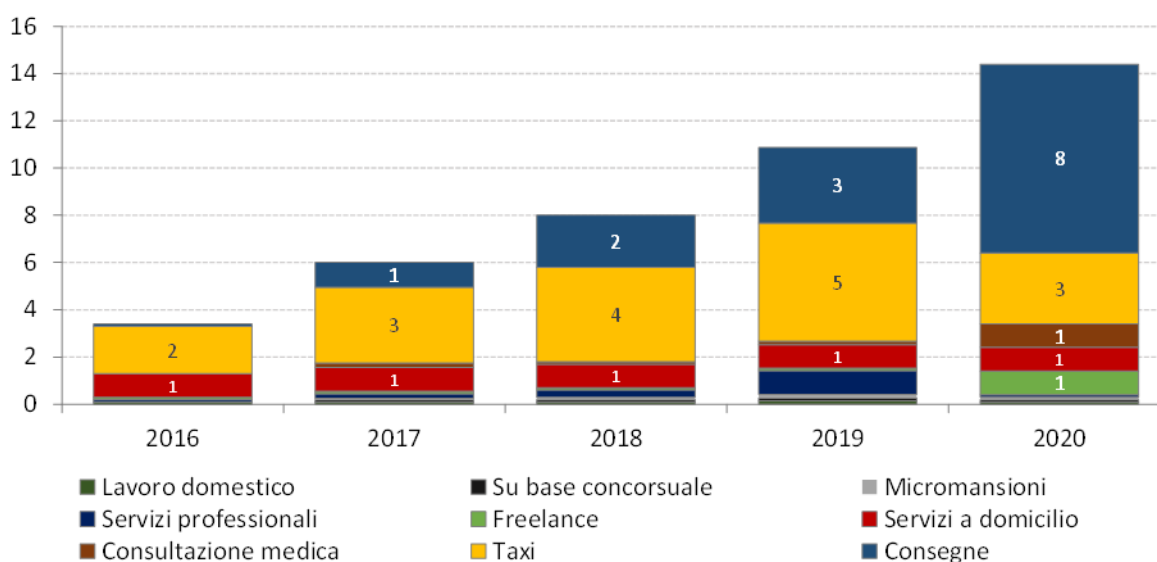
¹⁴⁴ Commissione europea, Barcevičius, E., Gineikytė-Kanclerė, V., Klimavičiūtė, L., et al., *Studio a sostegno della valutazione d'impatto di un'iniziativa UE relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali* (non disponibile in lingua italiana). Relazione finale. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021.

¹⁴⁵ Commissione europea, *Centro europeo di competenza (ECE) nel settore del diritto del lavoro, dell'occupazione e delle politiche del mercato del lavoro: esame tematico 2021 sul lavoro mediante piattaforme digitali*, Ufficio delle pubblicazioni, 2021.

controllo da parte di queste ultime, ad esempio per quanto riguarda l'assegnazione del lavoro, la retribuzione o le condizioni di lavoro. Questa situazione può anche essere legata al funzionamento della gestione algoritmica usata dalle piattaforme per abbinare offerta e domanda di lavoro, ma anche per assegnare compiti, monitorare, valutare e adottare decisioni riguardanti le persone che lavorano attraverso di esse¹⁴⁶.

L'incidenza delle piattaforme di lavoro digitali è cresciuta sensibilmente negli ultimi anni e si estende a un'ampia gamma di attività

Dimensioni delle piattaforme di lavoro digitali nell'UE-27 per attività economica (in miliardi di EUR)



Fonte: Commissione europea, Barcevičius, E., Gineikytė-Kanclerė, V., Klimavičiūtė, L., et al., [Studio a sostegno della valutazione d'impatto di un'iniziativa UE relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali](#) (non disponibile in lingua italiana). Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021.

Stabilire norme nel quadro giuridico dell'UE può contribuire a ridurre al minimo i rischi di condizioni di lavoro inique. A livello di UE la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili contribuisce a garantire l'offerta di informazioni trasparenti e una programmazione del lavoro prevedibile per tutti i lavoratori. Inoltre l'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale (2019) promuove la copertura formale ed effettiva dei lavoratori atipici e di quelli autonomi nonché la trasparenza e la semplificazione delle norme. Il nuovo pacchetto dell'UE, presentato nel dicembre 2021, si propone di migliorare le condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali e di favorire la crescita sostenibile delle piattaforme di lavoro digitali nell'UE¹⁴⁷. La proposta di direttiva comprende misure sulla gestione algoritmica, sulla classificazione errata della posizione professionale e sulla trasparenza a livello transfrontaliero. Nel ventaglio di iniziative figurano anche il progetto di orientamenti sull'applicazione del diritto dell'UE in

¹⁴⁶ La letteratura definisce la gestione algoritmica come una serie di pratiche di supervisione, governance e controllo regolate da algoritmi. Queste pratiche sono a loro volta attuate tramite tecniche e strumenti tecnologici che strutturano le condizioni di lavoro e la gestione a distanza dei lavoratori. Per ulteriori informazioni cfr. Mateescu A. e Nguyen A. (2019), *Algorithmic management in the workplace*, Data & Society Research Institute.

¹⁴⁷ Cfr. proposta di direttiva, presentata dalla Commissione, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali (COM(2021) 762 final) e comunicazione della Commissione "Migliori condizioni di lavoro per un'Europa sociale più forte: sfruttare appieno i vantaggi della digitalizzazione per il futuro del lavoro" (COM(2021) 761).

materia di concorrenza ai contratti collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi senza dipendenti (compresi quelli che lavorano mediante piattaforme) e una comunicazione che accompagna la proposta legislativa.

Alcuni Stati membri hanno presentato misure tese a migliorare le condizioni di lavoro mediante piattaforme digitali, alla luce della forte crescita di questo fenomeno. Alcuni Stati membri (**Belgio, Grecia, Spagna, Francia e Italia**) hanno adottato provvedimenti legislativi a livello nazionale volti a migliorare le condizioni di lavoro e/o l'accesso alla protezione sociale del lavoro mediante piattaforme digitali, optando in gran parte dei casi per una legislazione settoriale dedicata generalmente alle piattaforme di trasporto e consegna. In **Belgio** nel giugno 2022 il governo ha convenuto di definire lo status sociale dei lavoratori delle piattaforme digitali, fissando otto criteri che i tribunali del lavoro dovranno utilizzare per determinare se un lavoratore possa essere considerato autonomo o dipendente. Nel giugno 2021 la **Grecia** ha adottato una nuova legge sui rapporti di lavoro che introdurrà misure per le persone che lavorano mediante piattaforme digitali, riconoscendo contratti di lavoro dipendente o contratti di servizi/di lavori indipendenti. In **Spagna** una nuova legge del 2021 ha introdotto la presunzione legale secondo la quale chi si occupa di attività di distribuzione a terzi tramite mezzi tecnologici ha un rapporto di lavoro con l'impresa, chiedendo ai gestori delle piattaforme di dimostrare il contrario. La legge stabilisce inoltre il diritto dei rappresentanti dei lavoratori di essere informati in merito ai parametri degli algoritmi che incidono sulle condizioni di lavoro. Nel 2021 la **Francia** ha adottato un'ordinanza che consente ai lavoratori freelance delle piattaforme di servizi di trasporto a chiamata e di consegna di nominare i propri rappresentanti nel 2022. Il decreto ha istituito l'autorità dei rapporti sociali dei lavoratori delle piattaforme digitali (ARPE) quale nuovo ente pubblico di regolamentazione del dialogo sociale tra le piattaforme e i lavoratori autonomi. Nel 2019 l'**Italia** ha adottato una normativa nazionale volta a migliorare la protezione delle condizioni di lavoro dei corrieri autonomi per la consegna di cibo. La normativa regionale del Piemonte e del Lazio disciplina direttamente le condizioni di lavoro e la protezione sociale di tutti coloro che lavorano mediante piattaforme digitali. In **Danimarca** nel 2021 la federazione unitaria dei lavoratori "3F" e l'organizzazione dei datori di lavoro "*Dansk Erhverv*" hanno raggiunto un accordo settoriale a livello nazionale per i corrieri delle piattaforme di consegna. Analogamente, in **Austria** le parti sociali hanno concluso un accordo collettivo settoriale per i ciclo-fattorini che sono lavoratori dipendenti i quali, dal gennaio 2020, possono beneficiare di un salario minimo e di congedi retribuiti. In **Svezia** nel 2021 la piattaforma di consegne "*Foodora*" e il sindacato svedese dei lavoratori dei trasporti hanno raggiunto un accordo collettivo per i corrieri delle piattaforme di consegna. Nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza del **Portogallo**, entro la fine di marzo del 2023 dovrebbero essere attuate nuove norme in materia di diritto del lavoro per le piattaforme digitali di corrieri.

Gli ispettorati del lavoro rivestono un ruolo fondamentale nell'individuare e nel prevenire condizioni di lavoro deteriori e nel contrastare il lavoro sommerso. Il maggiore ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e lo sviluppo dell'economia delle piattaforme (cfr. il riquadro 5 sul pilastro) pongono nuove sfide per gli ispettorati del lavoro nell'assolvimento dei loro compiti. Come dimostra l'esperienza, rincari elevati e costanti dei prezzi dell'energia e forti pressioni inflazionistiche possono provocare un ulteriore aumento del lavoro sommerso, in quanto incidono sulla capacità di un certo numero di aziende e di lavoratori (anche autonomi) di pagare gli oneri sociali e le imposte (cfr. anche la sezione 2.1 e il riquadro 7 sul pilastro). Per promuovere mercati del lavoro equi e inclusivi nonché un'adeguata protezione sociale per tutti, sarà fondamentale garantire risorse adeguate agli ispettorati del lavoro e mettere in atto strategie globali a sostegno del

lavoro formale in questo specifico contesto di crisi. La piattaforma europea volta a contrastare il lavoro non dichiarato sta elaborando una relazione sui progressi compiuti dagli Stati membri verso l'adozione di approcci globali alla lotta al lavoro sommerso. Nel marzo 2022 è stato anche istituito un gruppo di riflessione per incoraggiare l'integrazione nell'occupazione regolare di cittadini di paesi terzi non dichiarati¹⁴⁸.

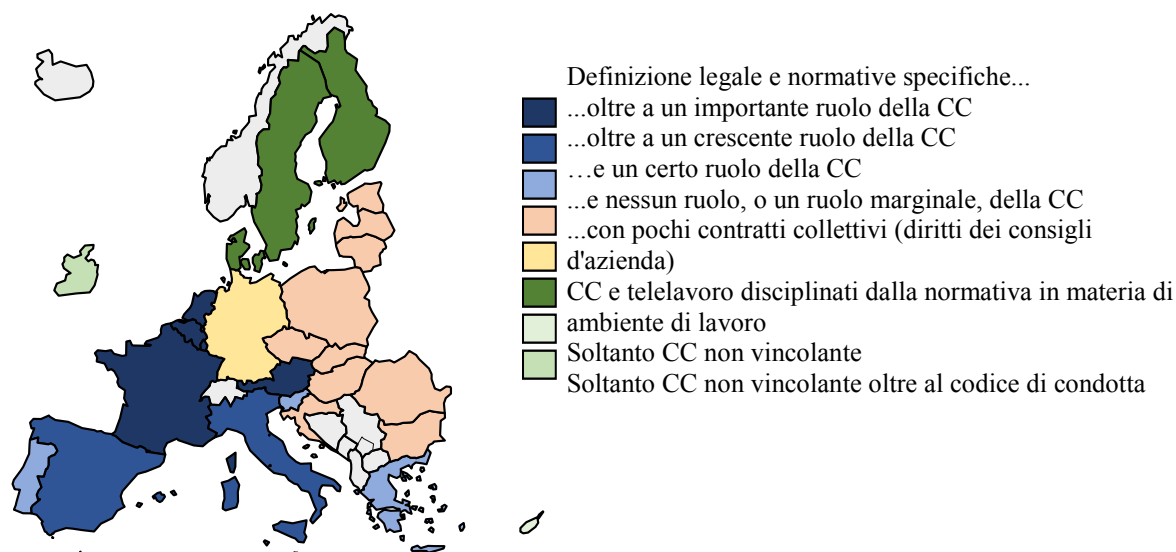
In seguito alla pandemia, nell'Unione il telelavoro è diventato una forma di lavoro consolidata che talvolta impone di adattare le normative, le politiche e la cultura del lavoro. Un recente studio di Eurofound traccia i riferimenti al telelavoro nella normativa e nella contrattazione collettiva nei 27 Stati membri più la Norvegia, considerando anche le modifiche dei quadri nazionali. Nel 2022, 23 paesi hanno introdotto definizioni legali e normative specifiche sul telelavoro¹⁴⁹. In gran parte dei casi la legislazione è integrata da accordi di contrattazione collettiva intersettoriali o aziendali, benché con diversi livelli di intensità. Soltanto in Croazia, Lettonia e Polonia la legislazione è l'unica fonte di regolamentazione (sviluppata per lo più tramite accordi individuali tra datori di lavoro e lavoratori dipendenti). Solo una minoranza di Stati membri non dispone di definizioni legali o di normative specifiche in materia di telelavoro. In tale gruppo gli accordi sul telelavoro sono comunque disciplinati da diverse leggi concernenti, ad esempio, la salute e la sicurezza, l'orario di lavoro o il diritto del lavoro in generale. Il telelavoro pertanto è spesso disciplinato tramite contrattazione collettiva settoriale (ad esempio in Finlandia) oppure tramite contratti collettivi settoriali e aziendali (ad esempio in Danimarca e in Svezia). A seconda del ruolo della contrattazione collettiva è possibile individuare raggruppamenti di Stati membri, come risulta dalla figura 2.3.5.

¹⁴⁸ Per maggiori dettagli cfr. il sito web dell'Autorità europea del lavoro (ELA): <https://www.ela.europa.eu/it>.

¹⁴⁹ Fonte: Eurofound, Vargas Llave, O., Rodriguez Contreras, R., Sanz de Miguel, P., et al., *Il telelavoro nell'UE: quadri normativi e recenti aggiornamenti* (non disponibile in lingua italiana), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022. Nota: gli Stati membri che rientrano nel primo gruppo sono i seguenti: AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SI e SK, mentre CY, DK, FI, IE e SE rientrano nella seconda categoria.

Figura 2.3.5: per quanto riguarda la regolamentazione del telelavoro esistono notevoli differenze tra gli Stati membri

Regolamentazione del telelavoro nell'UE-27 e in Norvegia. (L'acronimo CC si riferisce alla contrattazione collettiva)



Nota: contributi nazionali della rete dei corrispondenti di Eurofound.

Fonte: Eurofound, *Il telelavoro nell'UE: quadri normativi e recenti aggiornamenti*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022.

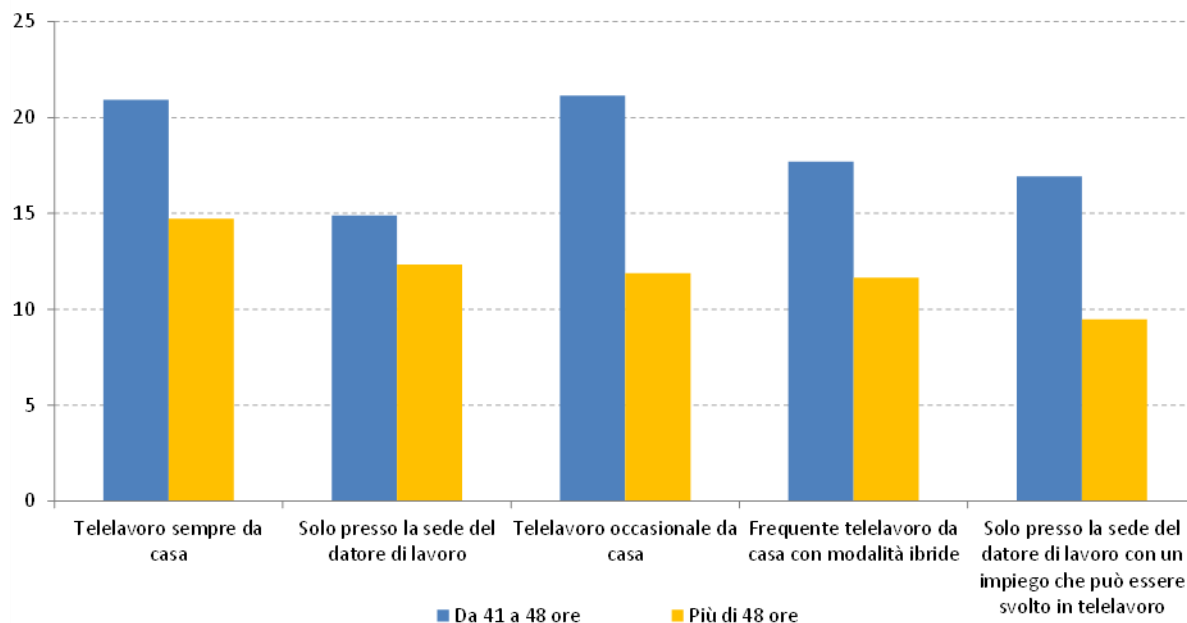
Il telelavoro sembra portare qualche miglioramento nell'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, ma comporta anche rischi che andrebbero monitorati; le modalità di lavoro ibrido, ormai diffuse, sembrano attenuare alcuni di tali rischi. La relazione comune sull'occupazione 2022 ha presentato un'ampia analisi dei rischi connessi al telelavoro (come il lavoro al di fuori dell'orario lavorativo, l'isolamento lavorativo o i rischi psicosociali) basata su una ricerca di Eurofound. Un'analisi più recente (sempre di Eurofound) conferma che durante la pandemia di COVID-19 il prolungamento dell'orario lavorativo spesso era un problema per coloro che svolgevano solo telelavoro a tempo pieno rispetto a coloro che lavoravano presso la sede del datore di lavoro¹⁵⁰. Sulla base delle risultanze più recenti, le probabilità che le persone che telelavorano secondo un modello di lavoro ibrido (ossia che combina il lavoro da casa con il lavoro presso la sede del datore di lavoro) dichiarino un prolungamento dell'orario lavorativo sono minori rispetto ad altre modalità di telelavoro (cfr. la figura 2.3.6). Almeno due terzi dei dipendenti in telelavoro hanno dichiarato di aver lavorato più di 40 ore a settimana. Nell'UE le probabilità che i dipendenti in telelavoro dichiarino uno scarso equilibrio tra attività professionale e vita familiare (13 %) sono minori rispetto a quanti lavorano esclusivamente presso la sede del datore di lavoro (18 %). Anche le cifre a livello nazionale indicano che la percentuale di dipendenti in telelavoro che segnalano uno scarso equilibrio tra attività professionale e vita familiare è inferiore alle medie nazionali (ad esempio in Finlandia, Estonia e Bulgaria). In Romania, Lussemburgo e nei Paesi Bassi le differenze sono tuttavia modeste, mentre in

¹⁵⁰ Eurofound (2022), *Aumento del telelavoro: impatto sulle condizioni di lavoro e sulla regolamentazione*. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo (di prossima pubblicazione). Nota: a causa del metodo di raccolta dei dati e della dimensione del campione, è possibile che differenze lievi non siano significative sul piano statistico.

Portogallo e Grecia la situazione dei telelavoratori è uguale a quella degli altri lavoratori (cfr. la figura 2.3.7).

Figura 2.3.6: le probabilità che i dipendenti esclusivamente in telelavoro lavorino più a lungo o al di fuori dell'orario lavorativo sono maggiori rispetto a chi lavora secondo un modello ibrido (2021)

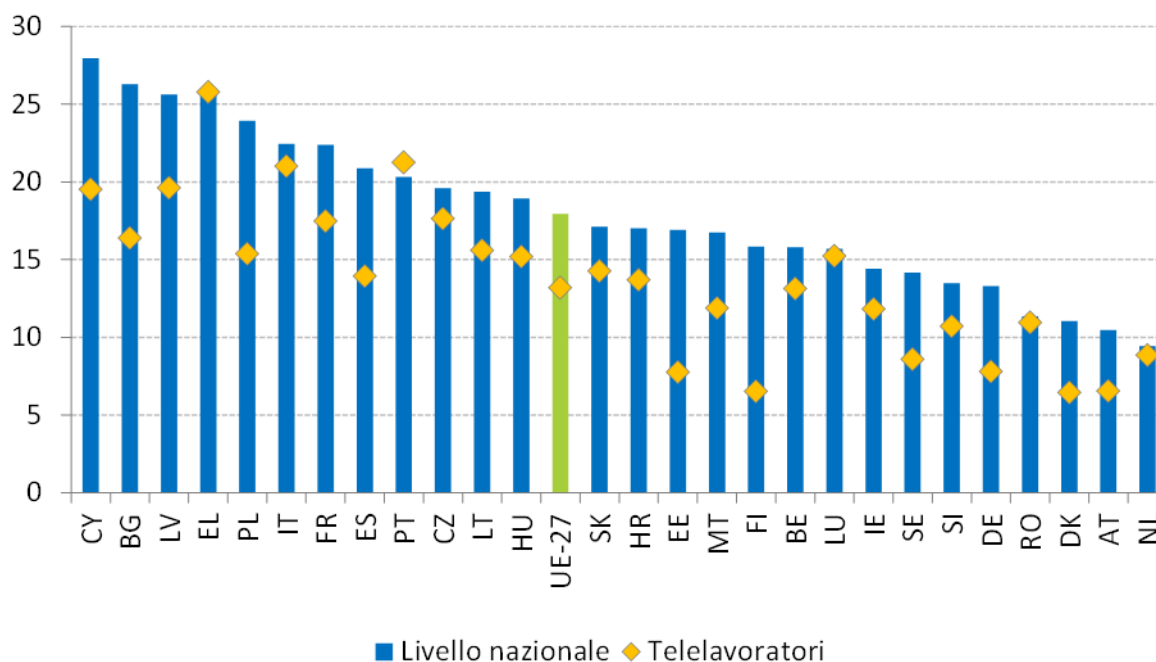
Percentuale di lavoratori dipendenti che hanno lavorato più di 40 ore a settimana durante la pandemia di COVID-19



Fonte: Eurofound, [Indagine telefonica europea sulle condizioni di lavoro \(EWCTS\) 2021](#).

Figura 2.3.7: nel complesso i telelavoratori hanno dichiarato di aver conseguito un migliore equilibrio tra attività professionale e vita familiare nella maggior parte degli Stati membri

Scarso equilibrio tra attività professionale e vita familiare dichiarato per tutti i dipendenti e i telelavoratori negli Stati membri (in %, 2021)



Nota: lo scarso equilibrio tra attività professionale e vita familiare è indicato dalle risposte "non molto bene" e "per niente bene" fornite dai lavoratori alla domanda "Come si conciliano i Suoi orari di lavoro con i Suoi impegni familiari o sociali?".

Fonte: Eurofound, [Indagine telefonica europea sulle condizioni di lavoro \(EWCTS\) 2021](#).

Le consultazioni e la cooperazione con le parti sociali sono fondamentali per garantire che la normativa sul telelavoro e le condizioni di lavoro portino a risultati positivi sia per i datori di lavoro sia per i lavoratori. Secondo un recente studio di Eurofound,¹⁵¹ tra il 2020 e il 2021 meno della metà degli Stati membri ha effettuato modifiche normative permanenti relative al telelavoro (Austria, Grecia, Lettonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Spagna hanno adottato disposizioni legislative, mentre Belgio, Francia e Lussemburgo hanno definito contratti collettivi nazionali). In quattro paesi (Germania, Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi) sono in fase di discussione nuove proposte di legge. Di queste modifiche, alcune sono vere e proprie normative in materia di telelavoro che affrontano tutti, o quasi tutti, gli aspetti del telelavoro, mentre altre sono incentrate su aspetti più specifici. Negli Stati membri in cui durante la pandemia di COVID-19 sono stati introdotti contratti collettivi sul telelavoro, ciò è avvenuto per lo più a livello settoriale e aziendale, in particolare in settori quali finanza, industria manifatturiera e tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Più di recente sono stati conclusi accordi anche nei settori della pubblica amministrazione, dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale. Gli sforzi compiuti dagli Stati membri e dalla Commissione europea in materia di orario di lavoro e salute e sicurezza sul lavoro (cfr. il riquadro 6 sul pilastro), in stretta collaborazione con le parti

¹⁵¹ Eurofound, [Aumento del telelavoro: impatto sulle condizioni di lavoro e sulla regolamentazione](#), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (di prossima pubblicazione).

sociali, sono fondamentali per tenere conto dei recenti sviluppi tecnologici e dei nuovi modelli di telelavoro nell'organizzazione del lavoro a vantaggio di imprese e lavoratori.

Riquadro 6 sul pilastro: ambienti di lavoro sani, sicuri e adeguati

Condizioni di lavoro sane e sicure sono indispensabili per una forza lavoro produttiva e contribuiscono allo sviluppo dell'Unione europea della salute e all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (principio 10). Nel 2018 nell'UE-27 si sono verificati oltre 3 300 infortuni mortali e 3,1 milioni di infortuni non mortali. Tra il 2017 e il 2019 circa 200 000 lavoratori sono morti ogni anno a causa di malattie professionali. In tale contesto, il quadro dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro (SSL) 2021-2027 definisce le priorità e le azioni chiave per migliorare la salute e la sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro, anche adeguandosi alle specifiche esigenze di una forza lavoro che invecchia e alle transizioni verde e digitale¹⁵².

Il quadro strategico dell'UE in materia di SSL introduce un approccio "zero vittime" (vision zero) ai decessi correlati al lavoro nell'UE attraverso scambi di esperienze e migliori pratiche nell'ambito di un gruppo di lavoro tripartito in seno al comitato consultivo per la salute e la sicurezza sul lavoro (CCSS)¹⁵³. Questa iniziativa sarà accompagnata da una maggiore consapevolezza dei rischi connessi agli infortuni sul lavoro attraverso campagne di informazione mirate. A livello di UE, altre misure intese a promuovere la salute e la sicurezza sul lavoro comprendono le modifiche della direttiva in materia di sostanze reprotossiche (dal 2022) e agenti cancerogeni e mutageni, adottate dal Consiglio nel marzo 2022, l'aggiornamento della direttiva sugli agenti biologici, la proposta di ridurre in misura significativa il valore limite di esposizione professionale all'amianto e la promozione del riconoscimento della COVID-19 come malattia professionale entro la fine del 2022.

Il quadro strategico dell'UE in materia di SSL attribuisce particolare rilievo alla prevenzione dei rischi psicosociali e alla garanzia della salute fisica e mentale sul lavoro. Nel 2021 l'esposizione a rischi fisici ha continuato a interessare una quota significativa di lavoratori nell'UE. Le donne erano più esposte degli uomini a materiali infettivi (21 % rispetto al 15 %), mentre gli uomini sono più soggetti alle richieste di trasportare carichi pesanti rispetto alle donne (40 % rispetto al 29 %)¹⁵⁴. Per quanto riguarda la salute mentale, dai risultati di una recente indagine di Eurofound emerge che il benessere mentale nell'UE resta inferiore al livello registrato all'inizio della pandemia, malgrado la graduale eliminazione delle restrizioni¹⁵⁵. In particolare le persone di età compresa tra 18 e 29 anni riferiscono i livelli più bassi di benessere mentale dal 2020, mentre gli ultrasessantenni segnalano un peggioramento. Nel complesso il 18 % dei rispondenti riferisce esigenze relative alla salute mentale insoddisfatte, con cifre più elevate tra le donne (24 %). Uno studio recente¹⁵⁶ ha evidenziato la necessità di promuovere ulteriori misure per la gestione e la

¹⁵² Comunicazione della Commissione [COM\(2021\) 323](#). Cfr. anche la proposta della Commissione di una direttiva sulle sostanze reprotossiche (2004/37/CE) e l'aggiornamento della direttiva sugli agenti biologici (2000/54/CE).

¹⁵³ Decisione del Consiglio, del 22 luglio 2003, che istituisce un comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro (2003/C 218/01).

¹⁵⁴ Cfr. Eurofound, *Condizioni di lavoro nel periodo della COVID-19: implicazioni per il futuro*. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (di prossima pubblicazione).

¹⁵⁵ Eurofound, *Quinto ciclo dell'indagine online "Vita, lavoro e COVID-19: vivere in una nuova epoca di incertezza"*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022.

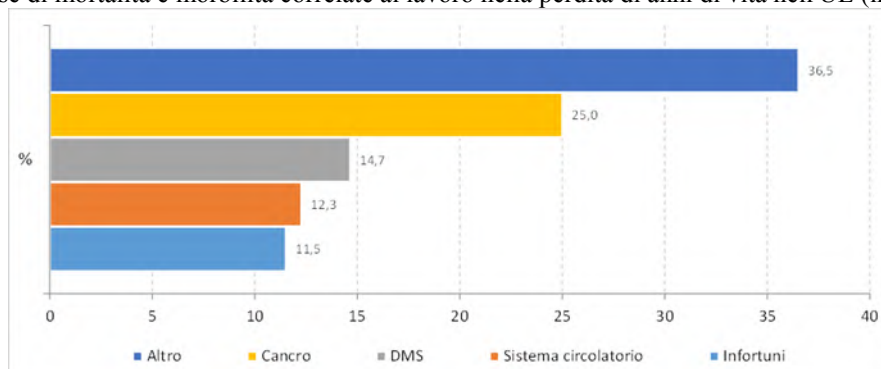
¹⁵⁶ Nota: analisi empirica dei dati dell'indagine europea fra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti (ESENER), EU-OSHA, 2019. I rischi psicosociali considerati sono stati la pressione del tempo, la scarsa comunicazione o

prevenzione dei rischi psicosociali correlati all'uso di tecnologie digitali per la gestione dei lavoratori sul luogo di lavoro. A titolo di esempio, la disponibilità di un piano d'azione per la prevenzione dello stress legato al lavoro o iniziative di sensibilizzazione possono limitare la diffusione dei rischi psicosociali e migliorare notevolmente la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Nel quadro della legislazione dell'UE, il rafforzamento delle misure preventive e orientamenti più pratici possono contribuire a ridurre al minimo i rischi derivanti dall'esposizione ad agenti cancerogeni sul luogo di lavoro. I tumori professionali sono la causa principale della maggior parte della perdita di anni di vita (DALY) nell'UE (ossia stime degli anni di vita corretti per la disabilità o DALY) (cfr. la figura seguente). Per il periodo dal 2015 al 2017, secondo le stime basate sul concetto DALY gli agenti cancerogeni hanno contribuito a provocare circa 100 000 situazioni di mortalità e morbilità professionale nel luogo di lavoro ogni anno¹⁵⁷. Inoltre il costo dei tumori professionali ammonta da solo a 119,5 miliardi di EUR. Le azioni volte a ridurre la presenza a sostanze pericolose e l'esposizione alle stesse sul luogo di lavoro sono componenti fondamentali del piano europeo di lotta contro il cancro, comprese le azioni di prevenzione¹⁵⁸. Ad oggi è stato possibile prevenire i rischi associati a 29 sostanze attraverso quattro revisioni della direttiva sugli agenti cancerogeni, mutageni e reprotossici (CMRD), il che consentirà di salvare più di 100 000 vite nell'arco di 50 anni.

Il cancro è la prima causa dei decessi correlati al lavoro nell'UE.

Principali cause di mortalità e morbilità correlate al lavoro nella perdita di anni di vita nell'UE (in %, 2017)



Nota: la categoria "sistema circolatorio" comprende le malattie dei sistemi muscoloscheletrico e circolatorio. La categoria "altro" riunisce le restanti patologie, quali disturbi mentali o malattie trasmissibili. I dati del 2017 comprendono l'UE-27 e il Regno Unito.

Fonte: EU-OSHA (2017).

In seguito all'adozione del quadro dell'UE in materia di SSL, molti Stati membri hanno adottato strategie nazionali per la salute e la sicurezza sul lavoro o documenti analoghi

collaborazione, il timore di perdere il posto di lavoro, i rapporti con clienti, pazienti e alunni difficili, e orari di lavoro prolungati o irregolari. Fonte: Urzi Brancati, C., Curtarelli, M., *Strumenti digitali per la gestione dei lavoratori e rischi psicosociali sul luogo di lavoro: dati dell'indagine ESENER*, Siviglia: Commissione europea, 2021, JRC125714.

¹⁵⁷ Nota: un agente cancerogeno è una sostanza o una miscela che provoca lo sviluppo del cancro e risponde ai criteri di cui all'allegato I del regolamento (CE) n. 1272/2008. Il metodo è basato sulle stime degli anni di vita corretti per la disabilità (DALY) che possono risultare da malattie e infortuni. Il dato è confrontato con lo scenario ideale di un paese nel quale non vi è alcuna perdita di anni di vita corretti per la disabilità, né per assenze dal lavoro, né per infortuni o malattie mortali. Le cifre ottenute si basano su dati disponibili a livello internazionale di ILO, OMS ed Eurostat. Fonte: EU-OSHA, *Analisi comparativa internazionale sul costo delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro*. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017.

¹⁵⁸ COM(2021) 44 final.

riguardanti la maggior parte dei suoi obiettivi. A titolo di esempio, il piano d'azione **belga** 2022-2027 stabilisce un approccio "zero vittime" per gli infortuni sul lavoro e prevede misure intese a ridurre l'esposizione ad agenti chimici pericolosi. Il piano **francese** per la salute sul lavoro 2021-2025 pone l'accento in particolare sulla prevenzione degli infortuni gravi e mortali sul lavoro. Sono considerati prioritari anche i rischi psicosociali e l'esposizione ad agenti cancerogeni. Il piano strategico **maltese** 2022-2027 definisce cinque ambiti della politica in materia di salute sul lavoro per realizzare il quadro strategico dell'UE. Il piano nazionale **croato** 2021-2027 mira ad accrescere la consapevolezza in merito all'importanza della prevenzione di infortuni e malattie professionali, alla riduzione degli incidenti mortali e allo stress sul lavoro. La strategia comune per la sicurezza e la salute sul lavoro della **Germania** (GDA) mira a modernizzare il sistema di SSL e a creare incentivi che inducano le società a rafforzare la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. Il piano di attuazione **finlandese** 2022-2023, la dichiarazione strategica 2022-2024 dell'Autorità per la salute e la sicurezza **irlandese**, gli orientamenti strategici della **Lettonia** in materia di protezione sociale e mercato del lavoro 2021-2027 e il piano d'azione 2022-2027 della **Lituania** per la sicurezza e la salute sono ulteriori esempi delle attività in corso.

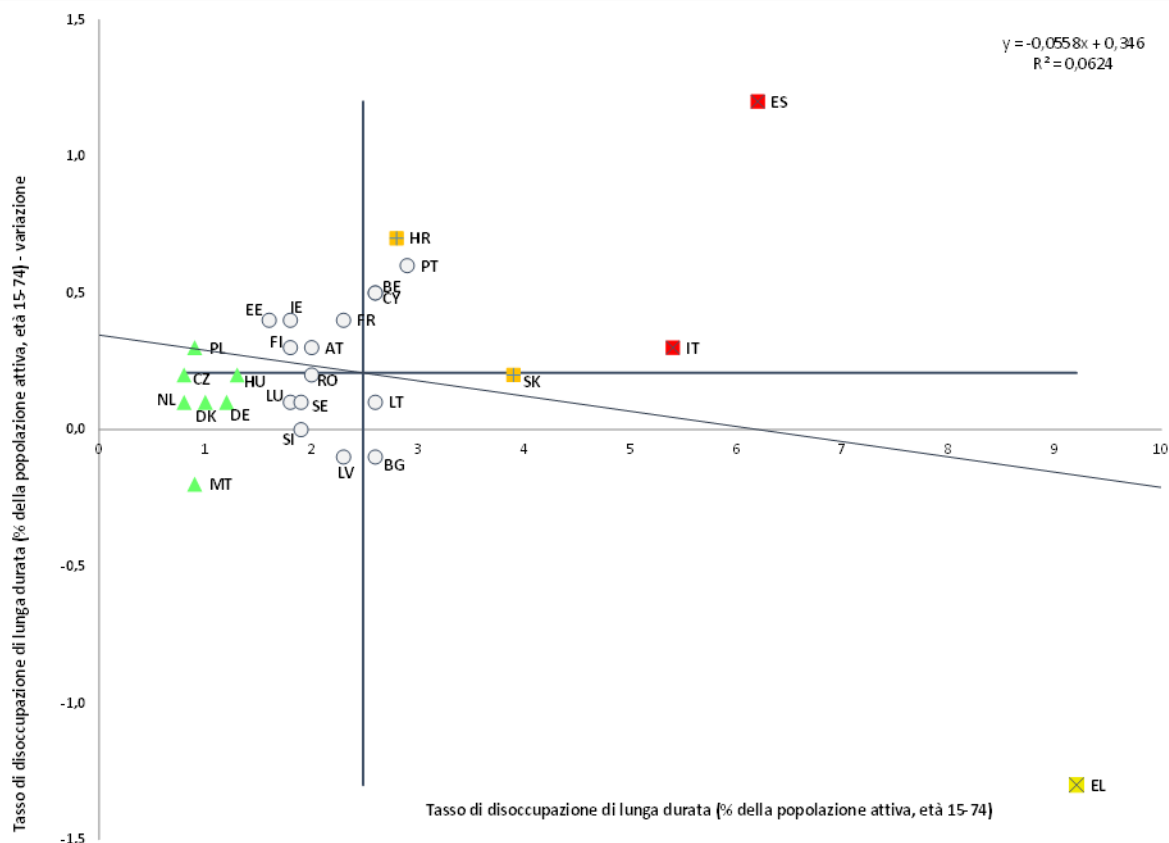
La disoccupazione di lunga durata¹⁵⁹ ha registrato un lieve aumento per effetto della COVID-19, ma la rapida risposta politica ha impedito che emergessero modelli negativi nel mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione di lunga durata si è attestato al 2,8 % nel 2021, in leggero rialzo rispetto al 2020 (di 0,3 punti percentuali), dopo quasi un decennio di tendenza al ribasso. Come illustrato nella figura 2.3.8, nel 2021 il tasso di disoccupazione di lunga durata è stato superiore al 2020 in quasi tutti gli Stati membri, ad eccezione di Grecia (- 1,3 punti percentuali), Malta (- 0,2 punti percentuali), Lettonia e Bulgaria (- 0,1 punti percentuali in entrambi i casi). Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione di lunga durata è invece aumentato in Spagna (1,2 punti percentuali), Croazia (0,7 punti percentuali), Portogallo (0,6 punti percentuali), in Belgio e a Cipro (0,5 punti percentuali in entrambi i casi). L'indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale evidenzia una "situazione critica" per Spagna e Italia, che combinano livelli superiori alla media (rispettivamente il 6,2 % e 5,4 % nel 2021) con un aumento (rispettivamente di 1,2 e di 0,3 punti percentuali) nell'ultimo anno. La Grecia è classificata nella categoria dei risultati "modesti ma in miglioramento" per via dei risultati positivi conseguiti (- 1,3 punti percentuali nel 2021 rispetto al 2020), pur restando il paese dell'UE con il tasso più elevato (9,2 % nel 2021). Slovacchia e Croazia sono "da tenere sotto osservazione" a causa del peggioramento rispetto all'anno precedente. Per contro, i risultati di Cechia, Germania, Danimarca, Ungheria, Malta, Paesi Bassi e Polonia sono "superiori alla media", con tassi di disoccupazione di lunga durata bassi e sostanzialmente stabili nel 2021. Nei tassi di disoccupazione di lunga durata si osservano anche notevoli disparità regionali (cfr. l'allegato 3). Una costante attività di monitoraggio e valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione della raccomandazione del Consiglio del 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo può contribuire a migliorare i meccanismi e i servizi forniti e, a sua volta, sostenere la formazione del capitale umano e la crescita potenziale nell'UE¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Definita come il numero di persone registrate dai servizi pubblici per l'impiego che cercano attivamente occupazione da oltre un anno in percentuale della popolazione attiva.

¹⁶⁰ SWD(2019) 154 final, relazione della Commissione al Consiglio sulla valutazione della raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro.

Figura 2.3.8: nel 2021 il tasso di disoccupazione di lunga durata è leggermente aumentato nella maggior parte degli Stati membri e il suo andamento richiede un attento monitoraggio in futuro

Tasso di disoccupazione di lunga durata, livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato.

Fonte: Eurostat [tesem130], IFL UE.

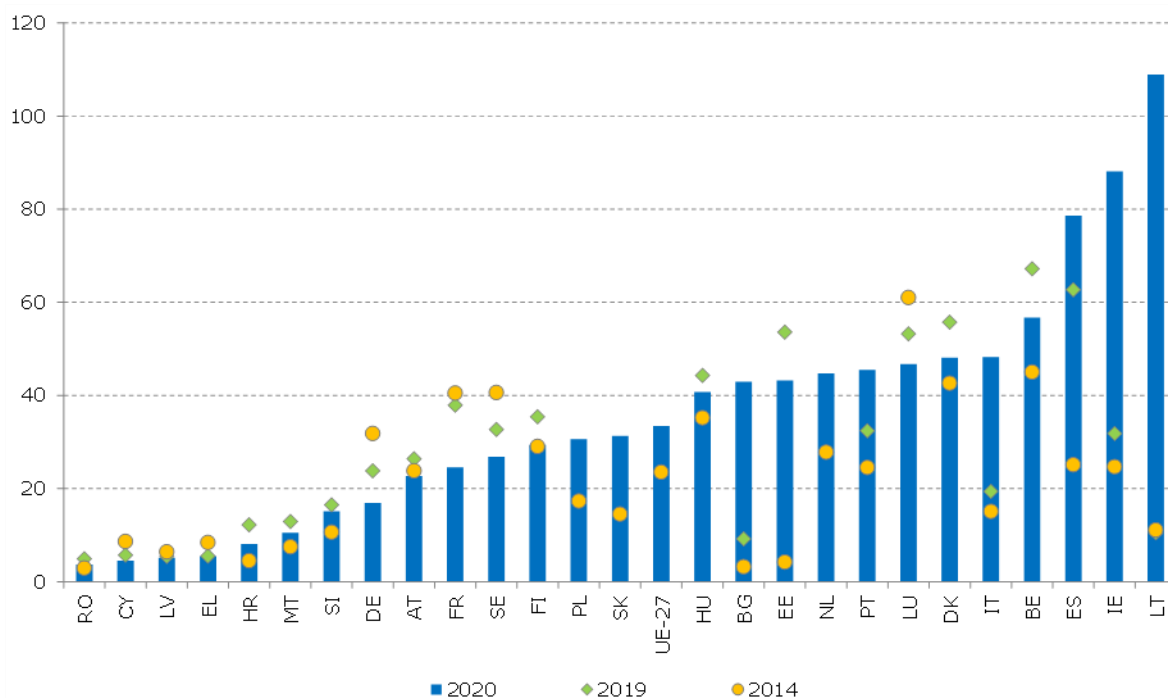
Esistono differenze sostanziali tra gli Stati membri in termini di partecipazione alle politiche attive del mercato del lavoro; in alcuni casi tali differenze giustificano un attento monitoraggio. Nel 2020 la quota di disoccupati che desideravano lavorare e che hanno partecipato a programmi attivi per il mercato del lavoro era inferiore al 10 % in cinque Stati membri (Romania, Cipro, Lettonia, Grecia e Croazia), mentre superava il 50 % in altri quattro paesi (Lituania, Irlanda, Spagna e Belgio) (cfr. la figura 2.3.9)¹⁶¹. Tra il 2019 e il 2020 sei Stati membri hanno segnalato un aumento della partecipazione, mentre in altri 16 è stato osservato un calo. Questi dati ovviamente riflettono gli sforzi degli Stati membri volti a sostenere la partecipazione a misure di politica attiva del mercato del lavoro, ma l'adesione è influenzata anche da altri fattori istituzionali, quali il funzionamento del sistema di protezione sociale. Oltre all'aspetto della copertura, politiche attive del mercato del lavoro efficaci e adeguate alle necessità delle persone in cerca di occupazione contribuiscono ad agevolare le

¹⁶¹ Eurostat [lmp_ind_actsup], fonte: DG EMPL. Le misure di politica del mercato del lavoro (categorie 2-7) comprendono, tra l'altro, l'offerta di attività di formazione (2), gli incentivi all'occupazione (4), l'occupazione assistita e il reinserimento (5), la creazione diretta di posti di lavoro (6) e gli incentivi alla costituzione di imprese (7). Questo indicatore dovrebbe tuttavia essere interpretato con cautela dal momento che misura unicamente la partecipazione alle politiche del mercato del lavoro (ma non la loro efficacia). Valori stimati per DK, EL, HR e SE. Bassa attendibilità statistica per FR e LT connessa al processo di raccolta dei dati. Le cifre per il 2020 non sono disponibili per CZ, EL, NL, PL e SK.

transizioni nel mercato del lavoro e promuovono importanti trasformazioni nel mondo del lavoro senza lasciare indietro nessuno.

Figura 2.3.9: la partecipazione alle misure attive per il mercato del lavoro varia notevolmente tra gli Stati membri

Partecipanti a interventi regolari di politica del mercato del lavoro (PML) (categorie 2-7) per 100 disoccupati che desiderano lavorare



Nota: serie temporali non disponibili per CZ. Dati per il 2020 non disponibili per EL, NL, PL e SK. Segnalazioni: bassa attendibilità per FR e LT. Dati superiori al 100 % indicano che le persone sono registrate più di una volta nella serie di dati relativa alla politica attiva del mercato del lavoro in quanto partecipano a diverse categorie di misure.

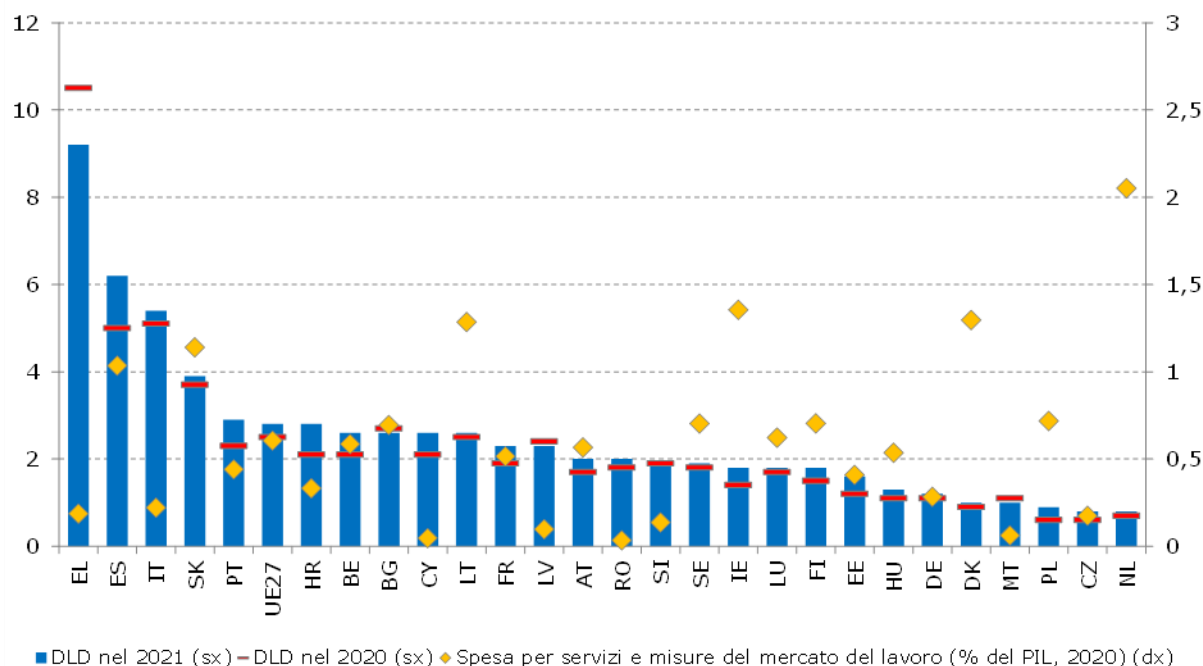
Fonte: Eurostat [[lmp_ind_actsup](#)], banca dati PML.

L'efficienza e l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro sono fondamentali per migliorare il rendimento del mercato del lavoro nonché i relativi risultati e le transizioni nello stesso, anche alla luce delle crescenti carenze di manodopera e competenze nell'UE. Nel 2021 Stati membri quali Spagna, Slovacchia e Lituania presentano livelli relativamente elevati di spesa in misure di politica attiva del mercato del lavoro (categorie 2-7) in percentuale del PIL, a fronte di tassi di disoccupazione di lunga durata relativamente alti (cfr. la figura 2.3.10). In altri paesi come Paesi Bassi, Irlanda e Danimarca, nel 2020 la spesa in misure del mercato del lavoro si è attestata al di sopra dell'1,3 % del PIL, accompagnata da risultati relativamente positivi in termini di calo della percentuale di disoccupati di lungo periodo. Per contro, in paesi come Grecia, Italia, Portogallo e Croazia, la spesa per il sostegno alle persone in cerca di occupazione mediante misure del mercato del lavoro è relativamente bassa (ossia inferiore o attorno allo 0,3 % del PIL), a fronte di sfide superiori alla media dell'UE in termini di disoccupazione di lunga durata. Negli Stati membri che incontrano maggiori difficoltà in termini di inserimento nel mercato del lavoro, il rafforzamento dell'offerta di politiche attive del mercato del lavoro ben concepite può contribuire a ridurre gli ostacoli all'occupazione, in particolare per i soggetti in situazioni di

vulnerabilità¹⁶². In aggiunta al sostegno fornito dai finanziamenti della politica di coesione (compreso il Fondo sociale europeo)¹⁶³, l'attuazione dei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza sta aiutando molti Stati membri a rafforzare le iniziative per l'inserimento nel mercato del lavoro. Tali iniziative tengono conto delle transizioni verde e digitale e sono definite in base alla raccomandazione della Commissione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione.

Figura 2.3.10: la spesa per le misure di politica attiva del mercato del lavoro differisce tra gli Stati membri

Spesa per le politiche attive del mercato del lavoro (categorie 2-7, in percentuale del PIL, 2020) e disoccupazione di lunga durata in percentuale della popolazione (fascia di età 15-74 anni) nella forza lavoro (in %, 2021)



Fonte: Eurostat [[lmp_expsumm](#)], banca dati PML e [[une_ltu_a](#)], IFL UE.

I servizi pubblici per l'impiego (SPI) rivestono un ruolo fondamentale nell'accompagnare i lavoratori attraverso i cambiamenti del mercato del lavoro, anche in vista delle transizioni verde e digitale. I servizi pubblici per l'impiego rivestono un ruolo fondamentale in termini di inserimento delle persone nel mercato del lavoro in quanto forniscono informazioni a coloro che desiderano lavorare e fungono da intermediari tra persone in cerca di lavoro e datori di lavoro. Questi servizi hanno trasformato i propri meccanismi di funzionamento interno, compiendo ulteriori progressi verso la digitalizzazione nell'intento di aumentare la propria capacità anche in termini di competenza del personale e

¹⁶² OCSE (2021), *Building inclusive labour markets: Active labour market policies for the most vulnerable groups, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)* (non disponibile in lingua italiana), pubblicazioni OCSE.

¹⁶³ In tutti gli Stati membri dell'UE è stata effettuata una meta-analisi delle valutazioni d'impatto disponibili dell'FSE e dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) riguardanti i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. I risultati hanno evidenziato un effetto positivo degli interventi dell'FSE, con una maggiore probabilità di occupazione pari a 7,3 punti percentuali per i soggetti che hanno partecipato alle azioni. L'analisi ha individuato i sussidi all'occupazione e i tirocini quali categorie di intervento di maggior successo dell'FSE. Fonte: Commissione europea, *Meta-analisi delle valutazioni d'impatto controfattuali dell'FSE (VT/2020/052)*, relazione finale, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (catalogo n. KE-03-22-139-EN-N).

fornire servizi più efficaci ed efficienti¹⁶⁴. La maggiore disponibilità di servizi digitali deve ovviamente andare di pari passo con la diffusa acquisizione di competenze digitali tra la popolazione. Nel 2021 18 SPI nazionali hanno indicato il rafforzamento delle competenze digitali tra le persone in cerca di occupazione come uno degli obiettivi per prepararsi al periodo post-pandemia¹⁶⁵. Nel contempo, gli SPI stanno costituendo partenariati e attuando misure settoriali volte a migliorare le previsioni sul mercato del lavoro, l'analisi del fabbisogno di competenze nonché l'individuazione e la correzione di carenze di manodopera e competenze, in particolare in relazione alle transizioni verde e digitale. L'erogazione di programmi di riqualificazione e miglioramento delle competenze per i gruppi di lavoratori che rischiano di perdere il posto di lavoro si afferma come nuova responsabilità; alcuni SPI hanno già adattato l'erogazione di servizi e messo a punto programmi generali di formazione e strategie per affrontare le esigenze future in termini di competenze. La formalizzazione delle collaborazioni esistenti tra SPI, istituti di istruzione professionale e superiore e servizi sociali può aiutare a garantire condizioni adeguate per un'offerta di competenze efficiente (cfr. la sezione 2.2).

L'impegno volto a sostenere l'inserimento degli sfollati provenienti dall'Ucraina nel mercato del lavoro è diventato un compito importante per gli SPI.¹⁶⁶ In diversi Stati membri (Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Italia, Lituania e Lettonia) gli sfollati dall'Ucraina possono iniziare a lavorare non appena presentano la domanda di registrazione per la protezione temporanea, senza dover attendere che questa sia esaminata¹⁶⁷. Le registrazioni presso gli SPI tuttavia sono state relativamente limitate. Come riferito dalla rete dei servizi pubblici per l'impiego (SPI), nel maggio 2022 complessivamente solo 150 000 sfollati dall'Ucraina si sono registrati presso i 26 membri della rete. Circa la metà di queste registrazioni sono state dichiarate da Germania e Polonia¹⁶⁸. Se da un lato nella maggior parte degli Stati membri le responsabilità degli SPI non vanno oltre quelle normalmente assunte per altre persone in cerca di occupazione, alcuni SPI hanno messo a punto misure mirate per i rifugiati, alle quali sono ammissibili gli sfollati provenienti dall'Ucraina (cfr. anche la sezione 2.3.2). Diversi Stati membri hanno istituito anche gruppi di coordinamento che coinvolgono SPI, ministeri nazionali e autorità per la migrazione per lo scambio di informazioni in merito ad azioni in corso e la pianificazione di attività comuni, anche in collaborazione con datori di lavoro e autorità locali e regionali¹⁶⁹. Le modifiche legislative al regolamento recante disposizioni comuni per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE) consentono di accedere agli importi non spesi a titolo del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 per finanziare soluzioni rapide e flessibili per i paesi dell'UE a seconda delle necessità. Anche il sostegno personalizzato offerto mediante lo strumento di

¹⁶⁴ Fonti: Commissione europea (2021), *Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, programma di lavoro 2022*, pubblicato nel gennaio 2022. OCSE (2022), *Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*, *OECD Policy Brief on Active Labour Market Policies* (non disponibile in lingua italiana), Pubblicazioni OCSE.

¹⁶⁵ Commissione europea, Peters, M., *Relazione di valutazione della capacità degli SPI: 2021* (non disponibile in lingua italiana), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022 (pag. 39).

¹⁶⁶ C(2022) 4050 final, *Comunicazione della Commissione sugli orientamenti in materia di accesso delle persone in fuga dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina al mercato del lavoro, all'istruzione e formazione professionale e all'apprendimento degli adulti*.

¹⁶⁷ Nota: tra febbraio e giugno 2022 i richiedenti asilo nell'UE erano circa 312 000. Fonte: Eurostat [[migr_asyappctzm](#)] e schede nazionali dell'Autorità europea del lavoro (ELA), giugno 2022.

¹⁶⁸ Indagine della rete degli SPI, maggio 2022.

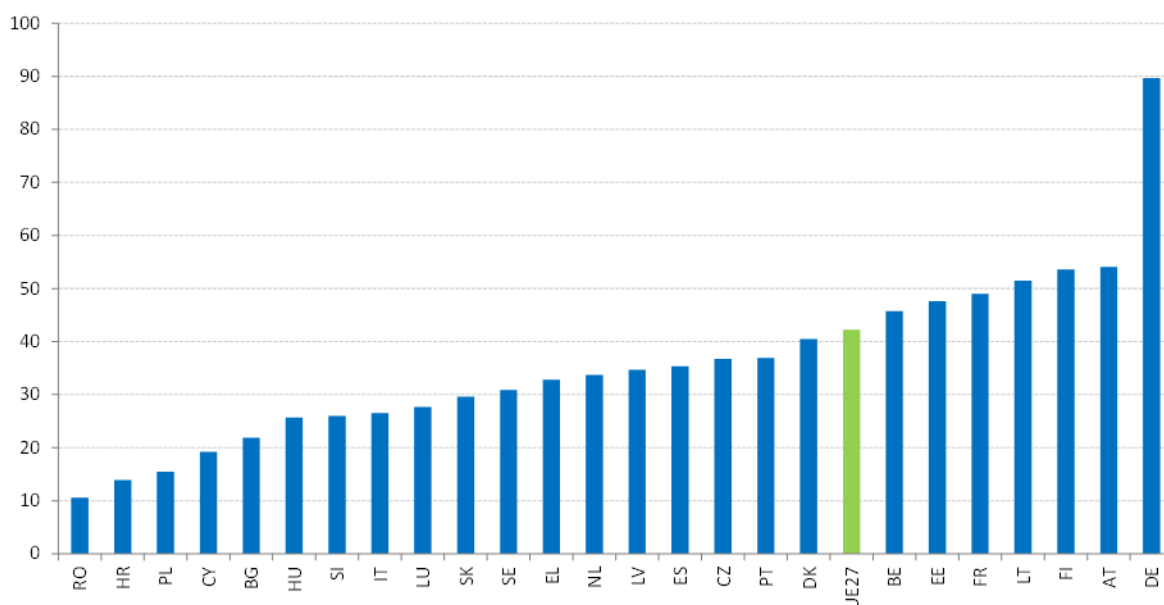
¹⁶⁹ Ad esempio AT, BE (a livello regionale), BG, EE, FI, HR, LT, NO, PL, RO e SK.

sostegno tecnico è volto ad aiutare i paesi dell'UE a sviluppare capacità di accoglienza dei rifugiati e ad affrontare le sfide connesse alla loro integrazione¹⁷⁰.

In media, quattro disoccupati di breve periodo su dieci¹⁷¹ percepiscono prestazioni di disoccupazione nell'UE (42,2 % nel 2021), con notevoli disparità tra gli Stati membri (cfr. la figura 2.3.11). Nel 2021 i tassi di copertura più elevati (oltre il 50 %) si sono osservati in Germania (89,7 %), Austria (54,1 %), Finlandia (53,6 %) e Lituania (51,5 %), seguite da Francia, Estonia, Belgio e Danimarca con percentuali superiori al 40 %. All'estremo opposto, la copertura minima si è registrata in Romania (10,6 %), Croazia (13,9 %), Polonia (15,5 %) e a Cipro (19,2 %). Queste differenze tra paesi si possono spiegare con le differenti concezioni dei regimi di prestazioni di disoccupazione, in particolare per quanto riguarda la durata massima, le condizioni di ammissibilità, il rigore degli obblighi in materia di ricerca di lavoro o le sinergie con altri regimi di protezione sociale. Nel 2021 solo il 37,8 % dei disoccupati registrati da meno di un anno nell'UE ha beneficiato di prestazioni o assistenza. Il quadro di riferimento per l'analisi comparativa delle prestazioni di disoccupazione identifica tutti questi elementi come leve politiche fondamentali a sostegno delle persone in cerca di occupazione durante le transizioni nel mercato del lavoro.

Figura 2.3.11: esistono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la percentuale di disoccupati di breve periodo che percepiscono prestazioni di disoccupazione

Copertura delle prestazioni di disoccupazione per i disoccupati di breve periodo (ossia da meno di 12 mesi, fascia di età 15-64 anni, in %, 2021)



Nota: Non è stato effettuato un confronto con i valori di questo indicatore precedenti il 2021 a causa dell'interruzione nelle serie temporali nel 2021 per tutti gli Stati membri, dovuta all'[entrata in vigore di un nuovo quadro normativo per le statistiche sociali europee](#). I dati per il 2021 non sono disponibili per IE e MT.

Fonte: Eurostat, [\[lfsa_ugadra\]](#), IFL UE.

Il periodo di occupazione necessario per beneficiare delle prestazioni di disoccupazione e il periodo massimo in cui è possibile richiederle sono rimasti sostanzialmente stabili

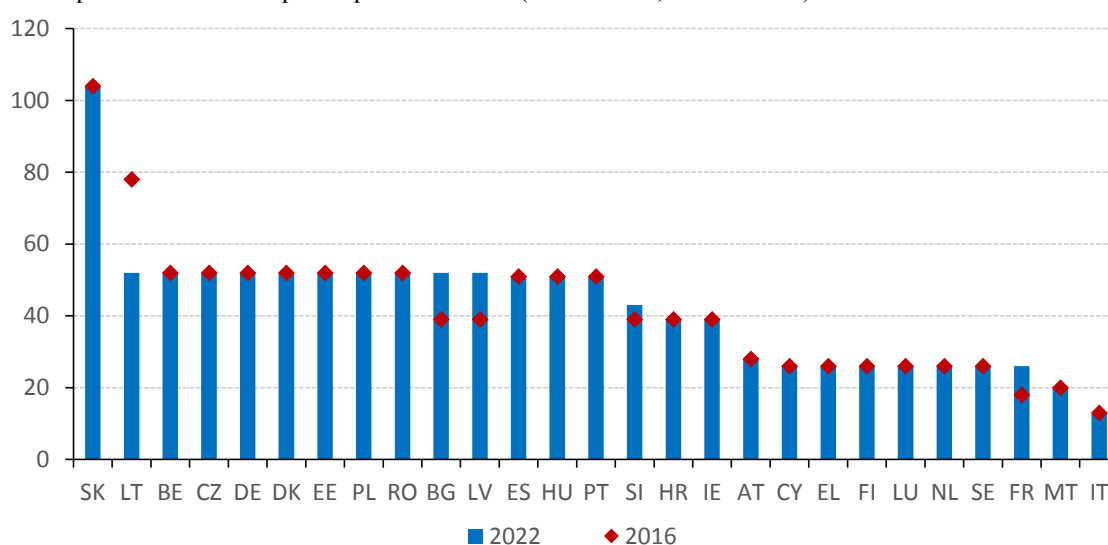
¹⁷⁰ Per maggiori dettagli, cfr. il regolamento recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda [l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa \(CARE\)](#). Cfr. anche la decisione C(2022) 1379 [per quanto riguarda le decisioni di finanziamento e i programmi di lavoro annuali dello strumento di sostegno tecnico](#) (non disponibili in lingua italiana).

¹⁷¹ Disoccupati da meno di 12 mesi. Analisi per la fascia di età 15-64 anni.

nel 2022.¹⁷² Il periodo necessario per acquisire il diritto è rimasto stabile in tutti gli Stati membri e varia dalle 13 settimane di contributi assicurativi in Italia alle 104 settimane in Slovacchia (cfr. la figura 2.3.12). La durata massima delle prestazioni (per un lavoratore con un'anzianità lavorativa di un anno) varia a seconda degli Stati membri (cfr. la figura 2.3.13). In Lettonia tale durata è stata ridotta da 39 a 35 settimane nel 2020, tornando al livello del 2015. Per tutti gli altri Stati membri il periodo è rimasto invariato negli ultimi cinque anni. In 16 Stati membri le prestazioni a favore dei disoccupati con un'anzianità lavorativa di un anno possono essere richieste per un periodo massimo di sei mesi (24 settimane). In Danimarca e Belgio la durata di tale diritto arriva tuttavia fino a due anni o più. In Lussemburgo e Grecia la durata è di un anno e in Lituania, Lettonia e Irlanda è di circa otto mesi.

Figura 2.3.12: il periodo contributivo per beneficiare delle prestazioni di disoccupazione è rimasto stabile rispetto al 2021, con notevoli differenze tra gli Stati membri

Durata del periodo necessario per acquisire il diritto (in settimane, 2016 e 2022)



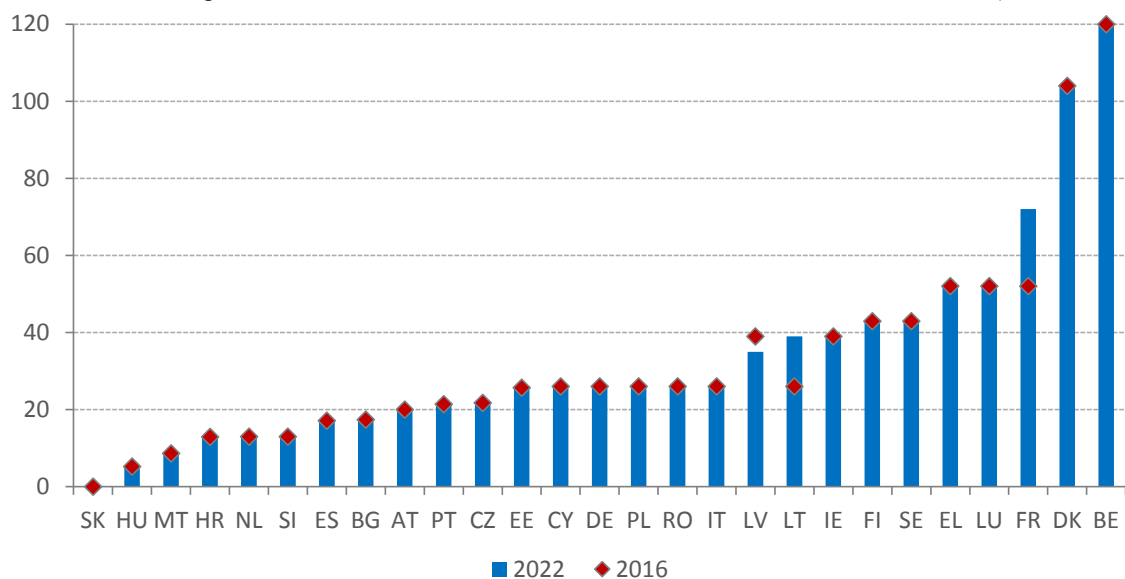
Nota: a Malta (2016 e 2022) è necessario che siano stati versati contributi per almeno 50 settimane da quando l'interessato ha iniziato a lavorare; in Irlanda (2016 e 2022) è necessario che siano stati versati contributi per almeno 104 settimane da quando l'interessato ha iniziato a lavorare; in Austria (2022) è necessario che siano stati versati contributi per almeno 52 settimane per la prima richiesta e per almeno 28 settimane per le richieste successive.

Fonte: [banca dati MISSOC](#) (gennaio 2016 e gennaio 2022).

¹⁷² L'analisi fa riferimento alle prestazioni di disoccupazione generalmente percepite da coloro che si registrano come disoccupati per ragioni loro non imputabili e non comprende eventuali regimi a carattere temporaneo adottati in risposta alla situazione epidemiologica legata alla COVID-19.

Figura 2.3.13: nella maggior parte degli Stati membri un'anzianità lavorativa di un anno consente di accedere a prestazioni di disoccupazione per un massimo di sei mesi

Durata massima delle prestazioni in numero di settimane con un'anzianità lavorativa di un anno (2022 e 2016)



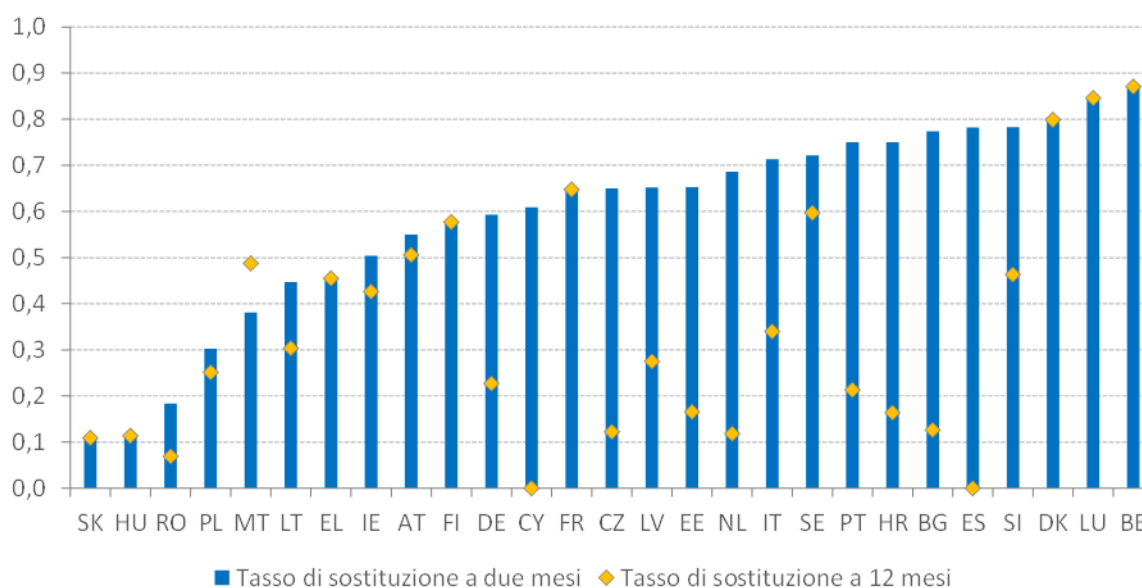
Nota: in Belgio non esiste alcun limite alla durata delle prestazioni. A Cipro le settimane sono calcolate sulla base di una settimana lavorativa di sei giorni. In Irlanda la prestazione è corrisposta per 39 settimane (234 giorni) solo alle persone con almeno 260 settimane di contributi versati (PRSI). In Slovacchia chi ha un'anzianità lavorativa di un anno non ha diritto alle prestazioni di disoccupazione (sono necessari almeno due anni di versamenti all'assicurazione di disoccupazione nel corso dei quattro anni precedenti). In Polonia la durata varia in funzione del tasso di disoccupazione della regione rispetto alla media nazionale.

Fonte: [banca dati MISSOC](#) (gennaio 2016 e gennaio 2022) e legislazione nazionale.

Il reddito sostitutivo per i disoccupati dipende dalla durata del periodo di disoccupazione. La figura 2.3.14 confronta i tassi di sostituzione netti per i lavoratori a basso salario (67 % del reddito medio nazionale) con anzianità lavorativa breve (12 mesi di oneri sociali) in tutta l'UE, al secondo e al dodicesimo mese del periodo di disoccupazione. I tassi di sostituzione netti nel secondo mese di disoccupazione variano dal 10,8 % del reddito (netto) precedente in Slovacchia a più del 90 % in Lussemburgo o in Belgio. In Austria o Belgio, ad esempio, il tasso di sostituzione resta invariato al dodicesimo mese del periodo di disoccupazione. Nella maggioranza degli altri Stati membri invece i tassi di sostituzione diminuiscono a causa della scadenza delle prestazioni o di una riduzione della loro generosità nel tempo. In alcuni paesi i disoccupati che hanno esaurito le prestazioni di disoccupazione possono beneficiare di regimi alternativi, come l'assistenza sociale, che in genere forniscono prestazioni inferiori – cfr. la sezione 2.4.1 per maggiori dettagli sull'inclusione attiva, ivi compresa la proposta della Commissione di una raccomandazione del Consiglio relativa a un reddito minimo adeguato con un approccio di inclusione attiva.

Figura 2.3.14: i tassi di sostituzione delle prestazioni di disoccupazione variano nell'UE

Tasso netto di sostituzione delle prestazioni di disoccupazione per il 67 % del salario medio al secondo e al dodicesimo mese di disoccupazione (2021)



Nota: l'indicatore calcola il caso di una persona single senza figli con anzianità lavorativa breve (un anno) dell'età di 20 anni. Sono incluse diverse componenti del reddito, le prestazioni di disoccupazione e altre prestazioni (quali l'assistenza sociale e le prestazioni per l'abitazione).

Fonte: calcoli della Commissione europea, in base al modello di regimi fiscali e previdenziali elaborato dall'OCSE.

Negli ultimi anni un dialogo sociale efficace e di qualità è stato determinante per una buona gestione di condizioni socioeconomiche complesse. L'orientamento 7 in materia di occupazione e il principio 8 (Dialogo sociale e coinvolgimento delle parti sociali) del pilastro europeo dei diritti sociali esortano gli Stati membri a garantire un coinvolgimento tempestivo e significativo delle parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione delle riforme e degli investimenti occupazionali, sociali e, se del caso, economici, anche mediante il potenziamento delle loro capacità. Durante la crisi COVID-19 le organizzazioni settoriali delle parti sociali a livello dell'UE sono state estremamente proattive e si sono mosse rapidamente per esporre le rispettive opinioni in merito a possibili strategie per la ripresa. A livello nazionale, numerosi Stati membri hanno invitato le parti sociali, in linea con le prassi nazionali e i rispettivi quadri istituzionali, a discutere, negoziare e/o attuare misure a sostegno delle condizioni di lavoro, del funzionamento del mercato del lavoro, delle pari opportunità, della salute e sicurezza sul luogo di lavoro, del lavoro a distanza e del diritto alla disconnessione. Più di recente, in diversi casi le parti sociali europee hanno contribuito in misura significativa a iniziative promosse a livello europeo e nazionale per attirare nuovi lavoratori nei settori interessati da carenze di manodopera, comprese le iniziative a sostegno delle transizioni verde e digitale, mediante partenariati volti ad attirare talenti e l'attuazione del partenariato multilaterale europeo per l'integrazione¹⁷³.

Il coinvolgimento prevedibile, significativo e tempestivo delle parti sociali riveste un ruolo importante per garantire che le riforme siano progettate e attuate con efficacia. La titolarità nazionale è al centro del semestre europeo e dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. L'istituzione di nuovi organismi tripartiti (ad esempio in Polonia,

¹⁷³ Cfr. il rinnovo del partenariato europeo per l'integrazione dopo la crisi COVID-19. Fonte: [sito web europeo sull'integrazione \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e0000000-0000-0000-0000-000000000000/asset/document/eu-council-statement-on-the-renewal-of-the-european-partnership-for-integration-after-the-covid-19-crisis) (non disponibile in lingua italiana).

Romania e Slovacchia, tra gli altri) per monitorare l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza è uno sviluppo positivo che, se gestito in maniera inclusiva, può rafforzare la partecipazione e la responsabilità pubblica delle parti sociali¹⁷⁴. Una stretta collaborazione con le parti sociali, anche durante l'intero ciclo del semestre europeo, è essenziale per garantire che le loro opinioni siano prese in considerazione e alimentino il processo decisionale, anche in sede di discussione di politiche di sostegno adeguate a favore dell'inserimento di cittadini ucraini e di altri sfollati nei mercati del lavoro europei. A partire dal 2016 e su base annuale, il comitato per l'occupazione (EMCO) effettua riesami della sorveglianza multilaterale sul coinvolgimento delle parti sociali nazionali nel semestre europeo per valutare tale coinvolgimento, come pure per valutare altre sfide e buone pratiche. Tra gli Stati membri si continuano a osservare differenze nel grado di coinvolgimento qualitativo e significativo delle parti sociali.

Il dialogo sociale è stato fondamentale per un settore sanitario forte, che ha affrontato la pandemia di COVID-19 e ha contribuito a migliorare la preparazione dell'UE a potenziali crisi sanitarie future. A causa della pandemia di COVID-19 tutti i paesi hanno dovuto far fronte alla necessità di potenziare la capacità dei rispettivi sistemi sanitari, in particolare negli ospedali, per rispondere alla crescente domanda di servizi di assistenza sanitaria in un periodo di tempo molto breve. La pressione sui sistemi sanitari si aggiunge ad altre sfide di lunga data, come la carenza di operatori sanitari. Il dialogo sociale ha svolto un ruolo di primo piano nell'affrontare alcune di queste sfide negli Stati membri con istituzioni ben consolidate e una lunga tradizione di cooperazione tra le parti sociali (ad esempio Danimarca, Germania, Finlandia e Svezia) e in quelli che contano su forti gruppi di partenariato sociale (ad esempio Austria, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi). Nel contempo, nei paesi dove il dialogo sociale e la contrattazione collettiva sono meno rilevanti nel settore sanitario (ad esempio Bulgaria, Cechia, Malta ed Estonia) si è assistito a un rafforzamento del dialogo sociale in corrispondenza della crisi COVID-19¹⁷⁵.

La partecipazione delle organizzazioni della società civile in tutte le fasi del semestre europeo è fondamentale per l'attuazione di riforme e politiche di qualità negli Stati membri. La Commissione europea ha messo in evidenza l'importanza di consultazioni tempestive e significative con le organizzazioni della società civile nelle precedenti relazioni comuni sull'occupazione. Basandosi sulle prassi nazionali esistenti, ha sottolineato anche l'importanza del coinvolgimento delle organizzazioni della società civile negli incontri e negli scambi periodici con gli Stati membri. L'individuazione delle sfide esistenti (in alcuni casi evidenziate in una recente risoluzione del Comitato economico e sociale europeo¹⁷⁶) rappresenta un'opportunità per migliorare ulteriormente la qualità, la trasparenza, la regolarità e la prevedibilità degli scambi. In futuro l'impegno delle organizzazioni della società civile in campo occupazionale e sociale contribuirà a rafforzare la granularità e l'efficienza delle riforme e degli investimenti necessari per superare le sfide socioeconomiche esistenti e progredire nelle transizioni verde e digitale.

¹⁷⁴ Fonte: Eurofound (2022), Rodríguez Contreras, R., Sanz, P., *Coinvolgimento delle parti sociali nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Nota: per maggiori dettagli sulla contrattazione collettiva, cfr. la sezione 2.1 della presente relazione e il documento della Commissione europea *Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2022* (non disponibile in lingua italiana), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022.

¹⁷⁵ Cfr. Eurofound (2022), *Dialogo sociale e contrattazione collettiva nel settore ospedaliero durante la pandemia di COVID-19*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (di prossima pubblicazione).

¹⁷⁶ Comitato economico e sociale europeo (2022), *Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza – Come migliorarlo?* (non disponibile in lingua italiana), risoluzione [ECO/592], maggio 2022.

2.3.2 Misure adottate dagli Stati membri

In alcuni Stati membri proseguono gli sforzi per affrontare le cause della segmentazione del mercato del lavoro, in linea con il principio 5 (Occupazione flessibile e sicura) del pilastro. Nel luglio 2021 la **Spagna** (nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza) ha modificato lo statuto dei dipendenti pubblici per ridurre la quota di contratti a tempo determinato nel settore pubblico e per prevenire e sanzionare gli abusi, prevedendo l'obbligo di pubblicare tutti i bandi per la stabilizzazione di personale temporaneo entro il 31 dicembre 2022. Sono state adottate anche modifiche delle norme applicabili ai dipendenti pubblici nei settori della sanità e dell'istruzione. Nel dicembre 2021 la **Spagna** (sempre nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza) ha adottato anche un pacchetto di riforme del mercato del lavoro nell'intento di ridurre l'elevata percentuale di contratti a tempo determinato nel settore privato, migliorare le condizioni di lavoro di alcuni dipendenti e favorire le transizioni verso il lavoro a tempo indeterminato. La riforma ha ridefinito la gamma dei contratti di lavoro, sottolineando il ruolo centrale dei contratti a tempo indeterminato e limitando ulteriormente l'uso di contratti a tempo determinato (ad esempio con la riduzione della durata massima dei contratti a tempo determinato e l'aumento delle sanzioni per il loro uso fraudolento). Nell'ambito di una riforma più ampia a titolo dell'agenda per il lavoro dignitoso, il **Portogallo** sta pianificando di ridurre da sei a quattro il numero massimo di rinnovi dei contratti a tempo determinato, aumentare l'indennità di licenziamento per i lavoratori temporanei e considerare reato il lavoro sommerso, con pene detentive fino a tre anni. Una volta adottate, queste misure dovrebbero ridurre la quota di contratti a tempo determinato e promuovere le transizioni verso il lavoro a tempo indeterminato e formale. Il piano per la ripresa e la resilienza dei **Paesi Bassi** contiene diverse riforme volte ad affrontare le sfide relative alla segmentazione del mercato del lavoro. È prevista la graduale riduzione della detrazione fiscale per i lavoratori autonomi, l'introduzione, sempre per i lavoratori autonomi, di un'assicurazione per l'invalidità obbligatoria, e misure per contrastare il problema dei lavoratori autonomi fittizi, tra cui una modifica della definizione di rapporto di lavoro e l'aumento degli strumenti esecutivi delle autorità pubbliche, tutto entro il 2026. Nel luglio 2022 i **Paesi Bassi** hanno annunciato anche piani intesi a ridurre gli incentivi all'uso di contratti flessibili o a tempo determinato e ad introdurre un sistema di certificazione per le agenzie interinali.

Diversi Stati membri stanno proponendo nuove disposizioni in materia di tutela dell'occupazione o modifiche di quelle in già vigore per rispondere alle sfide individuate nel mercato del lavoro, in linea con il principio 7 (Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento) del pilastro. Nel novembre 2021 l'**Estonia** ha introdotto la possibilità per datori di lavoro e dipendenti nel settore del commercio al dettaglio di stipulare contratti di lavoro più flessibili a determinate condizioni. Tali accordi possono favorire l'assunzione di ulteriori lavoratori, aumentando così le opportunità di occupazione e garantendo nel contempo un maggior livello di tutela. Questa misura è stata integrata dall'adozione, nel dicembre 2021, di nuove modifiche della legge sul trasporto stradale. Con tale misura l'**Estonia** prevede di promuovere condizioni di lavoro dignitose per gli autisti nel settore del trasporto stradale. Nel febbraio 2022 la **Francia** ha approvato una nuova legge per l'introduzione di uno status univoco per i lavoratori autonomi e la tutela dei loro beni personali (finora era tutelata solo la residenza principale). Inoltre la legge estende le condizioni per agevolare la riconversione dei lavoratori autonomi. Con un'indennità di 800 EUR al mese, il governo mira a sostenere coloro che hanno cessato definitivamente la propria attività perché divenuta insostenibile. Nel giugno 2022 l'**Italia** ha adottato nuove disposizioni per garantire che tutti i lavoratori, anche con contratti atipici, possano beneficiare di maggiore

trasparenza in merito al rapporto di lavoro, stabilendo in particolare obblighi minimi di informazione a carico dei datori di lavoro per quanto riguarda il periodo di prova e la formazione (se del caso). Nel quadro di una riforma generale la **Svezia** prevede di adottare, nel secondo semestre del 2022, misure concernenti le norme sul licenziamento per ragioni oggettive, di aumentare la prevedibilità delle condizioni di lavoro e di prevenire le vertenze di lavoro.

A complemento dell'analisi presentata nel riquadro 5 sul pilastro, diversi Stati membri hanno introdotto misure intese a rafforzare la salute e sicurezza sul lavoro, in linea con il principio 10 (Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato) del pilastro. Nel quadro di una riforma più ampia, nel luglio 2021 la **Francia** (nel proprio piano per la ripresa e la resilienza) ha adottato una serie di misure intese a rafforzare la salute e la sicurezza sul lavoro. Le azioni dalle quali ci si attende un maggior impatto comprendono la possibilità per le imprese di ampliare i servizi sanitari offerti sul lavoro e l'istituzione di un "passaporto per la prevenzione". La **Francia** ha inoltre ampliato la definizione di molestia sessuale sul lavoro e nel novembre 2021 ha ratificato la convenzione dell'ILO sulla violenza e sulle molestie. Nel dicembre 2021 la **Croazia** ha adottato il piano nazionale per il lavoro, la sicurezza sul lavoro e l'occupazione per il periodo 2021-2027. Il piano è in linea con la strategia di sviluppo nazionale 2030 e rappresenta uno strumento di continuità e miglioramento delle politiche del mercato del lavoro che promuoverà l'offerta di un lavoro dignitoso per tutti, tenendo conto anche delle esigenze specifiche delle persone vulnerabili. Nel luglio 2022 la **Bulgaria** ha adottato un'operazione a titolo dell'FSE+ a sostegno del benessere dei lavoratori e della sicurezza sul lavoro, con una dotazione totale di 51,1 milioni di EUR. Tra le azioni più importanti vi sono il sostegno finanziario alle imprese per prevenire il burnout, preservare la salute mentale, acquistare indumenti e attrezzature per la sicurezza sul lavoro, dotare le sedi aziendali di aree per lo sport e il riposo e introdurre approcci "verdi" al comportamento organizzativo. Della misura, che resterà in vigore fino alla fine del 2024, dovrebbero usufruire fino a 91 000 dipendenti. Anche l'**Italia** sta pianificando l'adozione di misure strategiche mirate nel corso del 2022 e 2023 per rafforzare la salute e la sicurezza sul lavoro.

Alcuni Stati membri stanno introducendo nuove norme o modificando la normativa esistente per definire meglio le condizioni di lavoro flessibile e l'organizzazione dell'orario di lavoro, in linea con il principio 9 (Equilibrio tra attività professionale e vita familiare) del pilastro. Nel luglio 2021 la **Spagna** ha approvato disposizioni giuridiche per regolamentare il telelavoro e il lavoro a distanza nei settori pubblico e privato. In particolare, le modifiche legislative garantiscono le stesse condizioni di lavoro a chi lavora a distanza e in loco nonché la natura volontaria del telelavoro sia per il dipendente sia per il datore di lavoro. Questo nuovo quadro può favorire il lavoro ibrido, che combina il lavoro a distanza e in loco. Nel giugno 2022 il **Belgio** ha adottato nuove misure per migliorare la flessibilità nell'orario di lavoro e sostenere meglio l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare nel settore privato. Le principali azioni comprendono il diritto a una settimana lavorativa di quattro giorni (con l'aumento del numero di ore di lavoro quotidiane) o alla modifica del regime di lavoro (equilibrando le ore di lavoro tra le settimane). Nel contempo il **Belgio** ha adottato il "diritto alla disconnessione" per le imprese con più di 20 dipendenti, che così non possono esigere che i propri dipendenti rispondano a comunicazioni di lavoro dopo il normale orario d'ufficio. Entrambe le misure rientrano in un accordo federale sulle riforme del mercato del lavoro che comprende anche una maggiore flessibilità riguardo alle norme sul lavoro serale e notturno nel commercio elettronico. Sono inoltre previsti progetti pilota per consentire il lavoro serale e notturno su base volontaria senza l'accordo preventivo di un sindacato. Nell'ambito di una riforma più ampia, la **Polonia** (nel proprio piano per la ripresa e la resilienza) prevede di introdurre disposizioni in materia di diritto del lavoro per promuovere un miglior equilibrio tra attività professionale e vita familiare e condizioni di lavoro più

prevedibili. Sono previste in particolare norme su modalità di lavoro flessibili, comprese pause e/o attività formazione durante l'orario di lavoro, e sul consenso del dipendente al lavoro straordinario o notturno oppure al lavoro intermittente. È prevista anche la modifica delle disposizioni concernenti la tutela del rapporto di lavoro durante la gravidanza, la maternità o il congedo parentale. Nell'aprile 2022 anche l'**Estonia** ha aggiornato il quadro giuridico esistente per garantire condizioni di lavoro più flessibili (ad esempio tempo parziale, telelavoro oppure orario di lavoro flessibile) ai lavoratori o funzionari pubblici con responsabilità di assistenza, promuovendo nel contempo l'effettiva tutela dei minori (sotto i 14 anni). Il **Lussemburgo** prevede di adottare disposizioni in materia di molestie morali. L'azione dovrebbe applicarsi ai dipendenti, ma anche agli apprendisti, ai tirocinanti e agli studenti con i quali possano essere conclusi contratti speciali a tempo determinato.

Alcuni Stati membri hanno anche modificato la propria legislazione, o prevedono di farlo, nell'intento di offrire modalità di lavoro più flessibili ai lavoratori, in linea con il principio 9 (Equilibrio tra attività professionale e vita familiare) del pilastro. La **Spagna** ha prorogato fino a giugno 2022 il piano sulle modifiche dell'orario di lavoro ("*Plan Mecuida*") adottato nel marzo 2020 nell'intento di garantire una maggiore flessibilità ai lavoratori dipendenti per tenere conto delle responsabilità familiari direttamente correlate alla crisi COVID-19. Secondo tali disposizioni, il datore di lavoro e il dipendente potrebbero concordare altre modifiche ragionevoli e proporzionate delle condizioni di lavoro (ad esempio, telelavoro, cambi di turno, cambio di sede o assegnazione di funzioni diverse, tra le altre cose). Nel gennaio 2022 la **Spagna** ha aggiornato il proprio quadro giuridico sull'orario di lavoro al fine di ampliare le possibilità di assistenza per i genitori di minori con patologie oncologiche o affetti da una malattia grave. Il limite di età del figlio bisognoso di assistenza è stato portato da 18 a 23 anni. Nel proprio piano per la ripresa e la resilienza **Cipro** prevede di effettuare uno studio concernente modalità di lavoro flessibili nel settore pubblico. Entro il 2023 lo studio dovrebbe fornire raccomandazioni finalizzate a migliorare l'efficacia del servizio pubblico. Quando tali raccomandazioni saranno disponibili verrà adottata una decisione concernente la relativa attuazione. Avvalendosi anche del sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza, entro il 2023 **Cipro** intende adottare una nuova legge per disciplinare le modalità di lavoro flessibili, in particolare il telelavoro. Nell'agosto 2022 la **Lituania** ha modificato il proprio quadro giuridico per offrire maggiore flessibilità a determinate famiglie per quanto riguarda le modalità di lavoro. Le modifiche riguardano, tra l'altro, giorni di congedo supplementari per i genitori che allevano figli, la possibilità di lavorare meno di una giornata intera e di combinare il telelavoro e modalità di lavoro flessibili per le donne in gravidanza o che allattano, i genitori che allevano figli di età fino a otto anni o i genitori soli che allevano figli di età fino a 14 anni (o 18 anni nel caso di minori con disabilità) (cfr. la sezione 2.2.2).

Diversi Stati membri hanno intensificato gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso con risorse aggiuntive, compreso l'aumento della capacità degli ispettorati del lavoro. Nel quadro dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, entro la fine del 2022 l'**Italia** (nel proprio piano per la ripresa e la resilienza) dovrebbe adottare un piano nazionale e una tabella di marcia per la lotta al lavoro sommerso in tutti i settori economici, che mira a un aumento permanente del numero di ispezioni sul lavoro entro il 2025 e a una riduzione dei casi di lavoro sommerso entro il 2026. Nel febbraio 2022 è stato istituito un gruppo di lavoro interistituzionale in proposito. Nell'ottobre 2021 la **Romania** ha approvato nuove sanzioni amministrative per limitare il lavoro sommerso e sottodichiarato, nonché la prassi della "retribuzione fuori busta". L'azione comprende la regolamentazione del concetto di "lavoro sottodichiarato". In seguito, nell'aprile 2022 la **Romania** ha anche varato un sistema di voucher per servizi (in vigore dal 1° gennaio 2024) per inserire i collaboratori domestici nell'economia formale. I collaboratori domestici rientreranno nel sistema di sicurezza sociale

e assicurazione sanitaria dopo aver percepito 85 voucher. Nell'ambito di una riforma più ampia, nel febbraio 2022 la **Svezia** ha avviato un processo per istituire centri regionali contro la criminalità legata al lavoro (che si occupano anche di lavoro sommerso). Questi centri fungeranno da polo operativo delle autorità per la pianificazione, l'attuazione e il follow-up di controlli statali congiunti, in consultazione con le parti sociali e gli organismi nazionali e regionali. Nel marzo 2022 il **Belgio** (regione di Bruxelles-Capitale) ha adottato una misura mirata per aumentare il numero di ispezioni effettuate presso le aziende di un dato settore, sulla base di un ragionevole sospetto di discriminazione. Gli ispettori del lavoro possono anche visitare un'azienda sotto falso nome per rilevare differenze di trattamento. Nel maggio 2022 la **Spagna** ha approvato un nuovo bando per 90 nuovi ispettori pubblici del lavoro e della sicurezza sociale, raddoppiando il numero previsto dal bando approvato nel 2021. Nell'aprile 2022 la **Croazia** ha introdotto una nuova legge sugli informatori, che modifica le precedenti disposizioni del 2019. Questa legge ha lo scopo di migliorare la protezione dei lavoratori che segnalano illeciti commessi dalle aziende, prevedendo sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che avviano procedimenti contro gli informatori. Nell'ambito di una riforma più ampia nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza, nel dicembre 2022 la **Croazia** intende anche adottare una nuova legge sulla lotta al lavoro sommerso, che prevede la definizione del lavoro sommerso, il rafforzamento degli ispettorati del lavoro e l'ulteriore regolamentazione del passaggio dei lavoratori dal lavoro sommerso al lavoro dichiarato.

Diversi Stati membri hanno adottato misure mirate al fine di migliorare la situazione del mercato del lavoro per i disoccupati di lungo periodo, in linea con il principio 4 del pilastro. Nell'ottobre 2021 la **Grecia** ha adottato una nuova legge per la riforma dell'organizzazione e del funzionamento del servizio pubblico per l'impiego ("*OAED*"). Le nuove disposizioni comprendono l'assunzione di nuovi consulenti del lavoro (540 per un periodo di due anni) e riservano una maggiore attenzione all'intermediazione tra offerta e domanda di lavoro. Nel 2021 la **Grecia** ha introdotto anche un'indennità di lavoro per i percettori di sussidi di disoccupazione che trovano un impiego e un bonus di 300 EUR per i disoccupati di lungo periodo (ossia da oltre cinque anni) che preparano un piano d'azione individuale. Sono stati introdotti criteri di reddito per contrastare l'abuso delle prestazioni; inoltre i disoccupati che rifiutino tre offerte di posti di lavoro adeguati o di partecipazione ad attività di formazione verranno cancellati dalla lista di disoccupazione. In **Irlanda**, nell'ambito di un'ampia riforma, nel gennaio 2022 è entrato in funzione il servizio locale per l'impiego (*Local Area Employment Service - LAES*). Il servizio ha lo scopo di fornire ai disoccupati di lungo periodo e ad altri gruppi vulnerabili servizi per l'impiego di alta qualità e misurabili. Il meccanismo di erogazione del nuovo servizio è legato ai risultati, con diritti individuali assegnati a ciascun beneficiario sulla base dell'impegno e del completamento di un piano di progressione personale. Nel febbraio 2022 la **Svezia** ha incaricato il proprio servizio pubblico per l'impiego di rafforzare il sostegno ai disoccupati di lungo periodo, in particolare nei territori interessati da notevoli sfide socioeconomiche. Sono previste azioni anche per rafforzare la collaborazione strategica e operativa tra i servizi pubblici per l'impiego e le autorità locali per quanto riguarda le persone vulnerabili in cerca di occupazione.

Alcuni Stati membri hanno modificato i rispettivi quadri di politiche attive del mercato del lavoro già esistenti per migliorarne l'efficacia nella ripresa dalla pandemia di COVID-19, in linea con il principio 4 (Sostegno attivo all'occupazione) del pilastro. Nel 2021 la **Cechia** ha adottato il quadro strategico per l'occupazione 2030+. La strategia contribuisce alla realizzazione delle condizioni abilitanti nell'ambito della politica di coesione e definisce ambiti prioritari per i prossimi 10 anni. Misure concrete sono descritte nei piani d'azione che definiscono in dettaglio il quadro. Nell'ambito dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, nel 2021 e 2022 la **Grecia** ha adottato misure per mettere a punto

nuovi strumenti digitali per i servizi pubblici per l'impiego, tra cui una tessera digitale, la possibilità di registrare un piano d'azione individuale nonché l'assetto per l'attuazione dei conti individuali di apprendimento. Nell'ambito di una riforma più ampia nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza la **Croazia** ha proposto misure per migliorare la qualità del sostegno fornito ai gruppi vulnerabili, in particolare processi relativi a profilazione, segmentazione, integrazione e attivazione di gruppi vulnerabili nei servizi pubblici per l'impiego. Proseguono anche gli sforzi per lo sviluppo di strumenti volti a favorire l'incontro tra disoccupati e offerte di lavoro e migliorare l'operatività del sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche attive del mercato del lavoro. Queste azioni, insieme ad attività di sensibilizzazione pianificate, dovrebbero connettere 5 000 nuovi utenti ai servizi pubblici per l'impiego. Nell'aprile 2022 è stato istituito un sistema di voucher per il miglioramento delle competenze e la riqualificazione degli adulti, che fungerà da base per l'eventuale introduzione di conti individuali di apprendimento nel quadro dell'FSE+. Nel dicembre 2021 l'**Italia** ha approvato nuovi investimenti strutturali per promuovere lo sviluppo di osservatori regionali del mercato del lavoro e un sostegno volto a rafforzare l'interoperabilità dei sistemi informativi regionali e nazionali, migliorando così la capacità dei servizi pubblici per l'impiego di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Questa misura è accompagnata dallo stanziamento di altri 4,4 miliardi di EUR per l'attuazione del programma nazionale di garanzia di occupabilità dei lavoratori dipendenti ("GOL") nel periodo 2021-2023. Nell'agosto 2022 la **Lituania** ha adottato un nuovo sistema di orientamento professionale nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza, che stabilisce il quadro generale e i requisiti di base in termini di competenze e disciplina la gestione e la garanzia della qualità della consulenza professionale durante tutto il percorso individuale a partire dal primo anno di scuola (cfr. anche la sezione 2.2.2). Sarà definito anche il processo di governance delle istituzioni interessate con il coinvolgimento delle parti sociali. Nell'aprile 2022 il **Lussemburgo** ha adottato una nuova misura mirata e temporanea per offrire incarichi di lavoro a tempo determinato ai disoccupati sotto i 50 anni per un periodo di sei mesi. La legge è stata applicata con effetto retroattivo dall'ottobre 2021 e non è più in vigore dal 30 giugno 2022. Entro la fine del 2022 la **Polonia** (nel proprio piano per la ripresa e la resilienza) dovrebbe adottare due atti giuridici fondamentali per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro. In primo luogo, la legge sull'occupazione dei cittadini di paesi terzi dovrebbe ridurre gli ostacoli amministrativi all'occupazione di cittadini di paesi terzi e semplificare la procedura di stipula di determinati contratti di lavoro. In secondo luogo, la nuova legge sull'attività lavorativa conterrà, tra l'altro, misure intese ad agevolare il rientro dei genitori nel mercato del lavoro dopo il congedo.

Vi sono inoltre esempi di misure mirate proposte dagli Stati membri al fine di agevolare le transizioni nel mercato del lavoro e rafforzarne la componente di attivazione, in linea con il principio 4 (Sostegno attivo all'occupazione) del pilastro. Nel giugno 2022 il **Belgio** ha introdotto una procedura denominata "traiettorie di transizione" per consentire ai dipendenti che hanno ricevuto un preavviso di licenziamento di lavorare per un altro datore di lavoro in modo da rendere più agevole la transizione. Il meccanismo è coordinato dal servizio regionale per l'impiego sulla base di un accordo tra due imprese che intendono avvalersene. Durante la transizione, il costo del lavoro è trasferito (in tutto o in parte) al nuovo datore di lavoro e, al termine del processo, il dipendente deve essere assunto con un contratto a tempo indeterminato. Il **Belgio** ha adottato anche una misura a sostegno dei dipendenti licenziati con un preavviso di almeno 30 settimane. I dipendenti licenziati che soddisfano i requisiti hanno il diritto di destinare un terzo del periodo di preavviso (ossia 10 settimane) ad attività che aumentano la loro occupabilità. Questa misura va ad aggiungersi all'indennità di licenziamento cui hanno diritto i lavoratori dipendenti.

I regimi di politiche attive del mercato del lavoro già esistenti o di nuova istituzione contribuiscono anche a sostenere l'inserimento degli sfollati provenienti dall'Ucraina nel mercato del lavoro. La maggior parte degli Stati membri si basa sulle politiche attive del mercato del lavoro già esistenti e disponibili per i propri cittadini o su programmi messi a punto in seguito alla crisi della migrazione e dei rifugiati (2015-2016) per sostenere le persone in fuga dalla guerra in Ucraina. Nel quadro dei regimi di politiche attive del mercato del lavoro già esistenti, un'ampia maggioranza di paesi dell'UE ha offerto consulenze e orientamento professionale, mentre altri hanno combinato questi interventi con incentivi finanziari ai datori di lavoro affinché assumano sfollati, erogino attività di formazione sul luogo di lavoro o varino progetti intesi a promuovere l'imprenditorialità (cfr. anche la sezione 2.1.2)¹⁷⁷. Il numero di sfollati dall'Ucraina che ha partecipato ad attività di formazione (escludendo i corsi di lingua) è stato tuttavia scarso, il che è riconducibile al numero limitato di registrazioni presso i servizi pubblici per l'impiego. A titolo di esempio, degli ucraini registrati presso i servizi pubblici per l'impiego rispettivamente in **Austria** e **Francia**, solo 1 216 su 6 300 e 1 700 su 3 200 hanno partecipato ad attività di formazione (cfr. anche la sezione 2.3.1). Altri esempi di politiche attive del mercato del lavoro mirate per gli sfollati provenienti dall'Ucraina riguardano l'**Estonia**, che ha istituito servizi speciali di consulenza professionale per gli sfollati dall'Ucraina, mentre la **Polonia** ha introdotto un sostegno specifico con prestazioni in natura e finanziarie a favore di artisti e autori ucraini che svolgono la loro attività in **Polonia** (cfr. la sezione 2.2.2)¹⁷⁸.

Gli Stati membri hanno aggiornato il quadro normativo dei servizi pubblici per l'impiego per garantirne la capacità e l'efficacia, anche nella cooperazione con servizi sociali e portatori di interessi. Nel luglio 2021 il **Belgio** (regione delle Fiandre) ha varato un piano d'azione per migliorare la cooperazione tra servizi pubblici per l'impiego regionali e partner privati. Il piano mira a rafforzare la trasparenza in merito all'esternalizzazione, a migliorare la pianificazione e a monitorare meglio la qualità dei servizi forniti grazie al potenziamento delle pratiche di valutazione e gestione dei dati. Nel luglio 2021 l'**Irlanda** ha aggiornato la sua strategia sui percorsi verso il lavoro per il periodo 2021-2025. Il nuovo quadro intende rafforzare i servizi pubblici per l'impiego irlandesi (*Intreo*) incrementandone il bilancio e la capacità e sviluppandone l'approccio orientato al cliente. Comprende un programma di collocamento lavorativo con il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza, mentre l'FSE sostiene le indennità a titolo del regime Jobsplus e quelle di reinserimento lavorativo. Nel novembre 2021 il **Belgio** (regione della Vallonia) ha adottato (nel proprio piano per la ripresa e la resilienza) una nuova riforma dei servizi pubblici per l'impiego (*TIM*) per fornire un sostegno più personalizzato e integrato alle persone vulnerabili in cerca di occupazione e definire percorsi specifici per l'occupazione delle persone con disabilità o in situazioni di vulnerabilità. La nuova riforma pone le basi anche per ottimizzare la collaborazione tra il servizio pubblico per l'impiego della Vallonia (*Forem*) e i partner che lo sostengono. Nel dicembre 2021 la **Spagna** (nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza) ha adottato la strategia di attivazione dell'occupazione 2021-2024. Questo nuovo quadro è inteso a modernizzare l'attuazione di politiche attive del mercato del lavoro da parte dei servizi pubblici per l'impiego, anche con lo sviluppo di percorsi individuali, l'istituzione di uno sportello unico per i giovani e un maggiore coordinamento tra occupazione, servizi sociali, amministrazioni regionali e settore privato. Nel contempo, nell'ambito dell'attuazione

¹⁷⁷ Autorità europea del lavoro (2022), *Panoramica delle misure nazionali adottate per rispondere alla crisi ucraina per quanto riguarda l'occupazione e la sicurezza sociale con un potenziale impatto sulla mobilità dei lavoratori nell'UE*, schede nazionali. ELA/2022/RS/047/ELA.323/giugno 2022.

¹⁷⁸ Eurofound (2022): *Sostegno in natura e sostegno finanziario a favore degli artisti ucraini, misura PL-2022-9/2327 (misure in Polonia)*, EU PolicyWatch, Dublino.

del piano per la ripresa e la resilienza, la **Spagna** prevede di riformare la legge sull'occupazione entro la fine del 2022 al fine di aggiornare le politiche attive del mercato del lavoro, anche per quanto riguarda struttura di governance e i meccanismi di coordinamento a livello nazionale, regionale e locale. Nel dicembre 2021 la **Svezia** ha adottato una nuova misura intesa a rafforzare l'offerta di politiche di attivazione nel settore delle competenze da parte dei servizi pubblici per l'impiego (cfr. anche la sezione 2.2.2), con la mappatura delle esigenze in termini di competenze in relazione al settore privato. Nell'aprile 2022 il **Belgio** (regione delle Fiandre) ha adottato una nuova misura per rafforzare il ruolo di coordinamento delle autorità locali nell'attivazione delle persone in cerca di occupazione e di quelle inattive, anche nell'economia sociale (cfr. la sezione 2.1.2). Nell'aprile 2022 la **Grecia** ha adottato una nuova legge per la ristrutturazione del servizio pubblico per l'impiego (da *OAED* a *DYPA*), che prevede la costituzione di un consiglio delle parti sociali e di un conto per la formazione professionale istituito dalle parti sociali e gestito da un soggetto giuridico. Le nuove soluzioni dovrebbero portare a una maggiore rapidità e flessibilità nel sostegno all'attivazione. Nel maggio 2022, nell'ambito dell'impegno assunto con il piano per la ripresa e la resilienza, la **Lituania** ha adottato nuove misure per migliorare l'operatività dei servizi per l'impiego già esistenti attraverso strumenti digitali e garantire un orientamento al cliente più sistematico. La misura comprende una revisione dei metodi di lavoro e l'automazione di processi chiave a sostegno di servizi più personalizzati e integrati per le persone in cerca di occupazione. Nel maggio 2022 in **Finlandia** è entrata in vigore la legge sui servizi pubblici per l'impiego e i servizi alle imprese che disciplina il modello nordico di servizio per l'impiego per le persone in cerca di occupazione. L'obiettivo è potenziare l'offerta di servizi più personalizzati e integrati per le persone in cerca di occupazione. La riforma dovrebbe sostenere l'inserimento nel mondo del lavoro di circa 10 000 persone. Gli effetti sull'occupazione dovrebbero concretizzarsi pienamente dopo il 2025.

Alcuni Stati membri hanno reso più generose le rispettive prestazioni di disoccupazione, anche in risposta alle attuali pressioni inflazionistiche. Per limitare l'impatto del rincaro dei prezzi, l'**Austria** intende adeguare annualmente le prestazioni di disoccupazione. In **Estonia** nel 2022 sono aumentate sia le prestazioni dell'assicurazione di disoccupazione sia l'indennità di disoccupazione. Analogamente, l'**Italia** ha reso più cospicue le proprie prestazioni di disoccupazione e ne ha aumentato l'orizzonte temporale. In **Spagna**, nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, entro la fine del 2022 è prevista una riforma per affrontare i divari nella copertura e la frammentazione dei regimi di prestazioni di disoccupazione. È stata inoltre agevolata la transizione alla protezione sociale per i beneficiari che non rientrano nel mondo del lavoro e si trovano in una situazione di vulnerabilità. In **Danimarca** sono aumentati i requisiti di ammissibilità e sono state rese più cospicue le prestazioni di disoccupazione, che sono quindi più elevate nei primi tre mesi di disoccupazione. Nel contempo i requisiti per percepire le prestazioni sono diventati più rigorosi per i neolaureati. In questo caso la durata massima delle prestazioni sarà ridotta da due anni a uno per i laureati e, qualora non questi abbiano trovato un posto di lavoro entro tre mesi dalla laurea, le prestazioni saranno ridotte. Nel luglio 2021 la **Francia** ha adottato una misura temporanea per prolungare il diritto alla prestazione di disoccupazione per i lavoratori temporanei nel settore della cultura (ossia quelli aventi lo status giuridico di "*intermittents du spectacle*") particolarmente colpiti dalla crisi COVID-19. La misura è rimasta in vigore fino al dicembre 2021. Il piano per la ripresa e la resilienza di **Malta** comprende uno studio che valuta l'adeguatezza e la copertura delle prestazioni di disoccupazione e raccomanda opzioni strategiche per migliorare tali aspetti in termini di durata e accesso effettivo, rafforzando nel contempo gli incentivi al lavoro. Nell'aprile 2022 la **Grecia** ha introdotto nuovi obblighi in materia di ricerca di lavoro che incoraggiano i disoccupati a cercare attivamente un'occupazione e ad accettare le eventuali offerte di lavoro ricevute.

Diversi Stati membri hanno adottato misure volte a rafforzare il dialogo sociale e a sostenere il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione delle politiche, in linea con il principio 8 del pilastro. Nel luglio 2021, ad esempio, le parti sociali e il governo del **Portogallo** hanno sottoscritto un accordo tripartito per migliorare i sistemi di istruzione e formazione professionale, comprendente un regolamento sulla governance (cfr. anche la sezione 2.2.2). In **Spagna** le parti sociali sono state coinvolte nell'elaborazione delle importanti riforme del mercato del lavoro adottate dal 2020. Nel maggio 2022 le parti sociali e il governo dell'**Estonia** hanno firmato un accordo di buona volontà per la riforma delle pensioni privilegiate. Su questa base è in corso di preparazione una nuova normativa sulle pensioni di vecchiaia e di fine lavoro. Nel quadro dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, la **Romania** prevede di adottare entro la fine del 2022 una nuova legge sul dialogo sociale, discussa e concordata con le parti sociali.

2.4. Orientamento 8: promuovere le pari opportunità per tutti, favorire l'inclusione sociale e combattere la povertà

Questa sezione esamina l'attuazione dell'orientamento 8 in materia di occupazione, che raccomanda agli Stati membri di promuovere le pari opportunità per tutti, favorire l'inclusione sociale e combattere la povertà, in linea con i principi 2 (Parità di genere), 3 (Pari opportunità), 11 (Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori), 12 (Protezione sociale), 14 (Reddito minimo), 15 (Reddito e pensioni di vecchiaia), 16 (Assistenza sanitaria), 17 (Inclusione delle persone con disabilità), 18 (Assistenza a lungo termine), 19 (Alloggi e assistenza per i senzatetto) e 20 (Accesso ai servizi essenziali) del pilastro. La sezione 2.4.1 fornisce un'analisi degli indicatori chiave, mentre la sezione 2.4.2 presenta le misure strategiche adottate dagli Stati membri.

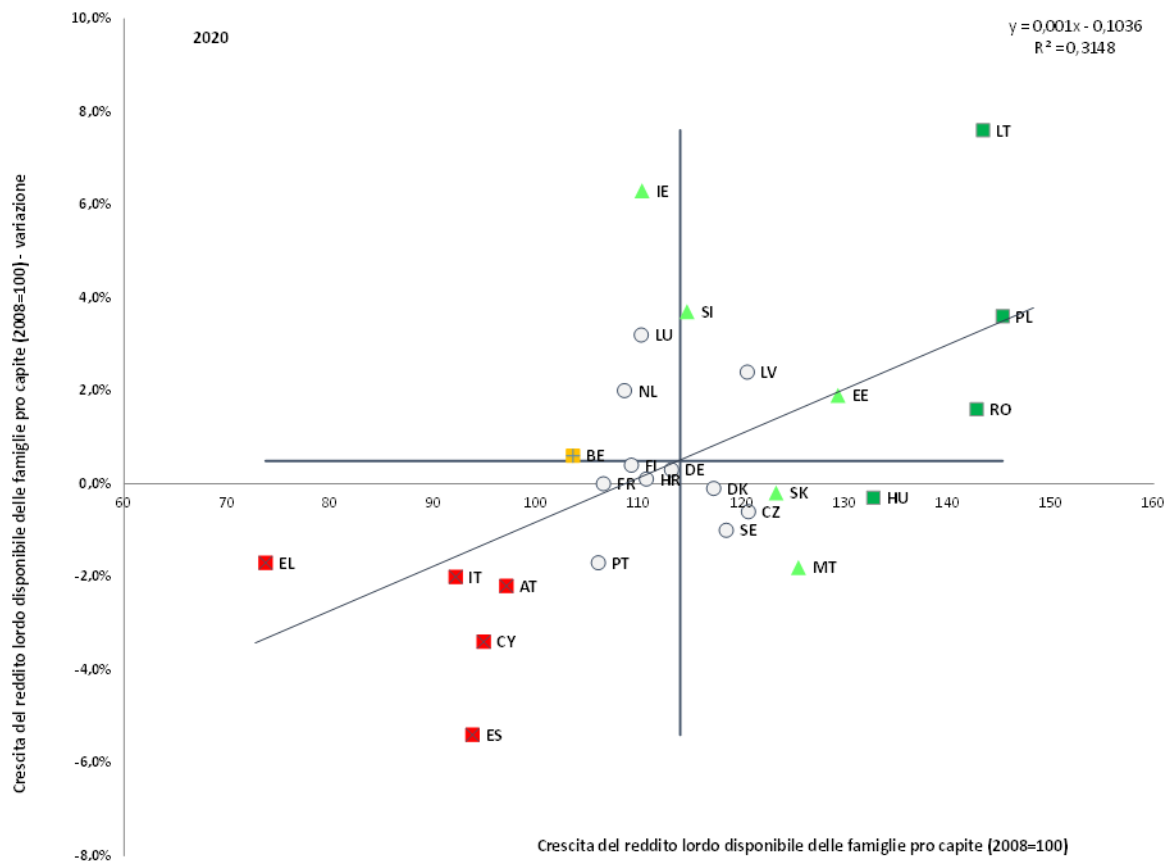
2.4.1 Indicatori chiave

Nel complesso il reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite nel 2021 è aumentato a livello di UE e nella maggior parte degli Stati membri, sulla scia della ripresa post-COVID-19. L'aumento maggiore è stato osservato in Lettonia e Ungheria, e in misura più limitata a Malta e in Cechia, Estonia e Slovenia. Il calo più drastico è stato osservato in Danimarca, seguita solo da Germania e Lituania. Come illustrato nelle sezioni 1.2 e 2.1.1, queste variazioni riflettono l'effetto combinato della crescita dei salari e di altre componenti del reddito lordo disponibile delle famiglie, come la graduale eliminazione delle misure temporanee di sostegno al reddito dopo la pandemia e durante la ripresa. Sulla base dei risultati ottenuti nel 2020 e 2019, "situazioni critiche" sono segnalate per la Grecia, l'Italia, la Spagna, l'Austria e Cipro¹⁷⁹. In Belgio l'aumento è stato marginale: il valore dell'indicatore è rimasto prossimo ai livelli del 2008, per cui il paese è segnalato come "da tenere sotto osservazione".

¹⁷⁹ Alla data limite i dati erano disponibili solo per 13 Stati membri, ai quali sarebbe fuorviante applicare la metodologia della relazione comune sull'occupazione. Fino a un ulteriore aggiornamento dei dati è utilizzata la classificazione dell'anno precedente.

Figura 2.4.1: nel 2021 il reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite è rimasto sostanzialmente stabile negli Stati membri [Placeholder fino all'arrivo dei nuovi dati completi]

Crescita del reddito lordo reale disponibile delle famiglie pro capite (2008=100), livelli del 2020 e variazioni rispetto all'anno precedente (indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato. Poiché alla data limite mancavano i dati di 14 Stati membri, il grafico riflette i livelli del 2020 e le variazioni dal 2019 al 2020.

Fonte: Eurostat [[tepsr_wc310](#)].

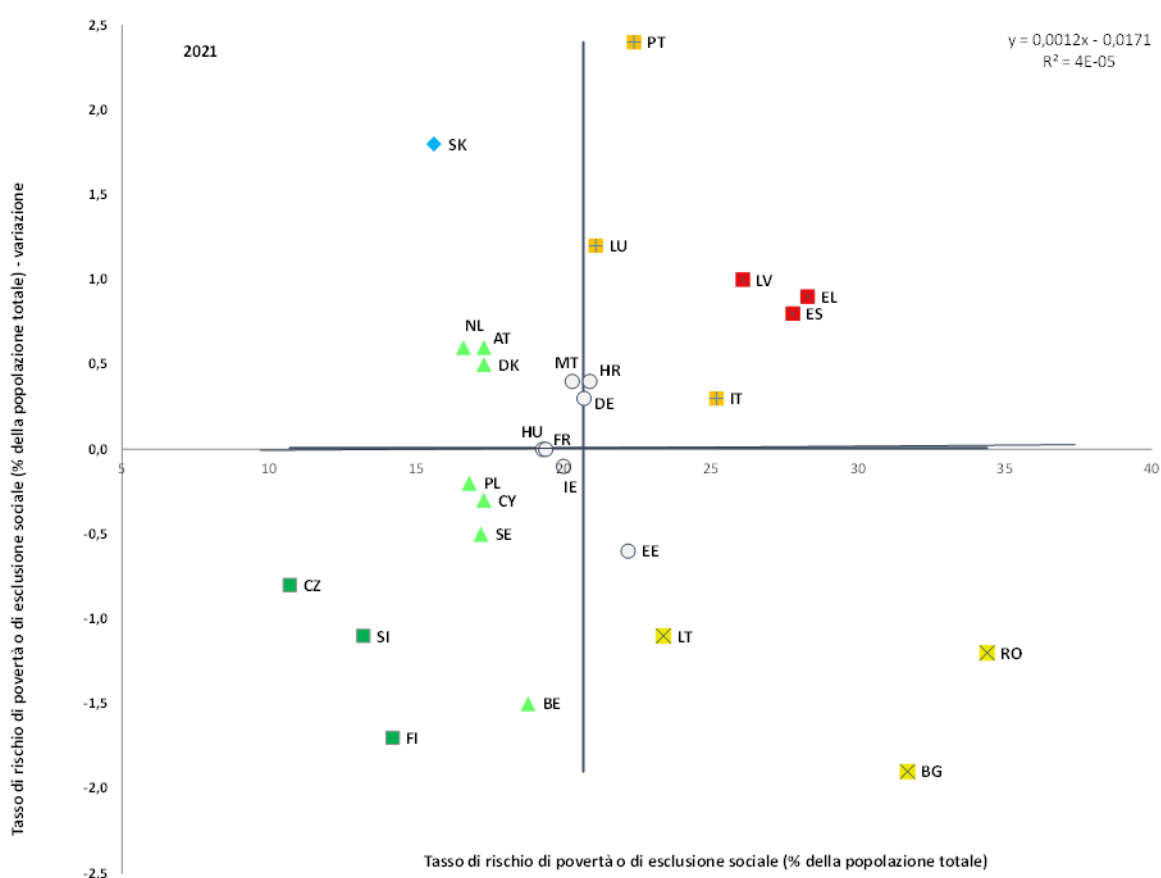
La percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) è rimasta sostanzialmente stabile o è diminuita nella maggior parte degli Stati membri nel 2021, anche se permangono differenze significative tra i paesi. Nel 2021 Romania, Bulgaria, Grecia, Spagna e Lettonia hanno registrato i tassi AROPE più elevati (rispettivamente il 34,4 %, 31,7 %, 28,3 %, 27,8 % e 26,1 %). La situazione è segnalata come "critica" per Grecia, Spagna e Lettonia, i cui valori già relativamente elevati sono aggravati da un aumento fino al 2021 più elevato rispetto alla media UE (rispettivamente di 0,9, 0,8 e 1 punto percentuale) (cfr. la figura 2.4.2). Tra gli Stati membri con i livelli più elevati, Romania e Bulgaria hanno registrato un calo (rispettivamente di 1,2 e 1,9 punti percentuali). Portogallo, Lussemburgo e Italia sono segnalati come "da tenere sotto osservazione" a causa di un peggioramento relativamente consistente dell'indicatore (rispettivamente di 2,4, 1,8 e 1,2 punti percentuali), nonostante i livelli si attestino intorno alla media dell'UE o vi si stiano avvicinando¹⁸⁰. Tra gli Stati membri con i tassi AROPE più bassi, la Slovacchia presenta un livello relativamente basso, ma ha registrato un aumento piuttosto consistente nel 2021, con risultati segnalati come "buoni ma da monitorare". I paesi con i "risultati migliori" sono Cechia, Slovenia e Finlandia, che hanno continuato a registrare un miglioramento e i livelli

¹⁸⁰ Interruzione nelle serie temporali per questo indicatore per il Lussemburgo nel 2021.

più bassi. Le differenze nei tassi AROPE sono notevoli tra le regioni europee e presentano un intervallo più ampio rispetto a quello esistente tra gli Stati membri. Tali disparità possono apparire all'interno di un singolo Stato membro, come ad esempio Italia, Ungheria o Polonia (cfr. l'allegato 3, figura 8). Nel complesso queste variazioni nei tassi AROPE non sembrano evidenziare modelli di convergenza o divergenza. Una costante valutazione dell'impatto distributivo delle future riforme politiche sarà cruciale per assicurarsi che le nuove misure e riforme servano a ridurre ulteriormente la povertà, contribuendo così al conseguimento dell'obiettivo principale dell'UE di far uscire almeno 15 milioni di persone dalla condizione di povertà entro il 2030¹⁸¹.

Figura 2.4.2: nel 2021 la percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è rimasta nel complesso stabile ed è persino diminuita in diversi Stati membri, ma permangono differenze significative

Percentuale di popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale (%), livelli del 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato. I dati per IT e PL sono provvisori. Interruzione nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat [ilc_peps01n], EU-SILC.

Nonostante la crisi COVID-19 abbia messo molti a dura prova in tutta l'Unione, un'azione efficace a livello di Stati membri e di UE, sostenuta anche da strumenti di finanziamento dell'UE, ha consentito di impedire un aumento generale della povertà, della deprivazione materiale e sociale grave e della percentuale di persone che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati. La percentuale di persone a rischio di povertà (AROP)

¹⁸¹ A tale proposito la Commissione ha pubblicato la [comunicazione "Valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri"](#) (COM(2022) 494 final).

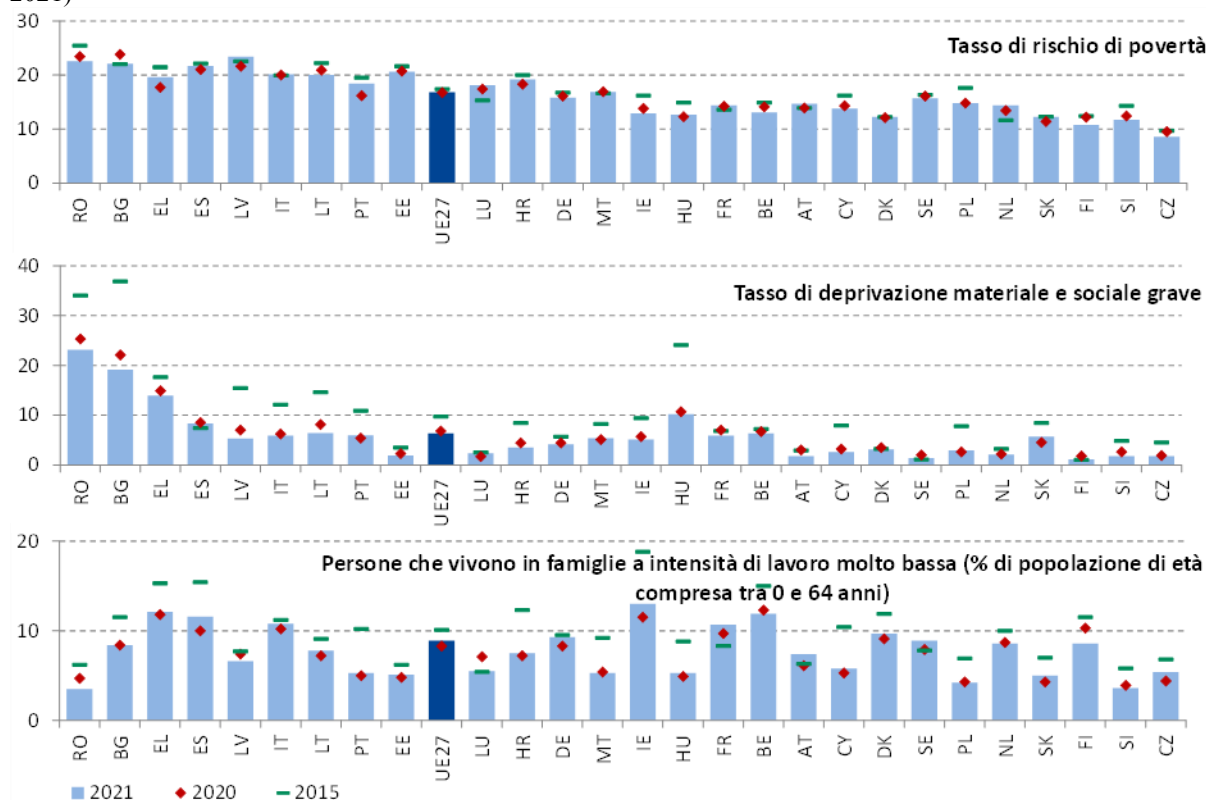
è rimasta stabile o è diminuita nella maggior parte degli Stati membri nel 2021 (con riferimento ai redditi del 2020). Il tasso minimo è stato registrato dalla Cechia, seguita dalla Finlandia e dalla Slovenia, tutti paesi in cui è stata registrata una diminuzione dell'indicatore (rispettivamente di 0,9, 1,4 e 0,7 punti percentuali) e si sono raggiunti livelli pari rispettivamente all'8,6 %, al 10,8 % e all'11,7 % nel 2021 (cfr. il riquadro superiore della figura 2.4.3). I tassi più elevati sono stati registrati in Lettonia, Romania e Bulgaria (rispettivamente il 23,4 %, 22,6 % e 22,1 % nel 2021). Secondo le stime rapide Eurostat relative ai redditi del 2021, il tasso AROP è rimasto stabile per la maggioranza degli Stati membri rispetto al 2020. Sono stati indicati incrementi rispetto all'anno di reddito 2020 per Cechia, Slovenia e Croazia, mentre è stato stimato un calo dell'indicatore in Spagna, Svezia e Austria nonché, in misura maggiore, in Grecia e Bulgaria¹⁸². La percentuale della popolazione in condizioni di deprivazione materiale e sociale grave nel 2021 variava notevolmente nell'UE, dall'1,1 % in Finlandia al 23,1 % in Romania. I valori dell'indicatore sono diminuiti rispetto all'anno precedente in tutti gli Stati membri tranne cinque (Slovacchia, Lussemburgo, Portogallo, Malta e Polonia, con aumenti rispettivamente di 1,2 punti percentuali, 0,7 punti percentuali, 0,6 punti percentuali e 0,3 punti percentuali negli ultimi due Stati membri). Nonostante le notevoli diminuzioni, si osservano valori elevati per Romania, Bulgaria, Grecia e Ungheria (23,1 %, 19,1 %, 13,9 % e 10,2 %) (cfr. il riquadro intermedio nella figura 2.4.3). La percentuale di persone che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati nel 2021 (rispetto alla situazione dell'anno civile precedente) rifletteva in parte l'effetto negativo della crisi COVID-19 sull'occupazione, con un aumento di almeno 1 punto percentuale in sette Stati membri (Spagna, Irlanda, Austria, Cechia, Germania, Francia e Svezia) (cfr. il riquadro inferiore della figura 2.4.3). Tra gli Stati membri che affrontano sfide significative (tassi superiori al 10 %) figuravano paesi come Irlanda, Grecia, Belgio, Spagna, Italia e Francia. In ogni caso nella maggior parte degli Stati membri i valori sono rimasti stabili o sono persino leggermente diminuiti, grazie all'impegno politico volto a prevenire la perdita di posti di lavoro nel contesto della pandemia. Sviluppi positivi degni di nota si sono osservati in particolare in Finlandia, Lussemburgo¹⁸³ e Romania (con un calo rispettivamente di 1,7, 1,6 e 1,2 punti percentuali), che hanno registrato livelli corrispondenti all'incirca alla media dell'UE o inferiori.

¹⁸² Stime rapide pubblicate nell'agosto 2022 sono disponibili sul [sito web di Eurostat](#). Consultato il 29 agosto 2022. Sono discusse soltanto le variazioni significative sul piano statistico. Non sono disponibili stime per Belgio, Francia, Irlanda e Portogallo; per una serie più ampia di paesi mancano i dati disaggregati per fasce di età.

¹⁸³ Interruzione nelle serie temporali nei dati per il 2021 del Lussemburgo.

Figura 2.4.3: i miglioramenti dal 2015 nelle componenti AROPE sono stati costanti anche durante la crisi COVID-19 in quasi tutti gli Stati membri

Componenti dell'indicatore principale del tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (in %, 2015, 2020, 2021)



Nota: gli indicatori sono ordinati secondo i tassi AROPE del 2021. I dati per IT e PL sono provvisori. Interruzione nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat [tessi010], [tepsr_lm420], [tepsr_lm430], EU-SILC.

Nel 2021 il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale per i minori è rimasto sostanzialmente stabile, con variazioni ancora ampie e segni di divergenza tra gli Stati membri. Nel 2021 la media dell'UE è aumentata solo marginalmente (di 0,4 punti percentuali, attestandosi al 24,4 %). Slovenia, Finlandia, Cechia, Danimarca e Paesi Bassi hanno registrato i tassi più bassi, dopo un calo o un leggero aumento rispetto al 2020. Viceversa, i tassi più elevati di rischio di povertà o di esclusione sociale dei minori nel 2021 sono stati rilevati in Romania, Spagna, Bulgaria, Grecia, Italia e Lussemburgo, tutti paesi (tranne la Bulgaria, grazie al notevole miglioramento registrato) segnalati come "situazioni critiche" con valori in peggioramento¹⁸⁴. Aumenti relativamente consistenti, malgrado livelli relativi inferiori nel 2020, sono stati registrati in Ungheria, Slovacchia, Germania e Portogallo (rispettivamente di 1,5 punti percentuali, 1,3 punti percentuali, 1,2 punti percentuali e 1 punto percentuale). Le diminuzioni più sostanziali del tasso AROPE per i minori tra il 2020 e il 2021 (con riferimento rispettivamente ai redditi 2019 e 2020) sono state rilevate in Bulgaria, Lituania e Finlandia (rispettivamente di 4,1, 2,8 e 2,5 punti percentuali), mentre all'estremo opposto il Lussemburgo¹⁸⁵ ha registrato un aumento di 4,7 punti

¹⁸⁴ Interruzione nelle serie temporali nei dati per il 2021 del Lussemburgo.

¹⁸⁵ Interruzione nelle serie temporali nei dati per il 2021 del Lussemburgo.

percentuali, seguito da Grecia (2,8 punti percentuali), e Ungheria (2,4 punti percentuali)¹⁸⁶. Le stime rapide di Eurostat (riferite ai redditi 2021) indicano una stabilità generale dell'indicatore rispetto al 2020 per la maggioranza dei paesi e un calo per Grecia, Spagna, Italia e, in maggior misura, per Lettonia e Svezia¹⁸⁷. La percentuale di minori in condizioni di deprivazione materiale e sociale grave è diminuita in 19 Stati membri, più nettamente in sei casi e in particolare in Bulgaria (di 4,8 punti percentuali), che tuttavia resta tra i paesi con il tasso più elevato insieme alla Romania (rispettivamente 20 % e 28,2 %)¹⁸⁸. La percentuale di minori che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati è aumentata di oltre la metà (di 2,3 punti percentuali dal 4,1 %) in Cechia, mentre si è quasi dimezzata (calando di 2,5 punti percentuali dal 5,7 %) in Romania; entrambi i paesi restano al di sotto della media dell'UE¹⁸⁹. I tassi più elevati (sopra il 10 %) si sono registrati in Irlanda, Francia, Germania e Bulgaria, tutti paesi (tranne la Bulgaria) in cui è stato registrato anche un leggero aumento.

I minori che crescono in condizioni di povertà o di esclusione sociale hanno meno probabilità di avere successo negli studi, di godere di buona salute e di realizzare pienamente il loro potenziale da adulti, anche in termini di partecipazione al mercato del lavoro e alla società. Il quadro di riferimento per l'assistenza all'infanzia e il sostegno ai minori si basa su vari indicatori per valutare la situazione dei minori negli Stati membri¹⁹⁰. Nel 2021 il tasso di povertà persistente è rimasto complessivamente stabile e più elevato tra i minori rispetto al resto della popolazione (11,9 % rispetto al 10,7 %)¹⁹¹. Secondo i dati del 2021 (con riferimento ai livelli di reddito del 2020), l'effetto dei trasferimenti sociali sulla povertà infantile è rimasto notevolmente inferiore rispetto alla media dell'UE in alcuni Stati membri, come Grecia, Portogallo, Spagna, Malta, Bulgaria, Romania e Ungheria nel primo anno della pandemia¹⁹².

¹⁸⁶ Cfr. la tabella di Eurostat [[ilc_li02](#)].

¹⁸⁷ Cfr. i calcoli di Eurostat disponibili [online](#).

¹⁸⁸ Cfr. la tabella di Eurostat [[ilc_md11](#)].

¹⁸⁹ Cfr. la tabella di Eurostat [[ilc_lvhl1n](#)].

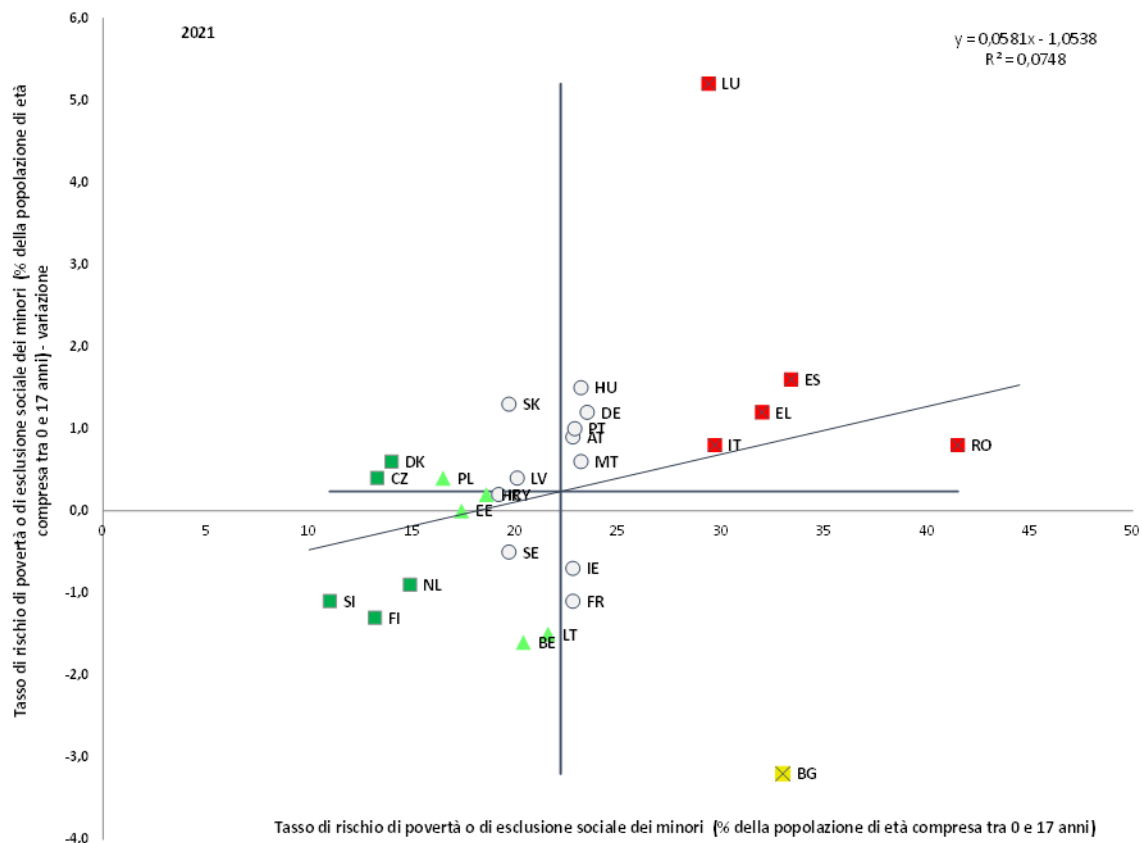
¹⁹⁰ La relativa nota informativa del sottogruppo "Indicatori" del CPS è disponibile a questo [link](#) (non disponibile in lingua italiana).

¹⁹¹ Eurostat [[ilc_li21](#)], EU-SILC.

¹⁹² Non disponibile come indicatore ufficiale Eurostat, ma può essere calcolato sulla base del tasso AROP per i minori [prima](#) e [dopo](#) i trasferimenti. I trasferimenti sociali in natura, compresi i servizi di educazione e cura della prima infanzia, di istruzione e di assistenza sanitaria gratuiti, non sono presi in considerazione nella presente analisi.

Figura 2.4.4: nonostante la crisi COVID-19 la percentuale di minori a rischio di povertà o di esclusione sociale è rimasta nel complesso stabile, con una certa divergenza tra gli Stati membri

Percentuale di minori (persone di età pari o inferiore a 17 anni) a rischio di povertà o di esclusione sociale (%), livelli del 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato. I dati per IT e PL sono provvisori. Interruzione nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat [tepsr_lm412], EU-SILC.

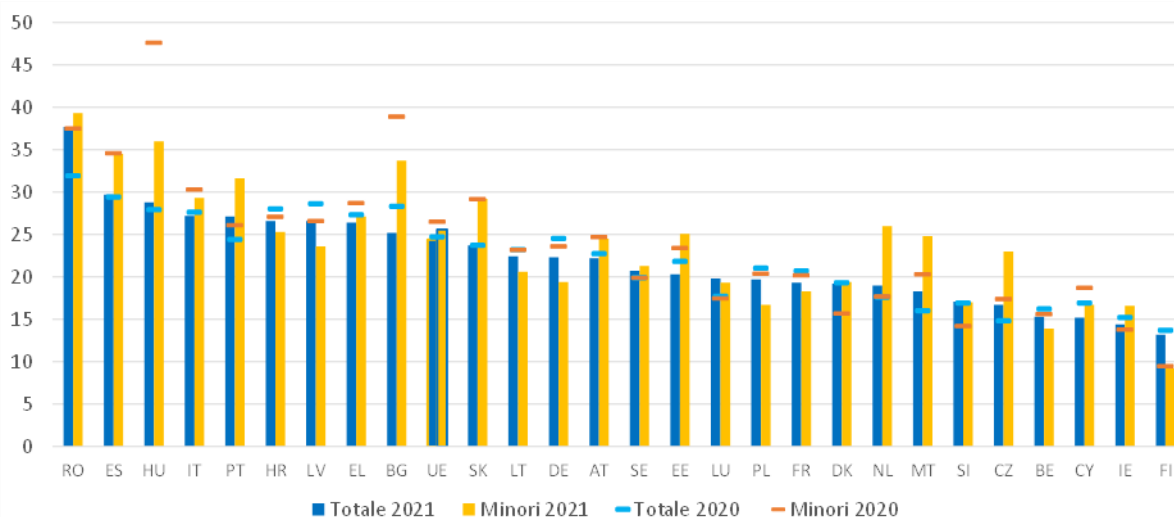
Nel 2021 l'intensità della povertà¹⁹³ è rimasta nel complesso stabile o è diminuita nella maggioranza degli Stati membri sia per la popolazione totale che per i minori. Nell'UE lo scarto relativo dal rischio di povertà mediano nel 2021 (con riferimento ai redditi 2020) era in media del 24,4 %. Lo scarto è stato più ampio in Spagna, Ungheria, Italia, Lettonia, Croazia, Grecia (Stati membri in cui è rimasto sostanzialmente stabile o è leggermente diminuito), Portogallo (dove è leggermente aumentato) e Bulgaria (Stato membro in cui è stato registrato con il massimo calo, di 3,1 punti percentuali) (cfr. la figura 2.4.5). Lo scarto massimo è stato osservato in Romania (37,7 %), che è anche l'unico Stato membro che ha registrato un aumento consistente (di 5,8 punti percentuali) durante la pandemia di COVID-19. La situazione negli Stati membri è sostanzialmente analoga se si considerano solo i minori, anche se con qualche differenza e variazioni nel complesso più ampie tra gli Stati membri tra il 2020 e il 2021. A titolo di esempio, il divario di povertà per i minori si è

¹⁹³ Questo indicatore, noto anche come scarto relativo dal rischio di povertà mediano, è calcolato come differenza tra il reddito disponibile equivalente mediano delle persone al di sotto della soglia di rischio di povertà e la soglia di rischio di povertà, espressa in percentuale della soglia di rischio di povertà (valore limite: 60 % del reddito disponibile equivalente mediano nazionale). Fonte: [Glossario:scarto relativo dal rischio di povertà mediano](#) (non disponibile in lingua italiana).

mantenuto sostanzialmente stabile in Romania, pur rimanendo il più elevato dell'UE al 39,3 %, mentre è aumentato considerevolmente nei Paesi Bassi (8,3 punti percentuali) e diminuito in misura sostanziale in Ungheria (11,6 punti percentuali). La povertà è maggiore tra le persone che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati¹⁹⁴, attorno al 36 % nell'UE secondo i dati del 2021 (con riferimento ai redditi 2020) per la popolazione di età compresa tra 18 e 64 anni, benché in leggera diminuzione (di circa 1 punto percentuale) rispetto all'anno precedente (dati 2020 riferiti ai redditi 2019). Per questo gruppo di persone Romania, Italia e Lettonia presentano i divari di povertà più ampi (tutti sopra il 50 %), seppur in calo, seguite da vicino da Lituania e Bulgaria, che hanno comunque registrato una notevole diminuzione (di circa 12 punti percentuali). Per questo gruppo Malta ha registrato l'aumento maggiore del divario di povertà (7,5 punti percentuali), che si è comunque mantenuto intorno alla media dell'UE. I tassi elevati indicano inoltre l'esistenza di problemi in termini di adeguatezza e copertura delle prestazioni. L'indicatore è inferiore al 20 % in Finlandia, nei Paesi Bassi e in Belgio.

Figura 2.4.5: l'intensità della povertà è rimasta nel complesso stabile o è diminuita negli Stati membri, ma con variazioni più ampie per i minori

Scarto relativo dal rischio di povertà mediano per la popolazione totale e per i minori (in %, 2020, 2021)



Nota: gli indicatori sono ordinati secondo i livelli nel 2021. I dati sono provvisori per IT e PL e non sono disponibili per SK per il 2021 (livello del 2020 indicato sia per il 2020 sia per il 2021). Interruzione nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat, [ilc_li11], EU-SILC.

Nonostante i miglioramenti, nel 2021 in tutti gli Stati membri le persone con disabilità, soprattutto le donne e le persone in età lavorativa, erano ancora molto più esposte al rischio di povertà o di esclusione sociale rispetto al resto della popolazione¹⁹⁵. Nella maggior parte degli Stati membri la percentuale di persone con disabilità che sono a rischio di povertà o di esclusione sociale è diminuita rispetto al 2020. Il miglioramento più sostanziale si è osservato in Bulgaria, dove il tasso è rimasto comunque il più alto dell'UE (44,1 %, dopo

¹⁹⁴ L'indicatore è calcolato da Eurostat (e non pubblicato) come distanza tra il reddito netto totale equivalente mediano delle persone con un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di rischio di povertà e che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati, e la soglia stessa di rischio di povertà, espressa in percentuale della soglia di rischio di povertà. Tale soglia è fissata al 60 % del reddito disponibile equivalente mediano nazionale di tutte le persone di un paese, e non dell'intera UE.

¹⁹⁵ Eurostat [hlth_dpe010], EU-SILC, riguardante le persone a partire dai 16 anni. Sulla base del concetto di indicatore globale delle limitazioni delle attività (GALI), le persone sono considerate persone con disabilità se hanno alcune limitazioni delle attività, o se ne hanno di gravi. I dati per SK non sono disponibili.

un calo di 8,2 punti percentuali dal 2020). Seguono Lettonia, Lituania e Irlanda, paesi con tassi elevati, rispettivamente al 40,8 %, 39,6 % e 38,9 %, e in cui è stato registrato anche un certo aumento (fino a 4,9 punti percentuali in Irlanda). I tassi minimi nel 2021 si sono registrati in Cechia (18,3 %, dopo un calo di 5,1 punti percentuali), Finlandia (20,7 %) e Danimarca (21,9 %). Tra le persone con disabilità, in quasi tutti gli Stati membri le donne erano in generale più a rischio rispetto agli uomini (media dell'UE rispettivamente al 29,6 % e al 28,1 %), come pure le persone di età compresa tra 16 e 64 anni (media dell'UE al 34,6 % rispetto al 28,9 % per il totale della popolazione sopra i 16 anni). Già prima della crisi COVID-19, molte persone con disabilità si trovavano in una situazione di vulnerabilità economica. In alcuni paesi, come la Croazia e la Romania, la pandemia ha aggravato i rischi di povertà. Si teme inoltre che, a causa delle ricadute economiche della pandemia, le situazioni di povertà e disuguaglianza connesse alla disabilità si siano radicate e aggravate, ad esempio in Portogallo e in Croazia¹⁹⁶.

Nel 2021 la percentuale di persone provenienti da contesti migratori e di Rom a rischio di povertà o di esclusione sociale è rimasta superiore a quella dei cittadini del paese. I tassi AROPE per le persone nate al di fuori dell'UE sono rimasti molto più elevati (nella maggior parte dei casi più del doppio) rispetto a quelli registrati per gli autoctoni in alcuni Stati membri (56,4 % contro 22,2 % in Spagna, 51,1 % contro 31,3 % in Bulgaria, 51 % contro 25,9 % in Grecia, 44,7 % contro 21,9 % in Italia, 39,7 % contro 11,3 % in Svezia e 39,1 % contro 15,4 % in Belgio)¹⁹⁷. Tra i paesi con i tassi più alti, i tassi AROPE per le persone nate al di fuori dell'UE sono diminuiti solo in Belgio (di 7,4 punti percentuali) rispetto al 2020. Il maggiore aumento (di 11,2 punti percentuali) è stato registrato in Bulgaria. Nel 2021 i tassi più ridotti si sono osservati in Cechia (11,2 %) e Ungheria (13,2 %), dove la differenza rispetto ai tassi per gli autoctoni è anche molto più contenuta (ossia inferiore a 10 punti percentuali). Nel 2021 il rischio della povertà di reddito per i Rom è rimasto invariato e ben quattro Rom su cinque (80 %) affrontavano rischi di povertà nell'intera UE¹⁹⁸. Una percentuale minore, ma comunque molto significativa, di Rom (48 %) viveva in condizioni di deprivazione materiale grave nel 2021. La situazione era anche peggiore per i minori Rom, che per l'83 % circa erano a rischio di povertà e per il 54 % versavano in condizioni di deprivazione materiale grave. Le sfide preesistenti, in particolare in termini di accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, alla protezione sociale e ai servizi essenziali, hanno aggravato la vulnerabilità dei Rom emarginati durante la pandemia di COVID-19 e la successiva crisi economica¹⁹⁹.

Riquadro 7 sul pilastro: effetto dei rincari dei prezzi dell'energia e rischi di povertà energetica

¹⁹⁶ A causa di ritardi nella trasmissione di dati dettagliati, queste informazioni non sono ancora completamente certe. Cfr. [COVID-19 e persone con disabilità in Europa - Valutare l'impatto della crisi e orientare le prossime iniziative inclusive per la disabilità](#) (non disponibile in lingua italiana), Consulenza europea sulla disabilità, settembre 2021.

¹⁹⁷ Come evidenziato dall'indicatore Eurostat [[ilc_peps06n](#)], che mette a confronto le persone nate al di fuori dell'UE-27 con quelle nate nel paese dichiarante; persone di età pari o superiore a 18 anni. Dati non disponibili per il 2021 per Francia, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia. Interruzione nelle serie di dati per il 2021 per Lussemburgo e Portogallo.

¹⁹⁸ I dati riguardanti i Rom sono ricavati dall'[Indagine FRA sui Rom 2021](#) (non disponibile in lingua italiana).

¹⁹⁹ Cfr. [panoramica](#) della Commissione e [Bollettino FRA sull'impatto della COVID-19 sui Rom](#) (non disponibile in lingua italiana).

I prezzi dell'energia, attualmente elevati e in aumento, osservati dal 2021 durante la ripresa dalla crisi COVID-19 e ancora di più in seguito alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, rischiano di generare un aumento della povertà energetica e di incidere negativamente sul potere d'acquisto, in particolare per le famiglie vulnerabili. I costi complessivamente più elevati dell'energia residenziale, connessi principalmente al riscaldamento e al raffrescamento e ai costi di trasporto, comportano un rischio più elevato per le famiglie di cadere nella povertà energetica o di subirne effetti più gravi. Dato l'aumento delle pressioni sui prezzi, anche al di là dell'energia, è sempre più importante che le misure di sostegno temporaneo siano mirate alle famiglie vulnerabili. Gli Stati membri hanno istituito misure volte a sostenere l'accesso all'energia per le famiglie a basso reddito, al fine di prevenire e attenuare questi rischi e promuovere l'accesso a servizi energetici a prezzi sostenibili, come illustrato in seguito nel presente riquadro (contribuendo in tal modo a sostenere l'attuazione del principio 20 del pilastro europeo dei diritti sociali "Accesso ai servizi essenziali").

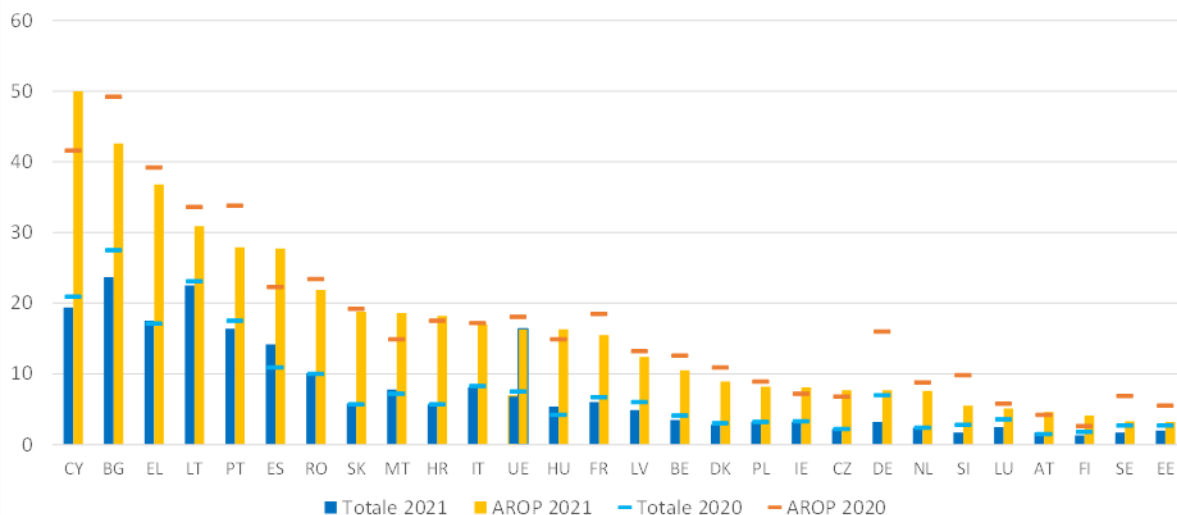
Anche se nel 2021 ha continuato a seguire una tendenza al ribasso, la povertà energetica colpisce con particolare durezza le persone a rischio di povertà. Nel 2021 la percentuale di coloro che non sono in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione è scesa di 0,6 punti percentuali, attestandosi al 6,9 % nell'UE²⁰⁰. Nel 2021 tale percentuale è aumentata sensibilmente in Spagna e Ungheria (rispettivamente di 3,3 e 1,2 punti percentuali), mentre è diminuita in modo sostanziale (di 3,8 punti percentuali) in Germania e Bulgaria, sebbene quest'ultima resti lo Stato membro con la percentuale più elevata (23,7 %) (cfr. la figura sottostante). Le percentuali più alte rispetto alla popolazione totale (circa un quinto) sono state registrate in Bulgaria, Lituania, a Cipro e in Grecia (rispettivamente il 23,7 %, 22,5 %, 19,4 % e 17,5 %), mentre percentuali inferiori al 10 % sono state rilevate in Finlandia, Svezia, Slovenia e Austria (1,3 % per la Finlandia e 1,7 % per gli altri Stati). Sebbene anche la diminuzione sia stata più marcata, tale percentuale è risultata più del doppio per le persone a rischio di povertà (AROP, reddito inferiore al 60 % del reddito mediano) rispetto a quella della popolazione totale (16,4 % nel 2021)²⁰¹. Per quanto riguarda le persone a rischio di povertà, le percentuali più elevate sono state riscontrate a Cipro e in Bulgaria (rispettivamente 50 % e 42,6 %), seguite da Grecia e Lituania (rispettivamente 36,8 % e 30,9 %). Estonia, Svezia, Finlandia e Austria hanno registrato le percentuali più basse nella popolazione AROP (rispettivamente il 3,2 %, 3,3 %, 4,1 % e 4,6 %).

Prima della crisi energetica la povertà energetica era nel complesso stabile o è diminuita, ma per le persone a rischio di povertà era più elevata

Incapacità della popolazione totale e della popolazione AROP di riscaldare adeguatamente la propria abitazione (in %, 2020, 2021)

²⁰⁰ Nell'UE non esiste un unico indicatore ufficiale della povertà energetica. Questo indicatore si basa sullo stato di incapacità forzata e sulla raccolta di dati relativi alla deprivazione materiale, che rappresenta una particolare pressione economica. La relativa domanda dell'indagine EU-SILC si riferisce a uno degli elementi che compongono l'indicatore di deprivazione materiale e sociale grave, già trattato tra le componenti AROPE. Per maggiori informazioni su questo indicatore si rimanda alla [relativa pagina web del glossario di Eurostat](#) (non disponibile in lingua italiana). Per ulteriori dettagli, cfr. anche la [nota del sottogruppo "Indicatori": Scheda sugli indicatori di povertà energetica disponibili a livello di UE](#) (non disponibile in lingua italiana).

²⁰¹ Indicatore Eurostat [[ilc_mdcs01](#)]. Al momento non esiste un unico indicatore ufficiale della povertà energetica a livello di UE. Un indicatore supplementare basato sull'indagine EU-SILC è rappresentato dalla percentuale di popolazione che ha arretrati nel pagamento delle bollette, indicatore Eurostat [[ilc_mdcs07](#)]. Si segnala che, per il 2021, tali indicatori conducono a conclusioni qualitativamente simili a un livello elevato; pertanto se ne illustra soltanto uno. L'Osservatorio UE della povertà energetica propone inoltre, nell'ambito della [serie di indicatori raccomandati](#) (non disponibili in lingua italiana), due ulteriori indicatori primari basati sulla spesa.



Nota: gli indicatori sono ordinati secondo i livelli per la popolazione AROP nel 2021. I dati sono provvisori per IT e PL. Interruzione nelle serie per LU e PT.

Fonte: Eurostat [[ilc_mdes01](#)], EU-SILC.

Nel contempo il recente aumento dei prezzi cui sono state esposte le famiglie, causato principalmente dal rincaro dell'energia, sta erodendo il loro potere di acquisto, con conseguenze che si ripercuotono in modo particolare sulle famiglie a basso reddito e, in alcuni casi, anche su quelle a medio reddito. Quasi la metà del notevole aumento del costo della vita registrato a livello di UE tra maggio 2021 e settembre 2022 (11,7 %) è riconducibile a rincari dei prezzi dell'energia (4,9 %) ²⁰². Tale considerazione è tendenzialmente valida anche per i singoli Stati membri, sia pure con notevoli differenze (cfr. la figura sottostante). Mentre nei Paesi Bassi e in Belgio i rincari dei prezzi dell'energia hanno contribuito per circa due terzi, per Danimarca, Italia, Grecia, Irlanda, Lettonia ed Estonia tale contributo è stato di circa la metà, o inferiore a un terzo per Finlandia, Romania, Bulgaria, Francia, Spagna e Ungheria ²⁰³. Nello stesso periodo, i rincari dei prezzi dell'energia per gli alloggi hanno contribuito all'aumento del costo della vita quasi tre volte di più di quelli per i trasporti (rispettivamente di 3,6 e 1,3 punti percentuali). Il contributo dei rincari dei prezzi dell'energia per gli alloggi è cresciuto in tutti gli Stati membri, ad eccezione della Germania, ed è stato pari o superiore al 90 % nei Paesi Bassi, in Ungheria, Lituania ed Estonia. Le famiglie a basso e medio reddito (il primo e il terzo quinto della popolazione in base al reddito) si sono trovate in media nella stessa situazione a livello di UE, dovendo

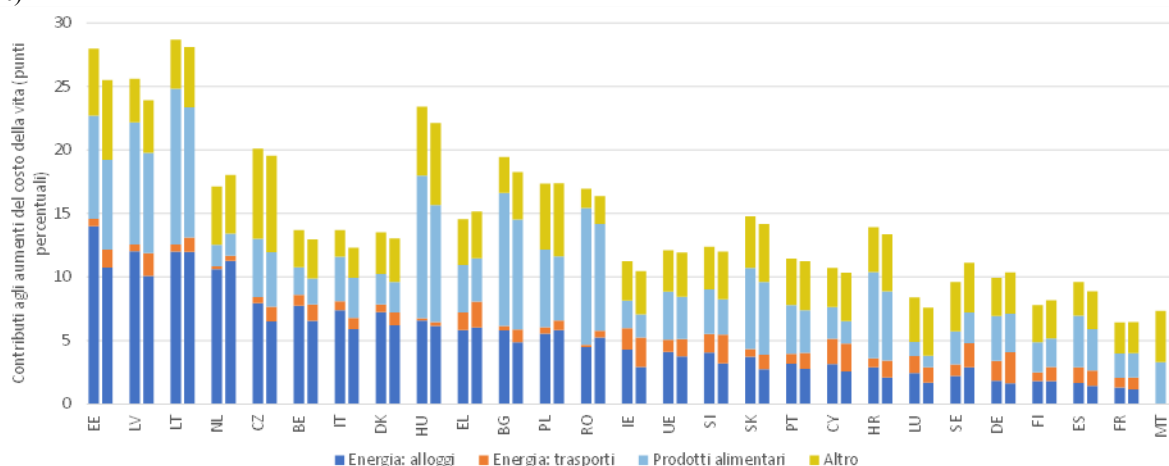
²⁰² Calcoli basati su dati Eurostat [[prc_hicp_manr](#)] e sui dati riguardanti la spesa a livello di famiglia. Per maggiori dettagli e metodi, cfr. Menyhért, Bálint, *L'effetto dell'aumento dei prezzi al consumo e dell'energia sulle finanze delle famiglie, sulla povertà e sull'esclusione sociale nell'UE - un'analisi empirica preliminare*, Relazione scientifica e strategica del JRC, 2022. Si osservi che l'analisi si basa su strutture di consumo adeguate solo in funzione degli aumenti dei prezzi, escludendo il completo adattamento delle famiglie a tali aumenti, e che i prezzi comprendono l'effetto di politiche di imposizione di massimali. Si segnala altresì che la ripartizione dell'energia tra le componenti per gli alloggi e i trasporti è proporzionale al contributo relativo di tali sottocomponenti agli adeguamenti del costo della vita, se calcolate separatamente utilizzando le quote di spesa basate sui dati HBS e sui dati disaggregati IPCA di Eurostat. I risultati presentati sono pertanto stime.

²⁰³ Alla data limite per il rilevamento dei dati i prezzi dell'energia a Malta non erano ancora variati rispetto a maggio 2022. Una ragione importante dell'impatto delle variazioni dei prezzi descritto risiede nel fatto che l'energia incide in modo significativo e variabile sulle spese delle famiglie. In media, le famiglie europee destinano all'energia il 13,0 % della loro spesa totale.

affrontare un aumento del costo della vita di circa il 12 %²⁰⁴. Il divario tra l'aumento del costo della vita affrontato dalle famiglie a basso reddito e quello delle famiglie a medio reddito negli Stati membri è compreso tra 2,5 e 1,6 punti percentuali per Estonia e Lettonia, dove le famiglie a basso reddito versano in una situazione peggiore, e - 1,5 e - 0,9 rispettivamente in Svezia e nei Paesi Bassi, dove le famiglie a medio reddito sono in condizioni peggiori di quelle a basso reddito.

Il rincaro dei prezzi dell'energia, specialmente per quanto riguarda gli alloggi, ha un ruolo importante nelle variazioni del costo della vita complessivo che hanno interessato sia le famiglie a basso reddito sia quelle a medio reddito nella metà degli Stati membri

Contributo dei tipi di spesa all'aumento del costo della vita per il primo e il terzo quintile della popolazione (rispettivamente prima e seconda barra per ciascuno Stato membro) in base al reddito (primo e terzo quintile, in %)



Nota: l'aumento del costo della vita è calcolato per la media delle quote di spesa all'interno del primo e del terzo quintile della distribuzione del reddito disponibile equivalente delle famiglie. Gli Stati membri sono ordinati in base al contributo delle variazioni dei prezzi dell'energia per gli alloggi in relazione al primo quintile.

Fonte: calcoli del JRC basati sui dati sull'inflazione IPCA dell'indicatore di Eurostat [[prc_hicp_manr](#)] a maggio 2022 e sui microdati della tornata del 2015 di EU-HBS. Mancano i dati per AT.

I rincari dei prezzi dell'energia per gli alloggi e i trasporti, se non adeguatamente mitigati, possono avere un impatto fortemente negativo sui risultati sociali e sul mercato del lavoro, in particolare per le famiglie vulnerabili, in quanto si propagano attraverso l'economia. Sono state effettuate simulazioni secondo le quali, in assenza di una protezione per le famiglie e di adattamenti comportamentali, gli effetti innescati dagli incrementi dei prezzi tra giugno 2021 e giugno 2022 possono essere considerevoli²⁰⁵.²⁰⁶ Tra le persone che vivono in famiglie con un reddito pari o inferiore al reddito mediano del proprio paese, la frazione di coloro la cui quota di spesa per l'energia residenziale è pari almeno al 10 % del totale delle spese domestiche potrebbe (a parità di condizioni) aumentare di circa 21 punti percentuali a causa dell'andamento dei prezzi. Ciò significa che il numero delle persone

²⁰⁴ Cfr. in particolare le riflessioni contenute a pag. 196 del documento della Commissione europea dal titolo *Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2019* (non disponibile in lingua italiana), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019.

²⁰⁵ Pur non tenendo conto delle misure di sostegno mirate, questi calcoli considerano gli interventi generali sul mercato che interessano gli utilizzatori finali (quali massimali di prezzo e riduzioni dell'IVA).

²⁰⁶ Gli effetti in termini di benessere sono misurati applicando le variazioni dei prezzi osservate al modello di consumo delle famiglie sulla base dell'indagine sui bilanci delle famiglie, il che consente di calcolare le variazioni teoriche della spesa per l'acquisto di beni e le quote di spesa. Calcoli basati sul progetto GD-AMEDI condotto da EMPL-JRC. Va notato che i risultati si riferiscono a 23 paesi dell'UE; i dati di Austria, Malta, Portogallo e Slovenia non sono presi in considerazione.

colpite aumenterebbe, passando da circa 83,1 milioni a circa 126,6 milioni²⁰⁷.²⁰⁸ Nell'UE, tra coloro con un reddito non superiore al 60 % del reddito mediano (ossia coloro che sono a rischio di povertà), tale aumento è stimato a circa 19 punti percentuali, valore corrispondente a oltre 10 milioni di persone. Il numero delle persone colpite passerebbe pertanto da circa 31,7 milioni prima della variazione dei prezzi a circa 43,4 milioni a seguito di tale variazione. L'incidenza diretta e indiretta dei rincari dei prezzi dell'energia sulle persone che vivono in famiglie con un reddito inferiore al reddito mediano e la cui quota di spesa relativa al carburante per i mezzi di trasporto personali supera il 6 % è stimata a 7,4 punti percentuali. Il loro numero crescerebbe, passando da circa 79,8 milioni prima della variazione dei prezzi a circa 95,2 milioni a seguito di tale variazione. Infine nell'UE, per le persone che vivono in famiglie con un reddito al massimo pari al 60 % del reddito mediano, l'aumento della frazione di coloro la cui quota di spesa per il carburante per i mezzi di trasporto personali è pari almeno al 6 % risulta superiore a 4 punti percentuali. Il loro numero crescerebbe, passando da circa 20,7 milioni prima della variazione dei prezzi a circa 23,3 milioni a seguito di tale variazione. Al di là delle simulazioni illustrate, gli aumenti dei prezzi del gas e dell'energia elettrica, oltre a incidere direttamente sul potere d'acquisto delle famiglie, possono influire sulla capacità dei datori di lavoro di assumere, di mantenere i posti di lavoro e di aumentare o mantenere i livelli salariali.

Occorre monitorare attentamente l'andamento dei prezzi dell'energia e i loro effetti distributivi. Nel contesto attuale è fondamentale fornire alle famiglie vulnerabili un sostegno temporaneo e mirato per aiutarle a far fronte all'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia. Un sostegno mirato contribuisce a prevenire l'aggravarsi dell'intensità della povertà energetica, a mantenere gli incentivi per ridurre il consumo di energia e a promuovere l'efficienza energetica. Nell'ottobre 2021 la Commissione ha presentato una comunicazione sui prezzi dell'energia, contenente un pacchetto di strumenti, con cui individuava le misure che gli Stati membri possono adottare, nel quadro delle norme UE vigenti, per aiutare consumatori e imprese vulnerabili a far fronte ai rincari²⁰⁹. È importante sottolineare che il regolamento del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia ha ampliato il pacchetto di strumenti e dovrebbe generare entrate pubbliche aggiuntive grazie agli utili inattesi derivanti dalle tecnologie inframarginali. Si prevede che tali entrate, che derivano dai contributi di solidarietà per le imprese produttrici di combustibili fossili e saranno distribuite alle famiglie e alle imprese esposte a un rischio sempre più elevato di non poter pagare le bollette energetiche, contribuiranno a prevenire

²⁰⁷ Se si applicano le variazioni dei prezzi osservate ai dati HBS del 2015 relativi ai modelli di spesa. Il criterio da un punto di vista formale è l'aumento della percentuale delle persone la cui quota di spesa per l'energia residenziale è superiore al 10 %. Le quote di spesa per l'energia residenziale comprendono il riscaldamento e il raffrescamento secondo la classificazione ECOICOP per energia elettrica (CP0451), gas (CP0452) e combustibili liquidi/gasolio (per riscaldamento) (CP0453). Questo indicatore della povertà energetica è stato scelto ai fini dello studio di base. Non riflette la definizione proposta dalla Commissione nell'ambito della rifusione della direttiva sull'efficienza energetica e non dovrebbe pregiudicare i negoziati in corso su tale definizione, in particolare nell'ambito della rifusione di tale direttiva.

²⁰⁸ Un approccio alternativo basato sull'indicatore relativo all'incapacità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, utilizzato nella [rassegna trimestrale dell'indagine Occupazione e sviluppi sociali in Europa \(ESDE\) dell'ottobre 2022](#) (non disponibile in lingua italiana), evidenzia conseguenze analoghe, benché di entità minore. In base alle stime, tra gennaio 2022 e agosto 2022 nell'UE l'indicatore è aumentato di 1,8 punti percentuali. L'impatto stimato varia da paese a paese ed è significativamente più elevato per le famiglie a rischio di povertà (AROP) (6,9 punti percentuali), i locatari (3,7 punti percentuali), le famiglie monoparentali (4,0 punti percentuali) e le famiglie composte da una sola persona (3,8 punti percentuali). Le stime dipendono pertanto in forte misura dall'indicatore utilizzato per misurare la povertà energetica.

²⁰⁹ Cfr. [la pagina web](#).

l'aumento del rischio di povertà, compresa quella energetica, e delle disuguaglianze²¹⁰. Un accordo su un **approccio comune per sostituire le misure che intervengono sui prezzi su larga scala con un sistema di prezzi dell'energia a due livelli mirato e opportunamente calibrato**, con un prezzo più basso applicato a un consumo predefinito, migliorerebbe la tutela delle famiglie e delle imprese vulnerabili, preserverebbe gli incentivi per ridurre il consumo di energia e sarebbe più sostenibile dal punto di vista del bilancio. Tale sistema di prezzi dell'energia può comunque essere integrato da misure mirate a sostegno del reddito e da misure a sostegno di azioni di efficienza energetica e dell'aumento delle energie rinnovabili.

Gli Stati membri hanno adottato misure di sostegno pubblico temporaneo per affrontare la crisi energetica in corso, anche se la maggior parte di tali misure di emergenza non è destinata alle persone a basso reddito, ma è piuttosto volta a ridurre i costi per tutti gli utilizzatori finali dell'economia. Tra le misure adottate, in **Belgio, a Cipro, in Slovenia, Polonia e Lituania** sono state introdotte misure di riduzione dell'IVA sull'energia elettrica o sui combustibili per il riscaldamento domestico. Altre riduzioni fiscali (accise, contributi per la transizione verde e ulteriori imposte/dazi/prelievi specifici) sono state registrate in **Austria, a Cipro, in Germania, in Italia, nei Paesi Bassi, in Polonia, Slovenia e Spagna**. In **Belgio, Bulgaria, Lussemburgo, Polonia, Francia, Danimarca, Svezia, Lettonia, Irlanda, Romania, Germania, Slovenia, Austria ed Estonia** sono stati introdotti nuovi regimi temporanei di sostegno al reddito, mentre in **Lituania, Grecia, Cechia, nei Paesi Bassi e in Italia** si è proceduto all'ampliamento della copertura e/o dell'importo di quelli esistenti. In **Romania, Germania, Grecia e Croazia** è stata rafforzata l'attività di informazione e consulenza a disposizione dei consumatori. In **Bulgaria, Grecia, Cechia e Slovenia** sono stati introdotti massimali di prezzo, mentre nei **Paesi Bassi** sarà introdotto un massimale temporaneo a partire dal 1° gennaio 2023²¹¹. **Lussemburgo, Polonia, Estonia, Slovenia e Lettonia** hanno ridotto i costi di rete e di distribuzione. In **Romania e Portogallo** sono state adottate misure per garantire la continuità dell'approvvigionamento di base. Nel 2022 alcuni Stati membri hanno applicato riduzioni di prezzo per l'uso dei trasporti pubblici, in alcuni casi con l'obiettivo specifico di ridurre i costi del pendolarismo (come in Spagna) oppure quelli di portata più generale (come in Irlanda)²¹².

Gli Stati membri hanno adottato misure per ridurre la spesa delle famiglie per l'energia, anche attraverso investimenti nell'efficienza energetica e nelle energie rinnovabili, il che contribuisce anche a proteggere il potere d'acquisto delle famiglie alla luce dell'aumento dei prezzi dell'energia. Oltre ad attività di consulenza per i consumatori di energia, gli Stati membri hanno avviato campagne informative per stimolare i risparmi energetici su base volontaria, e alcuni hanno introdotto obblighi di risparmio energetico per attività specifiche. Inoltre, al fine di agevolare la transizione verde, **Irlanda, Francia, Austria, Portogallo, Cipro, Estonia e Lituania** hanno introdotto regimi per migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni esistenti. **Slovacchia, Portogallo, Croazia, Lituania, Cipro, Romania e Paesi Bassi** hanno inoltre introdotto misure volte a migliorare l'efficienza

²¹⁰ Cfr. il comunicato stampa dal titolo "["Il Consiglio adotta formalmente misure di emergenza per ridurre i prezzi dell'energia \(europa.eu\)"](#)". Si osservi che le tecnologie inframarginali comprendono, tra l'altro, la maggior parte delle fonti di energia rinnovabili.

²¹¹ Prima della crisi Belgio, Romania, Italia, Spagna, Francia, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Ungheria già applicavano ai prezzi dell'energia un massimale per la popolazione, ora prorogato.

²¹² Le misure riportate nel presente paragrafo sono il risultato di una mappatura condotta per la Commissione europea da Eurofound e riguardano il periodo compreso tra il 2021 e la tarda primavera 2022. Per maggiori informazioni, cfr. [Eurofound, Accesso ai servizi essenziali per le persone a basso reddito: energia, trasporti pubblici e comunicazioni digitali, Dublino, 2022](#) (non disponibile in lingua italiana).

energetica, mentre in **Svezia** e **Danimarca** sono state adottate varie altre forme di incentivi e di sostegno, tra cui riduzioni delle imposte. Avvalendosi dei finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri (per i 26 piani nazionali adottati al novembre 2022) investono in totale circa 72 miliardi di EUR nel miglioramento dell'efficienza energetica²¹³, ad esempio attraverso investimenti nell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati in **Belgio** e la ristrutturazione e riqualificazione degli alloggi privati e sociali in **Grecia** e **Francia**²¹⁴. Nel lungo termine tali investimenti rappresentano la migliore soluzione per far fronte ai rincari dei prezzi dell'energia mediante la riduzione del consumo, a vantaggio delle famiglie e dell'ambiente.

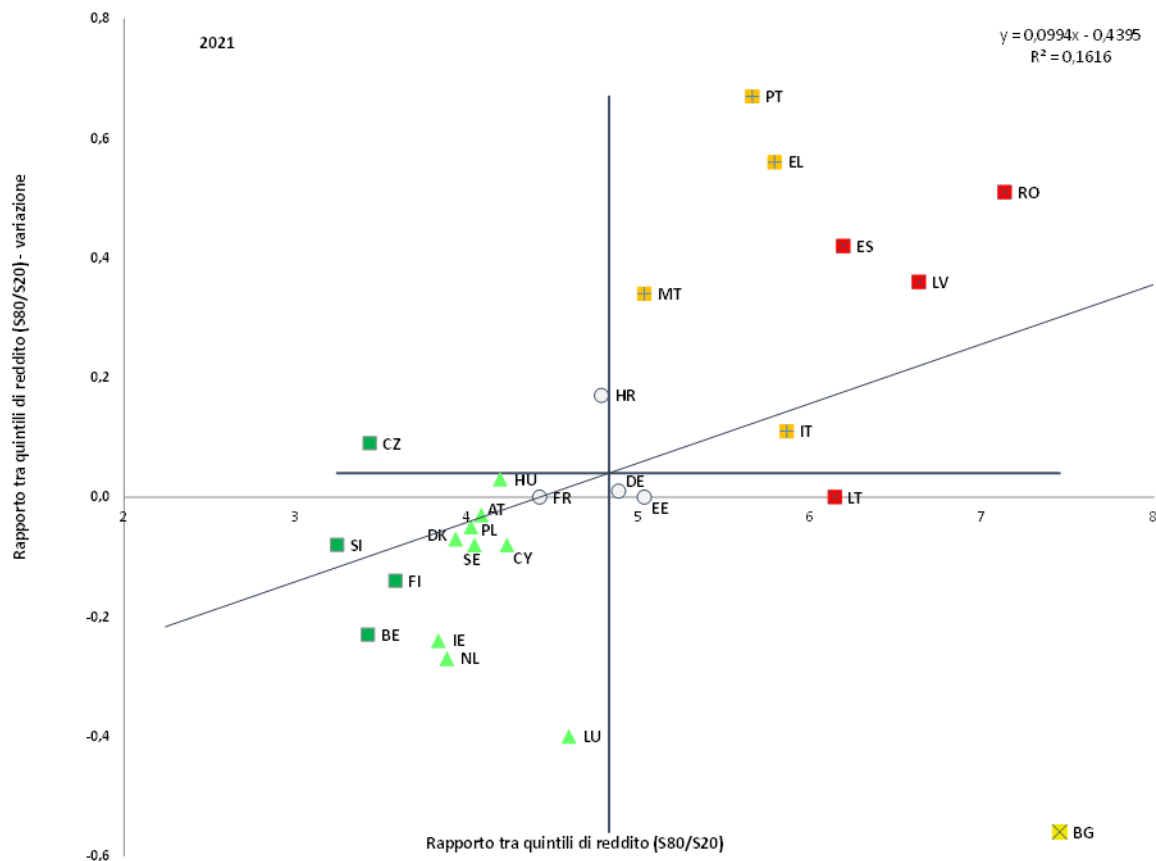
Pur con alcuni segni di divergenza tra gli Stati membri, la disparità di reddito è rimasta sostanzialmente stabile dopo la crisi COVID-19. Il rapporto medio tra quintili di reddito nell'UE è aumentato solo lievemente (da 4,89 a 4,97 punti percentuali) nel 2021 (anno di reddito 2020). La disparità di reddito è diminuita in modo relativamente marcato non solo in Bulgaria e Lussemburgo (- 0,5 e - 0,4 punti percentuali), ma anche nei Paesi Bassi, in Belgio e Irlanda, dove si registrano solitamente livelli minori di disparità di reddito (cfr. la figura 2.4.6). Aumenti notevoli (superiori a 0,2 punti percentuali) sono stati osservati in Portogallo, Grecia, Romania, Spagna, Lettonia e Malta, paesi generalmente caratterizzati da livelli superiori alla media. Lettonia, Lituania, Romania e Spagna si trovano in "situazioni critiche" perché hanno registrato sia livelli elevati sia aumenti oppure, come nel caso della Lituania, una diminuzione relativamente modesta. La stabilità complessiva della disparità di reddito è dovuta sia al funzionamento degli stabilizzatori automatici sia alle misure di emergenza adottate in risposta alla crisi COVID-19, in particolare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e gli altri regimi di mantenimento del posto di lavoro. In base alle stime rapide di Eurostat, si calcola che le disparità di reddito siano rimaste generalmente stabili nella maggior parte dei paesi anche nel 2021 (fatta eccezione per un miglioramento in Italia) per effetto dell'aumento del reddito reale delle famiglie, distribuito su tutte le fasce di distribuzione del reddito.

²¹³ La cifra si basa sulla metodologia di inquadramento per pilastro per il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza e corrisponde al costo stimato delle misure destinate all'"Efficienza energetica" come settore strategico primario o secondario. Il calcolo è basato sui 26 piani per la ripresa e la resilienza approvati dalla Commissione e dal Consiglio al novembre 2022. Si tratta di costi stimati: i finanziamenti effettivi si baseranno sui traguardi e sugli obiettivi conseguiti. La Commissione ha valutato le stime dei costi all'atto della presentazione e dell'approvazione dei piani iniziali. Gli Stati membri non sono tenuti a presentare ricevute di spesa e la Commissione non verificherà i costi effettivi delle misure sostenute dal dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²¹⁴ Relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (COM(2022) 383 final).

Figura 2.4.6: nell'UE la disparità di reddito è diminuita o è rimasta nel complesso stabile durante la pandemia di COVID-19, pur con alcuni segni di divergenza tra gli Stati membri

Rapporto tra quintili di reddito (S80/S20), livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



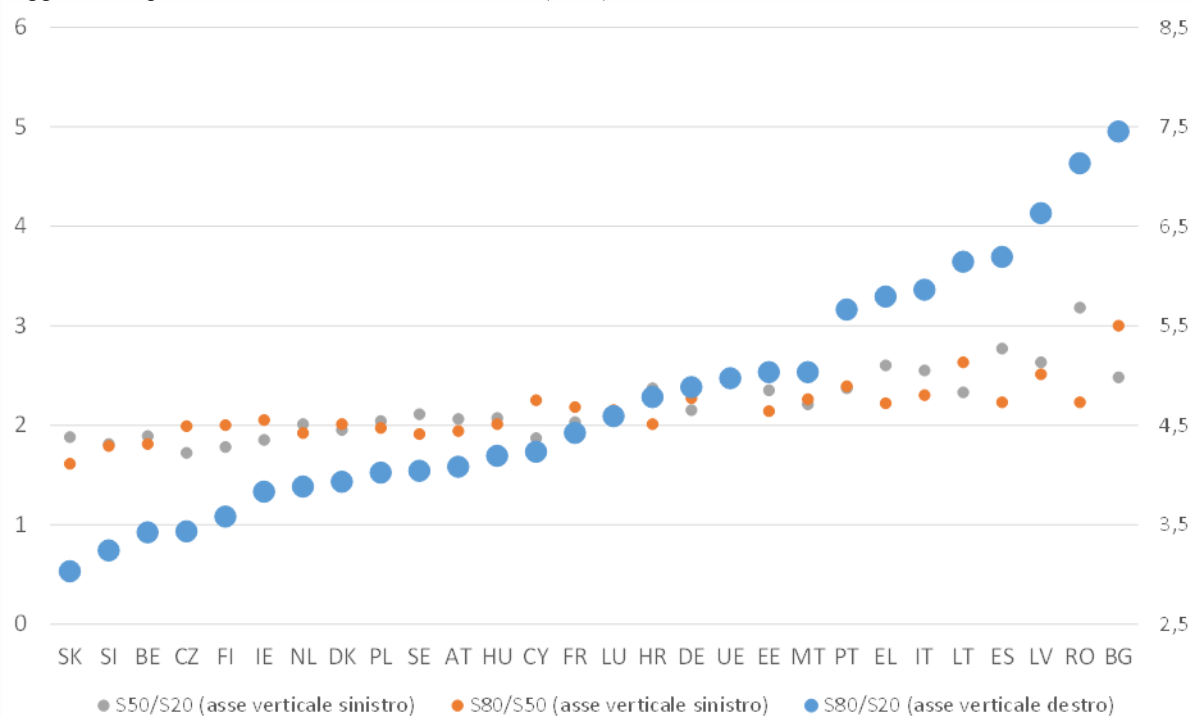
Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato. I dati per IT e PL sono provvisori. Interruzione nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat, [tessi180], EU-SILC.

La forma delle disparità di reddito nella distribuzione del reddito varia significativamente tra gli Stati membri dell'UE. Nell'ultimo decennio gli aumenti delle disparità sono stati essenzialmente determinati, in media, da aumenti nella fascia inferiore della distribuzione del reddito (cfr. la relazione comune sull'occupazione 2021). Gli Stati membri in cui la disparità di reddito complessiva (S80/S20) era più elevata rispetto alla media dell'UE presentavano in genere anche disparità più elevate nelle fasce sia inferiore che superiore della distribuzione del reddito, come indicato dai rispettivi rapporti tra quintili (S50/S20 e S80/S50) (cfr. la figura 2.4.7). Ciò è tuttavia più evidente nella fascia inferiore (S50/S20), ad esempio in Romania, Spagna, Grecia ed Estonia. L'aumento delle disparità nella fascia inferiore è anche un fattore che determina la disparità complessiva nei paesi che si collocano al di sotto della media dell'UE, come nel caso di Croazia, Slovacchia e Svezia. In altri Stati membri (Bulgaria, Cipro, Cechia, Finlandia, Francia, Irlanda e Lituania) la disparità complessiva derivava in misura relativamente maggiore da una disparità più elevata nella fascia superiore (S80/S50).

Figura 2.4.7: la forma delle disparità di reddito nella distribuzione del reddito varia significativamente tra gli Stati membri

Rapporto tra quintili S80/S20, S80/S50 e S50/S20 (2021)



Nota: per il 2021 i dati per SK non sono disponibili; sono pertanto utilizzati i valori del 2020.

Fonte: Eurostat [[tessi180](#)], [[ilc_di11d](#)], [[ilc_di11e](#)], EU-SILC.

Le stime iniziali indicano che i livelli di spesa per le prestazioni di protezione sociale nel 2021 sono rimasti stabili rispetto all'anno precedente. In 24 Stati membri la quota di tali spese sul PIL è solo lievemente diminuita rispetto al 2020 (passando dal 30,7 % al 29,2 %), restando comunque superiore al livello pre-crisi (il 27,1 % nel 2019)²¹⁵. Le spese sono aumentate di 124 miliardi di EUR (ossia + 3,1 %) nel periodo 2020-2021, molto meno che nel 2020 (304 miliardi di EUR, ossia + 8,3 %), benché nel 2021 siano in generale aumentate più velocemente negli Stati membri con livelli inferiori alla media²¹⁶. All'interno dell'UE gli aumenti più marcati sono stati osservati per le prestazioni legate all'assistenza sanitaria e alla malattia²¹⁷ (91 miliardi di EUR, ossia + 8 %), seguite dalle prestazioni di vecchiaia e di reversibilità (51 miliardi di EUR, ossia + 3 %), dalle prestazioni di invalidità (12 miliardi di EUR, ossia + 4 %), dalle prestazioni per contrastare l'esclusione sociale²¹⁸ (9,5 miliardi di EUR, ossia + 4 %) e dalle prestazioni familiari (7,5 miliardi di EUR, ossia + 2 %). Le spese per le prestazioni per l'abitazione sono invece rimaste nel complesso stabili (+ 0,7 %), mentre quelle relative alle prestazioni di disoccupazione²¹⁹ hanno registrato un forte calo (pari a 47 miliardi di EUR, ossia - 16 % in tutta l'UE). In generale, nel 2021 le prestazioni di vecchiaia e

²¹⁵ Eurostat, *Stime iniziali - Protezione sociale* (non disponibili in lingua italiana)(ultimo aggiornamento 27/10/2022), dati relativi a tutti gli Stati membri eccetto EL, RO e SK. Complessivamente questi 24 Stati membri rappresentavano circa il 97 % del PIL dell'UE-27 nel 2020 (e il 96 % della spesa per la protezione sociale).

²¹⁶ Le spese sono aumentate in misura pari o superiore a circa il 6 % in sette Stati membri: LV, BG, HU, SI, HR, PL e CZ.

²¹⁷ A causa dell'aumento di oltre il 10 % registrato in nove Stati membri: LV, HR, SI, CY, BG, FR, HU, PT ed EE.

²¹⁸ Aumenti superiori al 20 % si sono registrati in IT, LV, BG, HR ed ES.

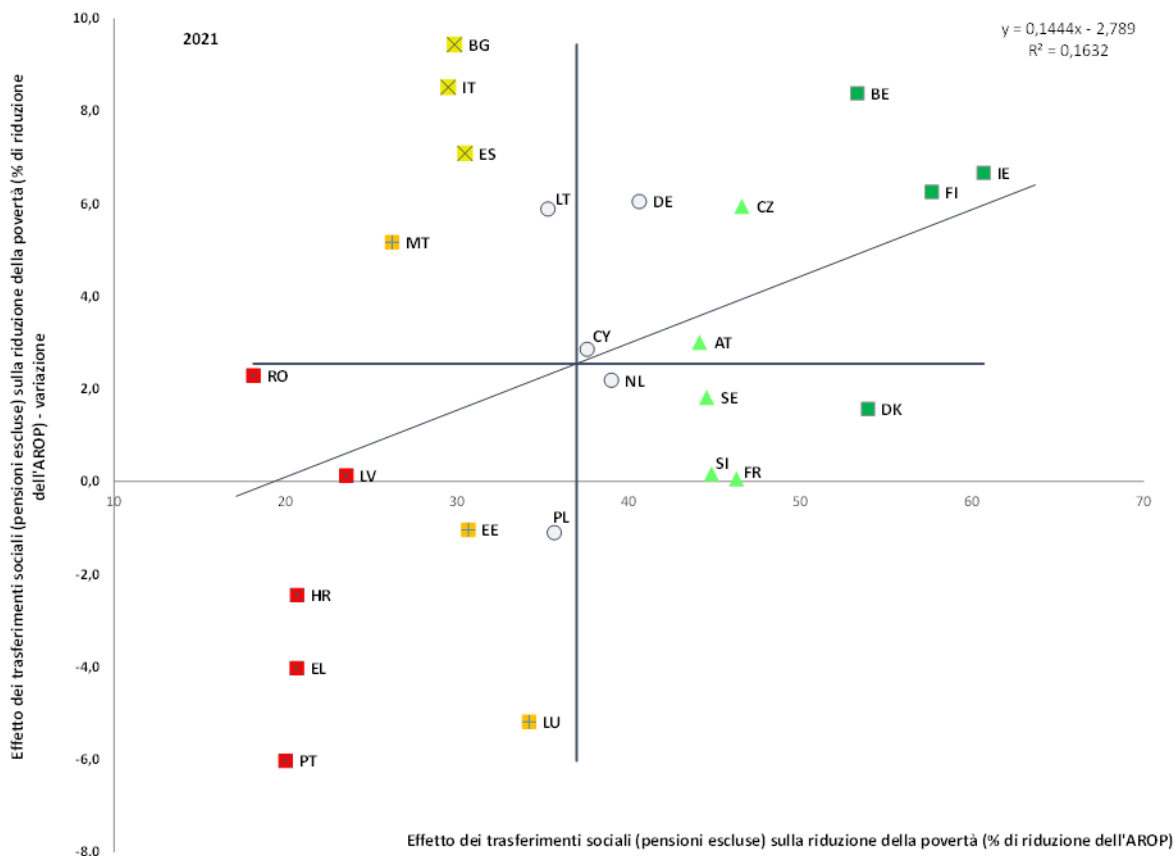
²¹⁹ A causa di una diminuzione superiore al 10 % registrata in 14 Stati membri: HU, DK, AT, BG, MT, FR, NL, BE, ES, IT, HR, PL, LU ed EE.

di reversibilità hanno continuato a rappresentare la principale categoria di spesa per prestazioni (43,8 %). La quota dell'assistenza sanitaria e delle prestazioni di malattia è aumentata in quasi tutti gli Stati membri (in 22 su 24) nel periodo 2020-2021 e ha raggiunto il 30,5 % delle spese dell'intera UE (rispetto al 29,2 % nel 2020). La quota delle prestazioni di disoccupazione sulle spese complessive per le prestazioni è invece diminuita in quasi tutti gli Stati membri (in 21 su 24), passando dal 7,4 % nel 2020 al 6 % nel 2021 nell'intera UE, restando comunque al di sopra del livello pre-crisi (4,5 % nel 2019).

L'effetto dei trasferimenti sociali (pensioni escluse) sulla riduzione della povertà è complessivamente aumentato nel 2021 nell'UE, anche se permangono differenze significative tra gli Stati membri. Nel 2021 (con riferimento ai redditi del 2020) l'indicatore variava tra il 18,1 % registrato in Romania e il valore più che triplo rilevato in Irlanda (60,7 %). Gli altri Stati membri che hanno registrato livelli relativamente elevati sono stati Finlandia (57,7 %), Danimarca (53,9 %) e Belgio (53,3 %), dove il rischio di povertà è stato più che dimezzato grazie all'effetto dei trasferimenti sociali (pensioni escluse) durante l'anno della pandemia. Tutti questi paesi, insieme all'Irlanda, sono classificati nella categoria "risultati migliori" (cfr. la figura 2.4.8). L'aumento maggiore è stato rilevato in Bulgaria (9,4 punti percentuali) e in Italia (8,5 punti percentuali), paesi che sono tuttavia rimasti a un livello inferiore alla media dell'UE. Portogallo, Grecia e Croazia (tutti intorno al 20 %) sono stati segnalati come "situazioni critiche", a causa dei livelli bassi e in peggioramento (- 6 punti percentuali per il Portogallo), insieme alla Lettonia, che mostra livelli altrettanto bassi, benché stabili, e alla Romania che, anche dopo un certo miglioramento, continua a registrare il livello più basso nell'UE. Estonia e Malta sono "da tenere sotto osservazione". L'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà è aumentato nella maggior parte degli altri Stati membri, sebbene in misura diversa. Le differenze sono notevoli anche tra le regioni dell'UE, con valori particolarmente bassi registrati in Portogallo, in molte regioni della Romania e della Grecia, come pure in alcune regioni d'Italia (cfr. l'allegato 3, figura 9).

Figura 2.4.8: durante la crisi COVID-19 l'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà è nel complesso aumentato, sebbene a ritmi diversi nei vari Stati membri e con persistenti differenze significative

Effetto dei trasferimenti sociali (pensioni escluse) sulla riduzione della povertà, livelli del 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato. I dati per IT e PL sono provvisori e non sono disponibili quelli per SK. Interruzione nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat, [tespm050].

La protezione sociale svolge un ruolo importante per i lavoratori atipici, anche se la copertura varia notevolmente tra gli Stati membri e tra le diverse categorie e non previene la povertà in alcuni casi. Nell'UE l'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà nel 2021 (in base all'indagine EU-SILC) è stato molto più elevato per il lavoratori atipici ²²⁰ (26,5 %) che per coloro che hanno un'occupazione standard (10,1 %), il che indica il ruolo significativo svolto dalla protezione sociale sui redditi di tali gruppi. Ciò non impedisce tuttavia che nella maggior parte degli Stati membri si registrino livelli maggiori di povertà di reddito tra i lavoratori con contratti a tempo determinato, i lavoratori con contratti a tempo parziale, i lavoratori autonomi e i coadiuvanti familiari. Nel complesso, la probabilità per i lavoratori atipici di essere a rischio di povertà era più di tre volte superiore (16,6 %) a quella di coloro che hanno un'occupazione standard (5 %). Tale divario supera i 15 punti percentuali in cinque Stati membri, principalmente a causa della presenza di tassi AROP elevati tra i lavoratori autonomi (Estonia, Portogallo e Romania) e/o tra i lavoratori con contratti a tempo determinato (Lettonia e Spagna). Questo dipende dal fatto che la copertura delle prestazioni sociali varia notevolmente tra le diverse condizioni lavorative e tra

²²⁰ Nella definizione di "occupazione atipica" rientrano tutti i lavoratori dipendenti senza un contratto a tempo pieno e indeterminato nonché tutti i lavoratori autonomi (cfr. anche la sezione 2.3.1).

gli Stati membri. Nel 2021 nell'intera UE la percentuale media di persone in età lavorativa (fascia di età 16-64 anni) a rischio di povertà che percepiscono prestazioni sociali (a livello individuale) è stata solo leggermente più alta (39,5 %) tra i lavoratori atipici che tra i lavoratori tipici (37,9 %) ²²¹. In 14 Stati membri la percentuale di coloro che percepiscono prestazioni è risultata tuttavia più elevata tra i lavoratori tipici (rispetto ai lavoratori atipici) e in quattro Stati membri tale differenza ha superato i 10 punti percentuali (Bulgaria, Lituania, Lettonia e Slovenia). Rispetto agli anni precedenti, per effetto delle misure eccezionali di sostegno al reddito adottate in risposta alla pandemia di COVID-19, per tutte le categorie di condizioni lavorative è stato registrato un forte aumento della percentuale di persone in età lavorativa a rischio di povertà che percepiscono prestazioni sociali. L'aumento maggiore è stato registrato tra i lavoratori autonomi, per i quali la percentuale di soggetti a rischio di povertà che hanno percepito prestazioni sociali è stata pari al 32,5 % (rispetto a circa il 10,8 % dell'anno precedente ²²²); si tratta comunque di un valore inferiore al 41,8 % rilevato tra tutti i lavoratori dipendenti. Infine, sebbene nell'UE circa la metà (52,7 %) dei disoccupati a rischio di povertà nel 2021 abbia percepito prestazioni sociali, tale percentuale è stata nettamente inferiore (sotto il 20 %) in Romania, Polonia, Croazia e Grecia.

Rispetto al 2019, nell'anno di reddito 2020 l'adeguatezza dei regimi di reddito minimo si è erosa nella maggior parte degli Stati membri. L'adeguatezza delle prestazioni di reddito minimo è monitorata confrontando il reddito dei beneficiari con la soglia nazionale di povertà e con il reddito di un lavoratore a basso salario ²²³. Tali riferimenti forniscono indicazioni sull'effetto di riduzione della povertà nonché sulla dimensione di attivazione e sugli effetti incentivanti dei regimi. Pur restando sostanzialmente invariata nel corso dell'ultimo decennio (cfr. il riquadro 8 sul pilastro, relativo alle variazioni nel periodo 2009-2019), per l'ultimo anno per cui sono disponibili dati sul reddito (2020) l'adeguatezza dei regimi di reddito minimo è nel complesso lievemente peggiorata nell'UE. Questo peggioramento è stato più consistente (superiore a 2 punti percentuali) in alcuni paesi, sia rispetto alla soglia di povertà (- 4,4 punti percentuali in Polonia, - 3,4 punti percentuali in Lussemburgo, - 2,8 punti percentuali in Cechia, - 2,5 punti percentuali in Croazia, - 2,4 punti percentuali in Ungheria e - 2,3 punti percentuali nei Paesi Bassi) sia se paragonato al reddito di un lavoratore a basso salario (- 6,6 punti percentuali in Lituania e - 2,2 punti percentuali in Polonia). L'adeguatezza è invece migliorata notevolmente per entrambi i termini di paragone in Grecia (15,4 punti percentuali e 7 punti percentuali) e a Cipro (5,1 punti percentuali e 5,7 punti percentuali). L'adeguatezza del reddito minimo è superiore all'80 % della soglia di povertà nei Paesi Bassi, in Irlanda, Lussemburgo, Danimarca, Italia e a Cipro, mentre è rimasta al di sotto di un terzo della soglia di povertà in Romania, Bulgaria, Ungheria, e Slovacchia. In termini di copertura, espressa sotto forma di tasso di percettori di prestazioni, nel 2020 la situazione è rimasta pressoché invariata rispetto al 2019, con alcuni miglioramenti (superiori a 5 punti percentuali) in Italia, Lituania e Lussemburgo, ma anche con alcune diminuzioni (superiori a 5 punti percentuali) in Croazia, a Cipro e in Polonia, dove il tasso di percettori di prestazioni si attesta al di sotto dell'80 % (cfr. la figura 2.4.9). All'estremo opposto, i tassi di percettori di prestazioni raggiungono quasi il 100 % della popolazione a rischio di povertà che vive in famiglie pressoché senza occupati in Danimarca, Irlanda, Finlandia e Francia. Oltre a queste

²²¹ Secondo l'indicatore sull'"accesso effettivo" approvato dal CPS nel 2020 nell'ambito del quadro di monitoraggio dell'accesso alla protezione sociale. Il gruppo destinatario è costituito dalle persone a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali. Le prestazioni sociali considerate nell'indicatore sono quelle percepite a livello individuale, escluse le pensioni di vecchiaia e di reversibilità.

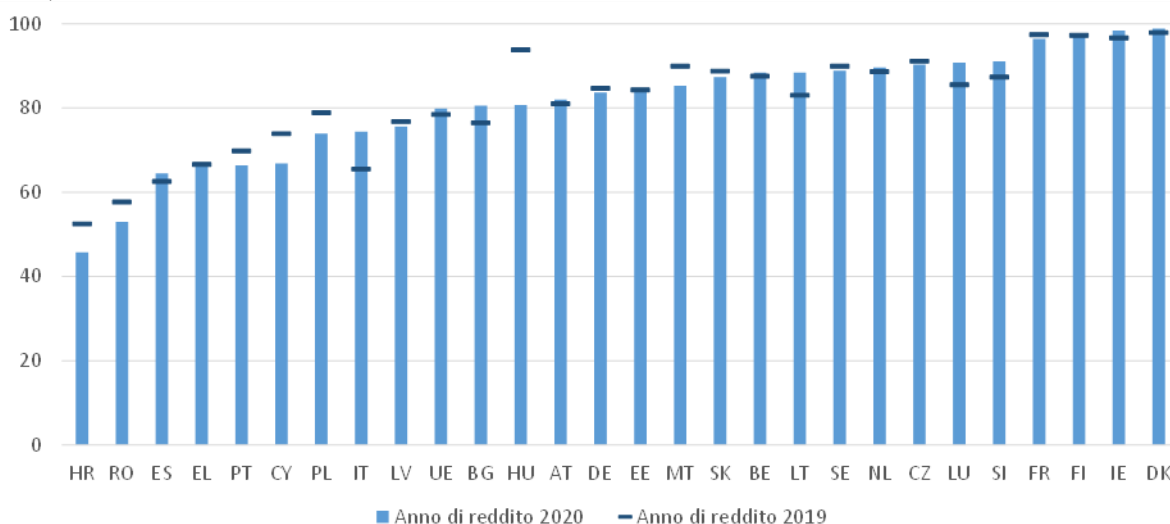
²²² Confronto basato sull'anno di riferimento 2021 (anno di reddito 2020) rispetto al 2020 (anno di reddito 2019).

²²³ Secondo la metodologia concordata nel [quadro di riferimento](#) per l'analisi comparativa del reddito minimo; cfr. le relazioni comuni sull'occupazione dal 2019 e il riquadro 8 sul pilastro.

dimensioni di adeguatezza e di copertura, la proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva delinea gli ambiti in cui è possibile modernizzare ulteriormente i regimi di reddito minimo secondo l'approccio di inclusione attiva.

Figura 2.4.9: la percentuale di persone a rischio di povertà in famiglie (pressoché) senza occupati che percepiscono prestazioni sociali è rimasta quasi invariata tra il 2019 e il 2020, malgrado certe variazioni in alcuni Stati membri

Tasso di percettori di prestazioni tra le persone a rischio di povertà di età compresa tra i 18 e i 64 anni che vivono in famiglie (pressoché) senza occupati (in %, con riferimento rispettivamente agli anni di reddito 2019 e 2020)



Nota: i dati per IT e PL sono provvisori. I dati sono provvisori anche per HU e SK. Interruzione nelle serie per LU. Per gli anni di reddito 2020 e 2019 sono utilizzati rispettivamente i dati relativi agli anni di indagine 2021 e 2020.

Fonte: calcoli Eurostat non pubblicati basati sull'indagine EU-SILC 2020 e 2021.

Riquadro 8 sul pilastro: analisi comparativa del reddito minimo

Il rafforzamento della protezione del reddito minimo, secondo l'approccio di inclusione attiva, riveste un ruolo fondamentale nella prevenzione e nell'attenuazione del rischio di povertà o di esclusione sociale, contribuendo all'attuazione del principio 14 (Reddito minimo) del pilastro europeo dei diritti sociali. Nel 2018 il comitato per la protezione sociale (CPS) ha stabilito un quadro di riferimento per l'analisi comparativa del reddito minimo al fine di migliorare l'analisi delle relative sfide e sostenere lo sviluppo delle politiche negli Stati membri, con una selezione di pertinenti indicatori di risultato, di prestazione e delle leve politiche²²⁴. Sono state individuate tre principali leve politiche che hanno maggiori

²²⁴ Gli indicatori di risultato sono i seguenti: scarto relativo dal rischio di povertà della popolazione in età lavorativa, tasso di deprivazione materiale e sociale della popolazione in età lavorativa e tasso di rischio di povertà della popolazione che vive in famiglie (pressoché) senza occupati. Gli indicatori di prestazione sono i seguenti: effetto dei trasferimenti sociali (pensioni escluse) sulla povertà della popolazione in età lavorativa, tasso di rischio di povertà persistente della popolazione in età lavorativa, tasso di percettori di prestazioni per le persone a rischio di povertà in famiglie (pressoché) senza occupati, divario in termini di esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato, divario in termini di tasso di onerosità eccessiva dei costi abitativi e divario in termini di mancata partecipazione ad attività di formazione correlate all'attività professionale. Per quanto riguarda gli indicatori delle leve politiche, è stato selezionato il duplice indicatore dell'adeguatezza (reddito di un beneficiario di reddito minimo in percentuale: a) della soglia del rischio di povertà e b) del reddito di un lavoratore a basso salario). Per ulteriori informazioni, cfr. la [relativa nota informativa del sottogruppo "Indicatori" del CPS](#) (non disponibile in lingua italiana).

probabilità di incidere sull'efficacia della protezione del reddito minimo: 1) adeguatezza delle prestazioni, 2) norme in materia di ammissibilità e utilizzo delle prestazioni e 3) attivazione e accesso ai servizi²²⁵.

La prima relazione comune del CPS e della Commissione relativa al reddito minimo, basata sul quadro di riferimento per l'analisi comparativa del reddito minimo e integrata da dati supplementari e informazioni qualitative, è stata approvata a settembre 2022 prima della proposta, presentata dalla Commissione il 28 settembre 2022, di raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo. La relazione dà seguito alle conclusioni del Consiglio del 2020, in cui quest'ultimo invitava la Commissione e il CPS a elaborare periodicamente tale relazione comune per analizzare e riesaminare i progressi compiuti nello sviluppo della protezione del reddito minimo negli Stati membri. La relazione ha individuato le sfide nonché gli indicatori del quadro di riferimento per l'analisi comparativa²²⁶. Nella relazione si conclude che il quadro di riferimento ha fornito un valido strumento analitico, suggerendo di aggiornarlo regolarmente, nonché di valutare le potenziali dimensioni per una sua espansione futura, in particolare per quanto riguarda i criteri di ammissibilità, l'accesso ai servizi nonché gli incentivi e le transizioni nel mercato del lavoro.

Nell'ultimo decennio l'adeguatezza delle prestazioni di reddito minimo è rimasta pressoché invariata a livello di UE-27, benché vi siano sostanziali differenze tra Stati membri e sia stato registrato un lieve peggioramento nell'ultimo anno di reddito (2020)²²⁷. Tra il 2009 e il 2019 (anni di reddito) l'adeguatezza delle prestazioni di reddito minimo nell'UE è rimasta pressoché stabile, attestandosi a circa il 60 % in relazione alla soglia di povertà e a circa il 46 % rispetto al reddito di un lavoratore a basso salario fino al 2019; si è invece osservato un lieve peggioramento a livello di UE nel 2020 (per un'analisi dettagliata di quest'ultimo anno si rimanda al corpo del testo). Nel complesso, nel periodo 2009-2019 l'adeguatezza è migliorata nei paesi in cui sono stati introdotti nuovi regimi, come l'Italia e la Grecia; vi sono stati miglioramenti anche in Slovenia e Lituania (con valori prossimi o superiori a 10 punti percentuali, cfr. la figura sottostante). Per quanto riguarda Lettonia, Estonia e Lussemburgo, i confronti rispetto al reddito di un lavoratore a basso salario indicano invece un peggioramento nel periodo compreso tra il 2009 e il 2019. L'adeguatezza è sensibilmente peggiorata nel periodo 2009-2019 (di oltre 10 punti percentuali) non solo in Ungheria, Romania e Slovacchia, paesi in cui l'adeguatezza era sotto la media nel 2009, ma anche in Irlanda e a Malta e, in misura minore, nei Paesi Bassi, dove resta comunque molto superiore alla media dell'UE.

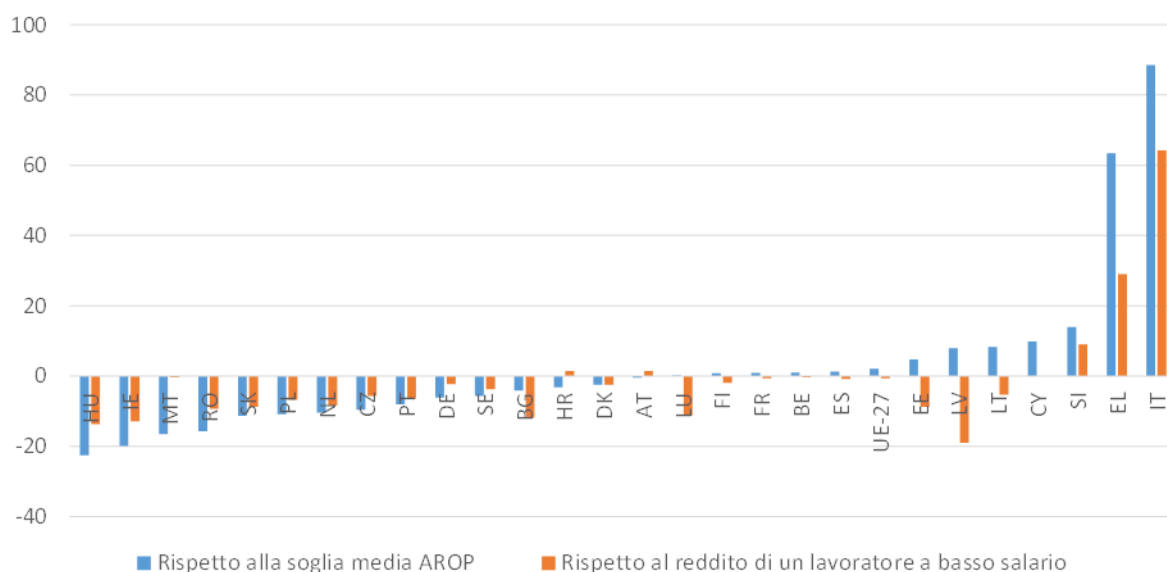
²²⁵ Cfr. la sintesi e il testo integrale delle conclusioni del Consiglio disponibili [online](#).

²²⁶ Cfr. la sezione 2.4.1 sugli sviluppi intervenuti tra gli anni di reddito 2019 e 2020 per quanto riguarda l'adeguatezza e la copertura del sostegno al reddito minimo per integrare la presente analisi della tendenza nel lungo periodo.

²²⁷ Cfr. la relazione comune del CPS e della Commissione sul reddito minimo.

Nel periodo 2009-2019 l'adeguatezza è rimasta stabile, anche se con ampie variazioni tra gli Stati membri

Variazioni dell'adeguatezza misurate rispetto alla soglia media AROP e al reddito di un lavoratore a basso salario tra il 2009 e il 2019 (in punti percentuali)



Nota: la media dell'UE è calcolata come media non ponderata. Le soglie medie AROP sono le medie degli anni 2007, 2008 e 2009 per il valore del 2009 e le medie degli anni 2018 e 2019 per il valore del 2019. I valori per CY e HR non sono disponibili e non sono pertanto stati conteggiati nella media dell'UE per l'anno di reddito 2009. Le variazioni riguardanti CY si riferiscono all'anno 2011, laddove disponibili. Le variazioni riguardanti HR si riferiscono all'anno 2013. Per i costi abitativi si presume una percentuale pari all'11 % del salario medio.

Fonte: calcoli della DG EMPL, in base ai dati Eurostat e al modello di regimi fiscali e previdenziali elaborato dall'OCSE.

Tra il 2015 e il 2020 si è registrato un miglioramento a livello di copertura, che può contribuire a prevenire l'aggravarsi dell'intensità della povertà e della deprivazione materiale; permangono però problemi in termini di efficacia. Dal 2015 al 2020 la copertura del sostegno al reddito è aumentata in media nell'UE, passando dal 73 % al 78 % (misurata in base al tasso di percettori di prestazioni²²⁸). Il rischio di povertà tra le famiglie pressoché senza occupati è tuttavia aumentato (passando dal 61,2 % nel 2015 al 64 % nel 2019) e si è in generale stabilizzato al 61,6 % nel 2020, registrando un aumento generale in quasi due terzi degli Stati membri. Sebbene l'effetto dei trasferimenti (pensioni escluse) sulla riduzione della povertà sia lievemente diminuito nel corso del decennio (passando dal 37 % al 36 %), l'intensità della povertà, misurata in base allo scarto dal rischio di povertà, è rimasta generalmente stabile intorno al 27 %. Tale divario è tuttavia notevolmente più ampio tra le persone che vivono in famiglie pressoché senza occupati, per le quali si colloca intorno al 37 %. Nel periodo compreso tra il 2015 al 2020 è stata registrata una diminuzione sia della deprivazione materiale e sociale (passata dal 18 % al 13 %), sia del divario in termini di esigenze di cure mediche insoddisfatte e di onerosità eccessiva dei costi abitativi. La diminuzione del tasso di deprivazione materiale e sociale per le famiglie pressoché senza occupati (passato dal 51 % al 44 % tra il 2015 e il 2020) ha tuttavia seguito un ritmo più lento e nel 2020 risulta ancora notevolmente superiore a quello relativo alla popolazione in età lavorativa.

²²⁸ Per tasso di percettori di prestazioni si intende la percentuale di persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni che percepiscono prestazioni sociali (diverse dalla pensione di vecchiaia) sul totale della popolazione a rischio di povertà. L'indicatore è calcolato dalla DG EMPL sulla base dei dati EU-SILC.

Alcuni Stati membri hanno recentemente introdotto regimi di reddito minimo. Tra il 2009 e il 2019 sono state introdotte importanti riforme in alcuni Stati membri in cui prima non esistevano regimi nazionali di reddito minimo. Nel 2017 in **Grecia** è stato avviato un regime di reddito minimo garantito, cui è seguita, nel 2019, l'introduzione del nuovo "reddito di cittadinanza" in **Italia**, mentre la **Spagna** ha introdotto il primo regime nazionale nel 2020. Questi nuovi regimi seguono generalmente l'approccio di inclusione attiva, integrando il sostegno al reddito con misure di attivazione e garantendo l'accesso a servizi per i beneficiari. Dal momento che si tratta di riforme introdotte solo negli ultimi anni, la loro attuazione è ancora in fase di messa a punto ed è necessario un attento monitoraggio. Potrebbero essere necessari ulteriori adeguamenti in relazione alle altre componenti dell'inclusione attiva, in particolare l'accesso ai servizi sociali e i programmi attivi per il mercato del lavoro. In alcuni altri Stati membri sono stati apportati adeguamenti di minore entità, ma comunque significativi, dei regimi esistenti. Ad esempio, nel 2018 il **Lussemburgo** ha introdotto il reddito di inclusione sociale, maggiormente incentrato sull'inserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro, anche attraverso l'obbligo di analisi e profilazione delle competenze dei richiedenti e delle loro famiglie, insieme a condizioni e sanzioni più rigorose collegate all'attivazione.

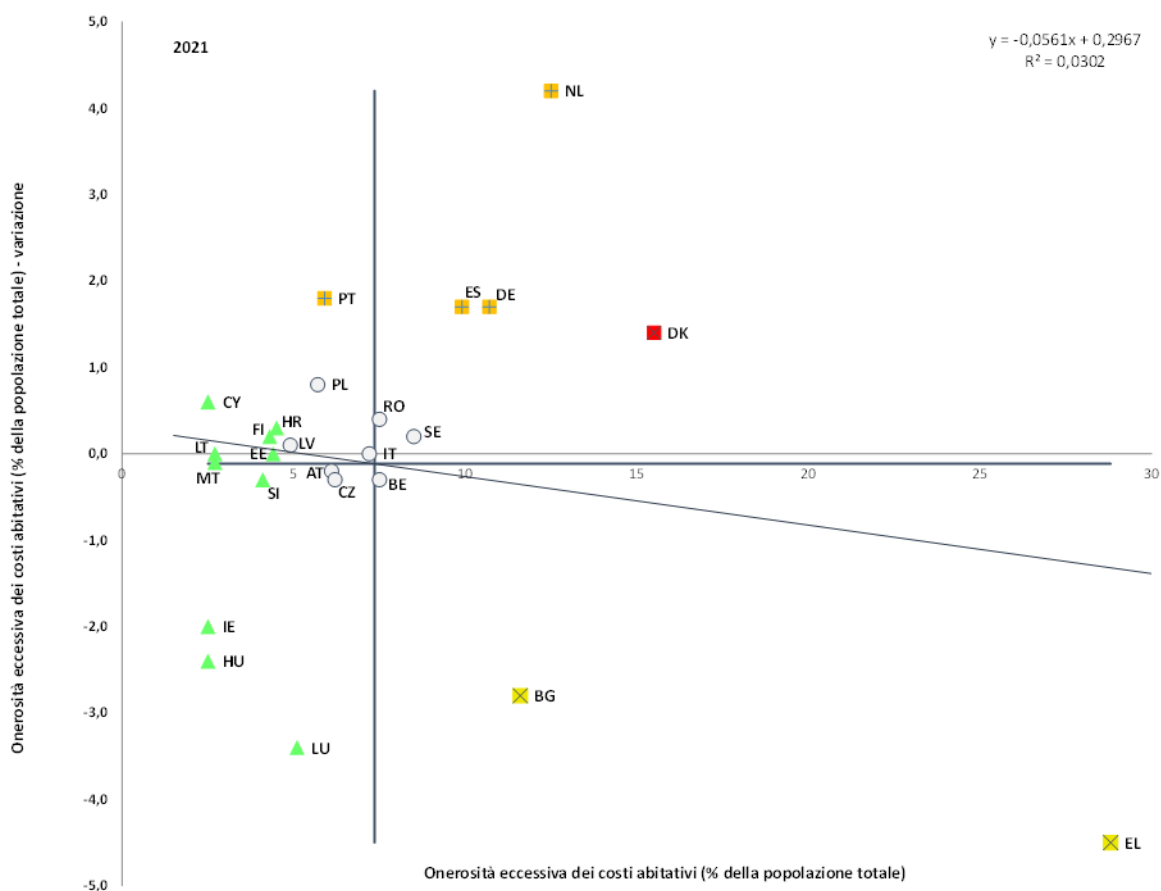
Il tasso di onerosità eccessiva dei costi abitativi è rimasto generalmente stabile durante la crisi COVID-19, con variazioni significative nel corso del tempo solo in alcuni Stati membri. Nel 2021 l'indicatore ha evidenziato che l'8,3 % della popolazione dell'UE viveva in famiglie che spendevano il 40 % o più del loro reddito disponibile (equivalente) per l'abitazione, con un aumento di 0,5 punti percentuali rispetto al 2020. La Grecia ha registrato non solo il tasso più alto (28,8 %) ma anche la diminuzione più marcata (4,5 punti percentuali) rispetto al 2020. Gli altri Stati membri con tassi relativamente alti erano la Danimarca (15,5 %), unico Stato segnalato come "situazione critica", i Paesi Bassi (12,5 %), la Bulgaria (11,6 %) e la Germania (10,7 %). I Paesi Bassi hanno registrato l'aumento maggiore (pari a 4,2 punti percentuali) e rientrano nella categoria dei paesi "da tenere sotto osservazione", insieme a Germania, Spagna e Portogallo (con aumenti rispettivamente di 1,8, 1,7 e 1,7 punti percentuali). Nel 2021 i tassi più bassi sono stati rilevati a Cipro, in Ungheria, Irlanda (2,5 % per ciascuno Stato), in Lituania e a Malta (2,7 % per ciascuno Stato) (cfr. la figura 2.4.10). Per quanto riguarda le persone a rischio di povertà, il tasso di onerosità eccessiva dei costi abitativi era notevolmente superiore rispetto al resto della popolazione, pur presentando disparità significative tra gli Stati membri²²⁹. In Grecia l'onerosità eccessiva dei costi abitativi riguardava il 76,7 % della popolazione a rischio di povertà, con un miglioramento (di 3,7 punti percentuali) rispetto all'anno precedente. In Danimarca, a seguito di un lieve incremento (di 1,9 punti percentuali), tale percentuale si è attestata al 72,1 %. Numerosi Stati membri presentavano tassi intorno al 40 % e al 30 %, mentre in Irlanda e a Cipro il tasso era inferiore al 10 % (rispettivamente 8,8 % e 9,3 %). In generale, in tutti gli Stati membri i locatari del mercato degli affitti privato sono stati tendenzialmente molto più condizionati da problemi legati all'accessibilità economica delle abitazioni rispetto ai proprietari, titolari o meno di un mutuo, e ai locatari di alloggi con canone ridotto oppure forniti a titolo gratuito²³⁰.

²²⁹ Indicatore Eurostat [[ilc_lvho07a](#)], EU SILC.

²³⁰ Indicatore Eurostat [[ilc_lvho07c](#)], EU SILC.

Figura 2.4.10: il tasso di onerosità eccessiva dei costi abitativi è rimasto in media stabile durante la crisi COVID-19, ma con differenze sostanziali tra gli Stati membri

Percentuale di persone che vivono in famiglie soggette a onerosità eccessiva dei costi abitativi (%), livelli del 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato. I dati sono provvisori per IT e PL e non sono disponibili per FR e SK. Interruzione nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat, [tespm140], EU-SILC.

Le famiglie con bambini e le famiglie monoparentali hanno incontrato difficoltà abitative più gravi. Nel 2020 il 7,6 % delle famiglie composte da un solo genitore con figli a carico ha affrontato un disagio abitativo grave (in aumento rispetto al 6,5 % registrato nel 2019), in confronto al 4,3 % della popolazione totale²³¹. In due Stati membri più di una persona su dieci ha affrontato un disagio abitativo grave nel 2020: il tasso è stato dell'11,5 % in Lettonia e del 14,3 % in Romania. Croazia, Lituania, Grecia, Italia, Ungheria, Polonia e Bulgaria hanno registrato tassi di disagio abitativo grave compresi tra il 5 % e il 10 %. Nel 2020, nell'intera UE il tasso di disagio abitativo per i minori era del 14,9 %, lievemente superiore a quello dell'intera popolazione e in aumento (di 1 punto percentuale) rispetto al 2019²³². Portogallo (26,2 %), Cipro (35,8 %) e Spagna (24,4 %) hanno registrato tassi notevolmente superiori alla media dell'UE (circa 10 punti percentuali o più). Il tasso di disagio abitativo per i minori è aumentato o è rimasto sostanzialmente invariato in tutti gli Stati membri tranne Estonia, Lettonia e Lituania, dove è diminuito.

²³¹ Indicatore Eurostat [ilc_mdho06a] e [ilc_mdho06b], EU SILC.

²³² Indicatore Eurostat [ilc_mddd044b], EU SILC. Dati non disponibili per DE e PL. Interruzione nelle serie per LU, FR e IE.

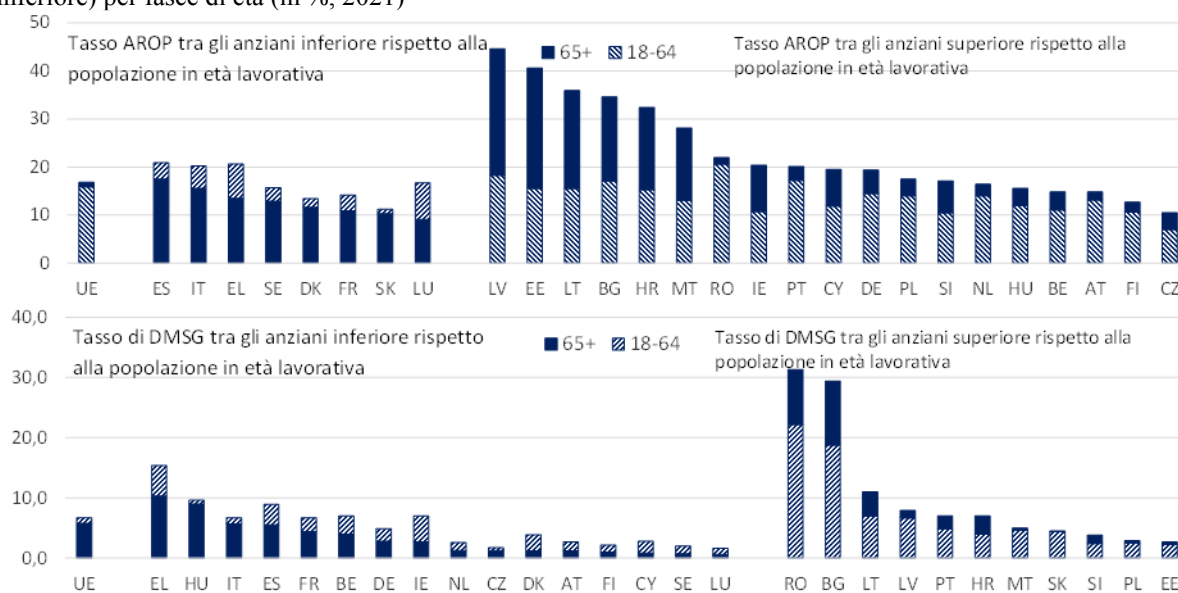
Nell'ultimo decennio sono stati compiuti pochi progressi nella riduzione del numero dei senzatetto negli Stati membri dell'UE. A causa della mancanza di una definizione statistica comune di senzatetto e di una metodologia comune per il loro conteggio, i dati dei diversi Stati membri non risultano comparabili, il che rende difficile quantificare con precisione il fenomeno a livello di UE. Nel 2019 tuttavia, secondo le stime della Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con persone senza dimora (FEANTSA) e della Fondazione Abbé Pierre, i senzatetto che ogni notte dormivano all'addiaccio o in alloggi temporanei/di emergenza nell'UE erano almeno 700 000, con un aumento del 70 % in dieci anni²³³. Dal 2019 i senzatetto sono diminuiti in alcuni Stati membri a causa dei nuovi interventi strategici nel contesto della pandemia. Molte di queste misure, in particolare un più facile accesso a un alloggio dignitoso, moratorie sugli sfratti e sostegno diretto alle famiglie, sono state però revocate almeno in parte nel secondo anno della crisi COVID-19, con il conseguente ulteriore aumento dei senzatetto in diversi Stati membri rispetto ai livelli precedenti la pandemia.

Il tasso AROPE tra le persone di età pari o superiore a 65 anni è rimasto generalmente stabile tra il 2020 e il 2021 nell'UE, attestandosi al 19,6 % nel 2021, in leggera diminuzione rispetto al 2020. Persiste tuttavia il divario tra il tasso AROPE per donne e quello degli uomini (rispettivamente del 22,1 % e del 16,3 %). Nell'UE il tasso di rischio di povertà (AROP) tra le persone di età superiore ai 65 anni era del 16,8 % nel 2021, leggermente superiore a quello delle persone di età compresa tra i 18 e i 64 anni (15,9 %). Nella maggior parte dei paesi la percentuale è più elevata rispetto a quella della popolazione in età lavorativa (fascia di età 18-64 anni), benché la differenza tra i due gruppi vari in modo significativo (cfr. il riquadro superiore della figura 2.4.10). Il tasso di deprivazione materiale e sociale grave ha continuato a diminuire (passando dal 7,4 % nel 2015 al 5,3 % nel 2021) ed è più basso di quello della popolazione in età lavorativa a livello di UE (6,3 % nel 2021) e nella maggior parte degli Stati membri (cfr. il riquadro inferiore della figura 2.4.12). In Romania e Bulgaria sono stati rilevati valori particolarmente elevati e divari rispetto alla popolazione in età lavorativa.

²³³ Cfr. [6th Overview of Housing Exclusion in Europe, 2021](#).

Figura 2.4.11: le persone di età pari o superiore a 65 anni affrontano rischi di povertà maggiori rispetto alla popolazione in età lavorativa, ma sono esposte meno frequentemente a deprivazione materiale e sociale grave

Tassi di rischio di povertà (riquadro superiore) e tassi di deprivazione materiale e sociale grave (riquadro inferiore) per fasce di età (in %, 2021)



Nota: sulla sinistra, la barra 18-64 si aggiunge a quella 65+; sulla destra, la barra 65+ si aggiunge a quella 18-64. I dati sono provvisori per IT e PL. Interruzioni nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat [[ilc_li02](#)] e [[ilc_md11](#)], EU-SILC.

In media nell'Unione le pensioni corrispondono a oltre la metà del reddito di fine carriera. Nel 2021 la pensione media delle persone di età compresa tra i 65 e i 74 anni ammontava al 58 % del reddito da lavoro delle persone nella fascia di età compresa tra i 50 e i 59 anni²³⁴. Questo "tasso di sostituzione aggregato" è in aumento dal 2012, anno in cui si attestava al 54 %, ed è molto al di sopra del 70 % in alcuni paesi, quali Lussemburgo, Grecia, Italia e Spagna, che sono anche tra gli Stati membri in cui i tassi di povertà in età avanzata sono inferiori a quelli in età lavorativa. In 12 Stati membri il tasso di sostituzione è invece inferiore al 50 % e in cinque è inferiore al 40 % (Irlanda, Croazia, Lituania, Romania e Bulgaria). Benché nella maggior parte degli Stati membri tale tasso sia più basso tra le donne, in otto si registrano tassi di sostituzione più elevati per le donne (Lussemburgo, Lettonia, Germania, Cechia, Danimarca, Estonia, Paesi Bassi, Ungheria e Slovenia).

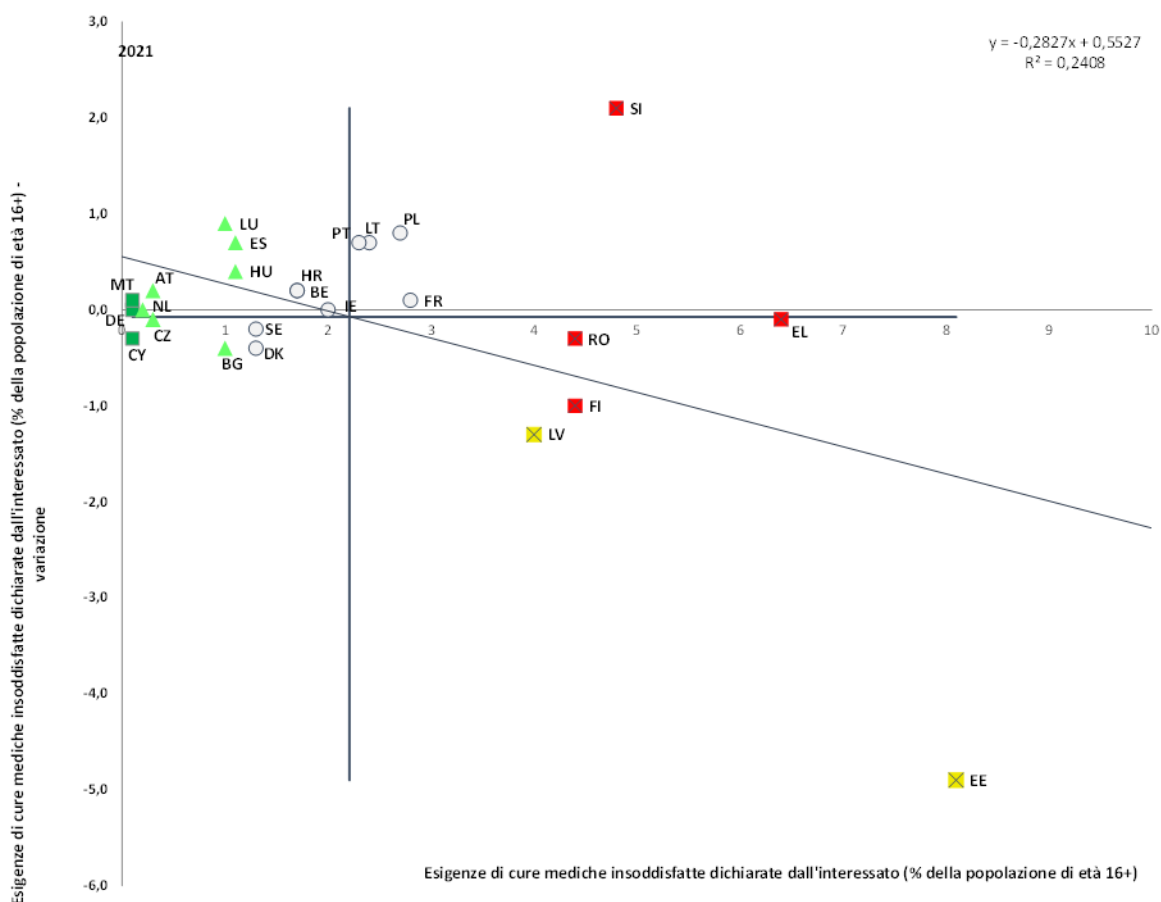
Nel corso del 2021, il secondo anno della pandemia di COVID-19, è stata registrata in media una diminuzione delle esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato, così come delle variazioni tra gli Stati membri, che sono comunque rimaste notevoli (cfr. la figura 2.4.12). Slovenia, Lussemburgo e Polonia hanno registrato i maggiori aumenti (rispettivamente di 2,1, 0,9 e 0,8 punti percentuali). Tra di essi Slovenia, Grecia, Romania e Finlandia, sono segnalate come "situazioni critiche" a causa dei livelli elevati di esigenze insoddisfatte dichiarate nel 2021 (pari rispettivamente al 4,8 %, al 6,4 % e al 4,4 % per gli ultimi due paesi). Nel contempo la Finlandia ha registrato una diminuzione piuttosto consistente (1 punto percentuale), accompagnata da Estonia e Lettonia (4,9 punti percentuali e 1,3 punti percentuali), che anche nel 2021 sono comunque rimaste a livelli

²³⁴ Cfr. [Relazione sull'adeguatezza delle pensioni 2021](#) (non disponibile in lingua italiana), pag. 40. Come evidenziato dall'indicatore Eurostat [[ilc_pnp3](#)], definito come il rapporto tra il reddito mediano individuale lordo da pensione della popolazione di età compresa tra 65 e 74 anni e il reddito mediano individuale lordo da lavoro della popolazione di età compresa tra 50 e 59 anni, escluse altre prestazioni sociali.

elevati (pari all'8,1 % e al 4 %). Come nel 2020, la percentuale di persone che ha dichiarato esigenze di cure mediche insoddisfatte è rimasta molto bassa (al di sotto dell'1 %) in Germania, a Cipro e a Malta (0,1 %), così come nei Paesi Bassi, in Cechia e in Austria (0,2 % e 0,3 % negli ultimi due paesi). Le persone che vivono in famiglie a basso reddito hanno maggiori probabilità di dichiarare esigenze mediche insoddisfatte, anche se l'entità del divario rispetto alla popolazione complessiva varia tra gli Stati membri²³⁵.²³⁶ Per quanto riguarda le esigenze insoddisfatte dichiarate dall'interessato, si registrano alcune variazioni a livello regionale in Polonia e Romania (cfr. l'allegato 3, figura 10).

Figura 2.4.12: nel secondo anno della crisi COVID-19 sono stati registrati aumenti e notevoli variazioni tra gli Stati membri per quanto riguarda le esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato

Esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato, livelli 2021 e variazioni rispetto all'anno precedente (in %, indicatore principale del quadro di valutazione della situazione sociale)



Nota: gli assi sono centrati sulla media UE non ponderata. La legenda figura nell'allegato. Non sono disponibili i dati per SK e i dati per IT e PL sono provvisori. Interruzione nelle serie per LU.

Fonte: Eurostat, [tespm_110], EU-SILC.

²³⁵ Eurostat [hlth_silc_29], EU-SILC.

²³⁶ Nel 2021 i Rom che nei 12 mesi precedenti si sono sentiti discriminati nell'accesso ai servizi sanitari sono aumentati (14 %) rispetto al 2016 (8 %); la percentuale più alta (32 %) è stata rilevata in Portogallo. Durante la pandemia di COVID-19, nelle comunità Rom remote ed emarginate è risultato impossibile garantire persino l'accesso all'assistenza sanitaria di base, la prevenzione di base e il distanziamento sociale (il 20 % dei Rom non ha accesso all'acqua corrente e il 78 % vive in alloggi sovraffollati). Fonte: FRA, [Relazione sui diritti fondamentali \(2022\)](#) (non disponibile in lingua italiana).

L'andamento demografico, in particolare i tassi di natalità costantemente bassi e l'aumento dell'aspettativa di vita, aumenta la potenziale necessità di assistenza a lungo termine. Nell'UE si prevede un aumento significativo dell'indice di dipendenza degli anziani, che dovrebbe passare dal 32,5 % nel 2021 al 52,0 % nel 2050. Nonostante i progressi compiuti in termini di anni di vita in buona salute, di approcci preventivi e di utilizzo delle tecnologie digitali, in futuro tale aumento determinerà una crescente necessità di assistenza a lungo termine²³⁷. Si prevede che nell'UE il numero di persone potenzialmente bisognose di assistenza a lungo termine aumenterà passando da 30,8 milioni nel 2019 a 33,7 milioni nel 2030, fino a raggiungere 38,1 milioni nel 2050²³⁸. In media, secondo i dati del 2019 per l'UE-27, il 26,6 % delle persone di età pari o superiore a 65 anni (il 32,1 % delle donne contro il 19,2 % degli uomini) e il 39,4 % di quelle di età pari o superiore a 75 anni che vivevano in nuclei domestici aveva bisogno di assistenza a lungo termine²³⁹. Tra coloro che si trovavano nel quintile di reddito più basso, il 35,9 % era bisognoso di assistenza a lungo termine, rispetto al 17,2 % di quelli nel quintile di reddito più elevato²⁴⁰.

Oltre alla disponibilità di servizi di qualità, un fattore importante per determinare l'accesso ai servizi di assistenza a lungo termine è rappresentato dalla copertura della protezione sociale. Sebbene tutti gli Stati membri offrano in qualche misura la copertura della protezione sociale sotto forma di prestazioni in natura e/o in denaro, il 35,7 % delle persone nell'UE ha dichiarato di non utilizzare (più) servizi di assistenza domiciliare per motivi finanziari, il 9,7 % ha segnalato carenze nell'offerta e il 2,1 % ha espresso preoccupazioni in merito alla qualità²⁴¹. Per misurare l'intensità della protezione sociale per quanto riguarda l'assistenza a lungo termine in età avanzata e fare un raffronto tra gli Stati membri, l'OCSE, con il sostegno della Commissione europea, ha elaborato un insieme di casi tipici di esigenze di assistenza a lungo termine²⁴². Dall'analisi emerge che, anche con la protezione sociale, i costi non rimborsati dell'assistenza possono essere molto elevati, specialmente per gli anziani con gravi esigenze di assistenza a lungo termine che ricevono assistenza domiciliare (cfr. la sezione Figura 2.4.13²⁴³).

²³⁷ Questo significa che il settore dell'assistenza a lungo termine ha un notevole potenziale in termini di creazione di posti di lavoro e appare evidente che, per mantenere la copertura dell'assistenza a lungo termine allo stesso livello, entro il 2050 sarebbero necessari 1,6 milioni di prestatori di assistenza a lungo termine in più (cfr. il [documento di lavoro dei servizi della Commissione europea che accompagna il documento "Proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili"](#), SWD(2022) 441 final, non disponibile in lingua italiana).

²³⁸ Commissione europea e comitato di politica economica, [Relazione 2021 sull'invecchiamento demografico. Proiezioni economiche e di bilancio per gli Stati membri dell'UE \(2019-2070\)](#), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021.

²³⁹ Eurostat [[hlth_ehis_tadle](#)], indagine europea sulla salute condotta mediante interviste. La percentuale delle persone bisognose è pari a uno meno la percentuale di coloro che non hanno gravi difficoltà. Questa misura basata su dati di indagine prende in considerazione solo i dati relativi alle persone che vivono in nuclei domestici, ma non a quelle che ricevono assistenza residenziale.

²⁴⁰ Eurostat [[hlth_ehis_tadli](#)], indagine europea sulla salute condotta mediante interviste.

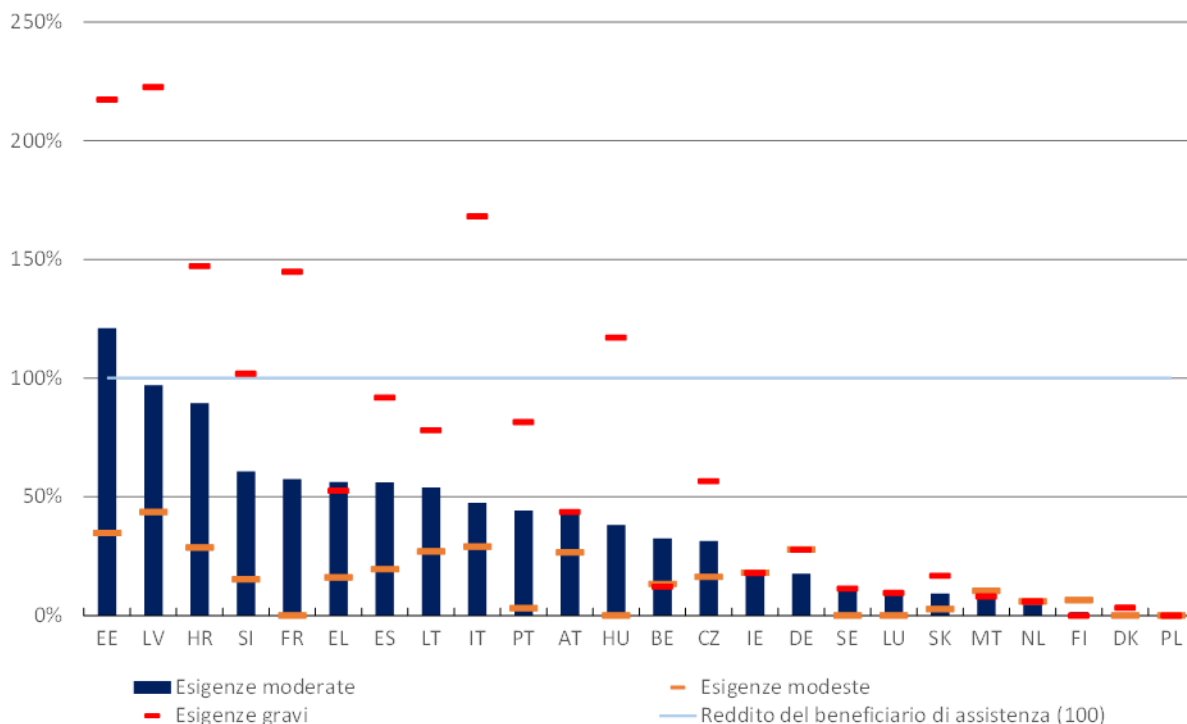
²⁴¹ Eurostat [[ilc_ats15](#)], modulo ad hoc 2016 EU-SILC.

²⁴² Cravo Oliveira Hashiguchi, T. e Llana-Nozal, A. (2021), [The Effectiveness of Social Protection for Long-term Care in Old Age: Is social protection reducing the risk of poverty associated with care needs?](#), OECD Health Working Papers No 117, Pubblicazioni OCSE, Parigi.

²⁴³ OCSE, di prossima pubblicazione, 2023, [Measuring social protection for long-term care in old age](#), OECD Health Working Papers, Pubblicazioni OCSE, Parigi.

Figura 2.4.13: i costi non rimborsati dell'assistenza possono essere molto elevati, specialmente per gli anziani con gravi esigenze di assistenza a lungo termine che ricevono assistenza domiciliare

Costi non rimborsati dell'assistenza domiciliare espressi in percentuale del reddito di vecchiaia (sostegno pubblico compreso) per i beneficiari di assistenza con un reddito mediano e senza patrimonio netto, per livello di gravità



Nota: EE si riferisce a Tallinn in Estonia, IT si riferisce all'Alto Adige in Italia, AT si riferisce a Vienna in Austria e BE si riferisce alle Fiandre in Belgio.

Fonte: analisi dell'OCSE basate sul questionario OCSE sulla protezione sociale per l'assistenza a lungo termine nonché sulle banche dati dell'OCSE riguardanti la distribuzione del reddito e la distribuzione della ricchezza.

2.4.2 Misure adottate dagli Stati membri

Nel 2021 e nel 2022 gli Stati membri hanno gradualmente revocato le misure temporanee di sostegno al reddito introdotte durante la pandemia di COVID-19. Alcuni Stati membri hanno adottato misure permanenti per garantire una protezione sociale migliore per tutti, che prevedevano anche il miglioramento dell'adeguatezza e della copertura di varie prestazioni. Tali misure erano volte a colmare le lacune dei sistemi di protezione sociale che colpiscono in particolare le persone in situazioni vulnerabili (come le famiglie a basso reddito senza redditi da lavoro, le persone con lavori precari o i migranti e i rifugiati). In seguito alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e delle sue conseguenze socioeconomiche in Europa, alcuni Stati membri hanno introdotto misure mirate per affrontare l'impatto sociale delle pressioni inflazionistiche, in particolare sui servizi energetici essenziali. La maggior parte di tali misure non è stata tuttavia rivolta alle persone più vulnerabili ed esposte ai prezzi elevati dell'energia (cfr. il riquadro 7 sul pilastro). La direttiva sulla protezione temporanea prevede inoltre che gli sfollati in fuga dall'Ucraina che beneficiano della protezione temporanea abbiano accesso all'assistenza sanitaria, a un'abitazione e all'assistenza sociale, oltre che all'istruzione, alla formazione e al mercato del lavoro. La presente sezione offre una panoramica dell'approccio adottato dagli Stati membri

per affrontare le attuali circostanze, oltre alle altre misure volte ad affrontare problemi di ordine più strutturale nei rispettivi sistemi di protezione sociale.

Alcune delle misure temporanee adottate durante la pandemia sono state mantenute per le persone vulnerabili e le loro famiglie, mentre sono state introdotte ulteriori misure per contrastare gli effetti dell'aumento dei prezzi. Durante tutta la pandemia i beneficiari dell'assistenza sociale in **Belgio** hanno ricevuto un premio temporaneo mensile di 50 EUR da luglio 2020 fino a settembre 2021 e di 25 EUR da ottobre 2021 a marzo 2022. Sono stati inoltre prorogati fino al 31 marzo 2022 altri sussidi e misure, tra cui l'indennità per la COVID-19, l'indennità per il benessere psicologico e l'indennità per giovani e studenti in una condizione vulnerabile. In **Bulgaria**, a titolo di misura una tantum, le autorità hanno innalzato la soglia del contributo per il riscaldamento (di 30 BGN, circa 15,3 EUR) per le persone che non avevano fatto richiesta della prestazione entro ottobre 2021. Nel 2022, a causa della crisi energetica, la prestazione è stata aumentata di altri 100 BGN (del 20 % circa, approssimativamente 51 EUR) fino a raggiungere l'importo di 624 BGN (circa 319 EUR). A **Malta**, in considerazione delle pressioni inflazionistiche riguardanti in particolare i prodotti alimentari e al fine di continuare a sostenere la ripresa economica, a febbraio 2022 il governo ha approvato l'erogazione di una sovvenzione una tantum in denaro. A partire da marzo 2022 i lavoratori con un reddito al di sotto di un determinato livello e gli studenti ricevono assegni del valore di 100 EUR, mentre l'importo per i pensionati e le persone che percepiscono prestazioni sociali arriva fino a 200 EUR. In **Spagna** sono state adottate diverse misure temporanee volte ad aumentare il reddito minimo e le pensioni non contributive per compensare l'inflazione elevata, con l'obiettivo di sostenere fino a 800 000 famiglie vulnerabili. In base alla mappatura delle risposte politiche nazionali (comunicate fino a giugno 2022 nella banca data EU PolicyWatch di Eurofound) volte ad ammortizzare l'impatto della crescente inflazione per i cittadini, la maggior parte delle misure segnalate era temporanea e ad hoc²⁴⁴. Era più comune il versamento di somme forfettarie una tantum rispetto a un sostegno mensile; la maggior parte delle misure non era mirata. Le misure mirate tendevano ad assumere la forma di un sostegno finanziario, mentre le misure non mirate erano principalmente limitate alle bollette energetiche e ai prezzi del carburante (per maggiori informazioni, si veda di seguito e il riquadro 7 sul pilastro).

Al fine di rafforzare ulteriormente la resilienza sociale ed economica sono state adottate o attuate modifiche permanenti dei regimi esistenti, in linea con i principi 12 (Protezione sociale) e 14 (Reddito minimo) del pilastro, **con il sostegno, tra l'altro, del dispositivo per la ripresa e la resilienza.** In **Spagna** il dispositivo per la ripresa e la resilienza sostiene fino a 34 progetti pilota volti a creare percorsi di inserimento per i percettori di reddito minimo, con l'obiettivo di migliorare l'adesione al regime di reddito minimo e la relativa efficacia, attraverso l'integrazione socioeconomica e l'inclusione scolastica e digitale. Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza è prevista inoltre una nuova riforma volta ad integrare le prestazioni non contributive nel regime di reddito minimo entro la fine del 2023, allo scopo di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle risorse pubbliche e di garantire una copertura adeguata delle persone che si trovano in situazioni di vulnerabilità, nonché di migliorare l'adeguatezza del sostegno al reddito. A tal fine, il consolidamento delle prestazioni dovrà, da un lato, tenere conto delle esigenze strutturali delle famiglie con bambini e delle persone con disabilità e, dall'altro lato, collegare il sostegno al reddito alla ricerca attiva di un lavoro per favorire l'inclusione ed evitare le "trappole della povertà". In **Lettonia**, conformemente al piano per la ripresa e la resilienza, entro l'inizio del 2023 è prevista l'adozione di una riforma

²⁴⁴ Eurofound, Aumayr-Pintar, C. e Cantero Guerrero, M., [Prime risposte per attenuare l'impatto dell'inflazione sui cittadini](#), articolo del 12 settembre 2022 (non disponibile in lingua italiana).

volta a introdurre un metodo di calcolo unificato e basato su dati concreti e un sistema di indicizzazione annuale del reddito minimo garantito, al fine di raggiungere la soglia del 20 % del reddito mediano. In **Romania** il governo ha modificato una legge per alzare l'indicatore di riferimento sociale, che costituisce la base per determinare gli importi di varie prestazioni, tra cui le prestazioni di disoccupazione e l'assistenza sociale, e la sua regolare indicizzazione con il tasso di inflazione medio annuale è iniziata a marzo 2022. In **Bulgaria**, a titolo di riforma transitoria fino al completamento della revisione del reddito minimo prevista dal piano per la ripresa e la resilienza, è stata adottata una modifica della normativa al fine di aumentare gradualmente l'adeguatezza e la copertura del regime di reddito minimo attraverso incrementi obbligatori dei coefficienti del reddito minimo differenziato per tutti i gruppi di destinatari. La **Croazia** ha aumentato l'importo di base della prestazione minima garantita, portandolo a 1 000 HRK, e ha migliorato la copertura, in particolare per le famiglie con bambini, come previsto nel piano per la ripresa e la resilienza. In **Lituania** sono stati introdotti miglioramenti dell'adeguatezza della prestazione sociale di base ed è stata aumentata l'accessibilità a compensazioni dei costi di riscaldamento soggette a particolari condizioni di reddito, cui si è aggiunta una modifica della legge sui servizi sociali basata sul piano per la ripresa e la resilienza e volta a migliorare la qualità dell'assistenza sociale mediante un nuovo sistema di accreditamento. A **Malta** i beneficiari dell'assistenza sociale percepiscono l'adeguamento completo al costo della vita anziché i due terzi della compensazione previsti in precedenza. Sarà inoltre introdotta una nuova procedura per aiutare le persone senza fissa dimora a ricevere l'assistenza sociale. Nei **Paesi Bassi** una misura per innalzare il limite di età a 27 anni potrebbe contribuire ad attenuare il rischio crescente di povertà dei genitori nel caso in cui i figli di età superiore ai 21 anni continuino a vivere con loro, oltre ad evitare la presenza di senz'altro tra i giovani. La **Grecia** ha applicato aumenti delle misure permanenti di sostegno al reddito rivolte alle famiglie a basso reddito, comprendenti il contributo per il riscaldamento e la prestazione per l'abitazione per gli studenti universitari fuori sede. Inoltre in futuro il dispositivo per la ripresa e la resilienza sosterrà, tra l'altro, l'inserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari del reddito minimo garantito, delle persone con disabilità, dei Rom e dei rifugiati in Grecia.

La maggior parte degli Stati membri ha fornito sostegno finanziario agli sfollati provenienti dall'Ucraina consentendo loro di accedere ai pacchetti di assistenza sociale di base previsti per i propri cittadini o i migranti legalmente residenti. In alcuni casi, ad esempio in **Germania, Estonia, Lituania, Ungheria, Portogallo, e Slovacchia**, è stato consentito l'accesso ai regimi di reddito minimo. Alcuni Stati membri, come **Austria, Spagna, Finlandia, Francia, Paesi Bassi, e Svezia**, hanno consentito agli sfollati dall'Ucraina di accedere alle indennità riconosciute ai richiedenti asilo, mentre in altri Stati membri, quali **Bulgaria, Cechia, Italia e Lussemburgo**, sono state previste prestazioni a loro specificamente destinate. La **Polonia** ha previsto tutti e tre i tipi di sostegno. In base alla mappatura delle misure strategiche condotta da Eurofound in relazione ai rifugiati provenienti dall'Ucraina, dall'inizio della guerra fino a metà giugno sono state segnalate in totale 144 misure strategiche, riguardanti principalmente l'accesso agli alloggi (19 %), all'istruzione (13 %), all'assistenza sanitaria (8 %) e alla protezione sociale (6 %), come pure l'accesso ai mercati del lavoro e a politiche attive del mercato del lavoro (22 %).

La pandemia ha messo in evidenza la necessità di modernizzare i servizi sociali. Tra le sfide principali vi sono la standardizzazione o l'ampliamento del portafoglio di servizi e il miglioramento della qualità dei servizi sociali, nonché il rafforzamento dell'erogazione integrata di servizi e prestazioni. Alcune delle riforme riguardanti tali ambiti sono state avviate durante o subito dopo le prime ondate della pandemia di COVID-19 e alcune ricevono il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La **Bulgaria**, ad esempio, ha adottato una nuova ordinanza sulla qualità dei servizi sociali (anch'essa nel quadro del piano

per la ripresa e la resilienza), che riguarda anche le qualifiche della forza lavoro. La **Spagna** ha continuato a elaborare la riforma volta a definire a livello nazionale un portafoglio di servizi sociali comuni minimi garantiti e standard di qualità per ridurre le disparità in termini di tipo, livello e qualità dei servizi erogati. La **Croazia** e la **Lituania** stanno ampliando il portafoglio di servizi sociali, la prima prevedendo anche un miglioramento dell'accesso ai servizi sociali e del relativo coordinamento, nonché la garanzia di un portafoglio minimo di servizi comuni e di standard comuni per l'erogazione dei servizi sociali in tutto il paese. **Cipro** e la **Croazia** mirano a migliorare l'erogazione integrata dei servizi, potenziando rispettivamente l'approccio multidisciplinare e l'erogazione integrata di servizi e prestazioni. La **Lituania** ha introdotto un nuovo tipo di servizio sociale di prossimità preventivo e proattivo per individuare famiglie e persone potenzialmente vulnerabili dal punto di vista sociale ed esposte al rischio di esclusione sociale.

In diversi Stati membri è stato migliorato l'accesso alla protezione sociale, anche per i lavoratori atipici e per quelli autonomi, in conformità con i piani nazionali (presentati nel 2021) per l'attuazione della raccomandazione del Consiglio del 2019 sull'accesso alla protezione sociale²⁴⁵. Mentre da un lato le misure eccezionali di sostegno al reddito o il temporaneo allentamento delle regole standard in materia di ammissibilità (o l'aumento dell'importo delle prestazioni) introdotti durante la pandemia sono stati gradualmente revocati in molti Stati membri alla fine del 2021 o all'inizio del 2022, dall'altro lato sono state varate riforme strutturali che estendono l'accesso alla protezione sociale. Il piano per la ripresa e la resilienza di **Cipro** prevede una riforma del sistema di previdenza sociale volta ad ampliare la copertura ai lavoratori autonomi e alle forme di lavoro atipico (ad esempio per i lavoratori mediante piattaforme digitali), mentre la **Polonia** prevede, nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza, di estendere la previdenza sociale obbligatoria esistente e di migliorare la copertura, in particolare dei contratti di diritto civile, attraverso l'assicurazione pensionistica e l'assicurazione contro gli infortuni. Diversi Stati membri stanno affrontando il problema dell'adeguatezza delle pensioni dei lavoratori autonomi aumentando le aliquote contributive, come la **Lettonia** (che ha anche introdotto una base contributiva minima) e la **Spagna**, che nel 2022 ha adottato la riforma del sistema contributivo per i lavoratori autonomi nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. Alla fine del 2021 la **Francia** ha adottato una legge che prevede misure volte ad innalzare il livello delle pensioni per i collaboratori agricoli, mentre a giugno 2022 la **Finlandia** ha presentato una proposta riguardante la realizzazione di un'assicurazione pensionistica per i lavoratori autonomi che deve essere discussa e approvata dal parlamento.

Molte misure sono dedicate all'accesso alle prestazioni di disoccupazione, in particolare per i lavoratori atipici. Il piano per la ripresa e la resilienza della **Spagna** prevede (entro la fine del 2022) una riforma del sistema di assistenza ai disoccupati per colmare alcune delle lacune nella copertura, prorogare la durata massima e semplificare il sistema. La Spagna ha inoltre garantito l'accesso ai sussidi di disoccupazione di carattere non contributivo per i dipendenti fissi/discontinui di età superiore a 52 anni a partire dal marzo 2022. Infine, a seguito della ratifica della convenzione dell'ILO sui lavoratori domestici e delle relative misure di attuazione, è stato consentito (a partire dall'ottobre 2022) l'accesso dei lavoratori domestici alle prestazioni di disoccupazione di carattere contributivo. **L'Italia** ha migliorato l'accesso alle prestazioni di disoccupazione per i lavoratori atipici, segnatamente mediante l'estensione a 12 mesi del periodo massimo della prestazione in denaro in caso di esubero involontario per i lavoratori con contratto di lavoro atipico (DIS-COLL). A tal fine i regimi

²⁴⁵ Cfr. il riquadro 5 sul pilastro: accesso a una previdenza sociale adeguata nella relazione comune sull'occupazione 2022 e i [piani nazionali ivi menzionati](#).

ordinari (CIGO e FIS) e straordinari (CIGS) per i lavoratori che in precedenza non erano coperti sono stati resi più generosi e accessibili, includendo gli apprendisti e i lavoratori a domicilio.

Sono state adottate **diverse misure per sostenere i lavoratori autonomi con regimi specifici di sostegno al reddito o di sostituzione, ad esempio in caso di congedo per maternità o paternità o di altri periodi temporanei di astensione dal lavoro.** Nei **Paesi Bassi**, dopo la scadenza del sistema di sostegno temporaneo al reddito (TOZO 5), i lavoratori autonomi possono essere ammessi al sostegno al reddito nel quadro di un sistema di carattere più permanente (Bbz). L'**Austria** ha esteso (fino a marzo 2022) il regime di sostituzione del reddito anche ai lavoratori autonomi senza dipendenti che hanno cessato l'attività a causa della COVID-19 e ha reso accessibile lo specifico Fondo per le difficoltà ai soggetti non sostenuti dalle misure esistenti (segnatamente nuovi lavoratori autonomi, liberi professionisti, professionisti della cultura e persone con contratti multipli a tempo parziale). Nel 2022 la **Francia** ha allentato le condizioni previste perché i lavoratori autonomi possano beneficiare dell'indennità di reddito in caso di cessazione dell'attività (in vigore dal 2019). Infine, nell'ambito del decreto sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare (giugno 2022), le nuove norme in materia di maternità, paternità e congedo parentale in **Italia** prevedono anche il diritto a un'indennità giornaliera per le lavoratrici autonome per i periodi antecedenti il parto (in caso di complicanze) e il diritto al congedo parentale per i padri lavoratori autonomi. In **Lussemburgo** è stato approvato dal governo (giugno 2022) e presentato in parlamento un progetto di legge volto a introdurre prestazioni di paternità per i lavoratori autonomi.

In diversi paesi sono state introdotte nuove misure per il miglioramento della protezione sociale dei professionisti attivi nel settore della cultura. Questi professionisti rientrano tra i gruppi non adeguatamente coperti dalla protezione sociale durante la COVID-19 per via della combinazione di uno status lavorativo specifico e della diminuzione delle opportunità di lavoro. Nel periodo 2021-2022 i diritti di questi lavoratori alle prestazioni di disoccupazione o al sostegno temporaneo al reddito sono stati estesi in **Estonia, Lussemburgo, Spagna, e Francia**, mentre la **Germania** ha adottato misure per mantenere la copertura assicurativa degli artisti lavoratori autonomi sovvenzionandone i contributi. È importante osservare che il **Portogallo** ha approvato un nuovo status per i professionisti nel settore della cultura e un fondo speciale di sicurezza sociale a loro riservato.

Alcuni paesi hanno introdotto misure per sostenere l'accesso all'assistenza sanitaria per tutti i lavoratori. In **Lussemburgo**, nell'ottobre 2021 il governo ha presentato una proposta per la copertura universale dell'assistenza sanitaria al fine di offrire accesso all'assistenza sanitaria tramite un'iscrizione all'assicurazione sanitaria per le persone vulnerabili che risiedono nel paese ma non sono iscritte. La proposta è attualmente all'esame del parlamento. A partire dall'inizio del 2022 in **Germania** i datori di lavoro sono tenuti a segnalare la presenza di dipendenti con contratto a breve termine non coperti da assicurazione sanitaria. Per quanto riguarda le prestazioni di malattia, l'**Irlanda** ha approvato un progetto di legge (ancora non adottato dal Parlamento) che prevede un livello minimo di protezione per i lavoratori dipendenti scarsamente retribuiti che potrebbero non avere diritto a un regime aziendale di indennità di malattia. L'**Estonia** e la **Lettonia** hanno esteso la copertura dell'indennità di malattia a tutti i lavoratori dipendenti.

Gli Stati membri hanno adottato misure strutturali mirate a favore delle famiglie povere o a basso reddito per sostenerne l'accesso ai servizi essenziali, in linea con il principio 20 del pilastro. Al fine di sostenere l'accesso ai servizi energetici essenziali, le misure strutturali più comuni comprendono in particolare prestazioni di reddito, tariffe ridotte, sussidi e protezione contro divieti e disconnessioni e possono contribuire ad

ammortizzare gli effetti degli aumenti dei prezzi. Oltre a queste misure sono state però adottate anche misure di emergenza per rispondere alle impennate dei prezzi dell'energia, come illustrato nel riquadro 7 sul pilastro.

Nel contesto dell'attuale aumento del costo della vita, compreso quello delle bollette, alcuni Stati membri stanno attuando misure di prevenzione volte a proteggere i locatari e a ridurre i prezzi dell'energia; la maggior parte di tali misure non è però sufficientemente mirata. Ad esempio, in **Spagna**, gli sfratti dei locatari vulnerabili sono sospesi fino al 31 dicembre 2022 e l'aumento del canone di locazione annuale non può superare il 2 %. Inoltre la garanzia delle forniture di base (acqua, gas, energia elettrica e telecomunicazioni) applicata per le famiglie vulnerabili è stata prorogata fino al 31 dicembre 2022. Infine il governo ha adottato diverse misure per limitare i costi energetici e proteggere l'approvvigionamento energetico, tra cui un buono sociale per l'energia elettrica destinato ai consumatori vulnerabili e il divieto di interrompere la fornitura di energia elettrica per le persone a rischio di esclusione sociale. La **Lettonia** ha introdotto aumenti temporanei delle prestazioni per l'abitazione a favore della popolazione a basso reddito a compensazione degli aumenti del costo dell'energia nella stagione di riscaldamento 2022-2023, oltre alla parziale compensazione delle bollette energetiche per tutti i consumatori. In **Lituania** lo Stato rimborsa parte dei costi energetici a tutte le famiglie, mentre la **Romania** ha introdotto massimali di prezzo per l'energia elettrica e il gas naturale. Anche l'**Irlanda** prevede un credito di 600 EUR in tre rate per tutti i consumatori di energia elettrica per uso domestico. Inoltre i percettori dell'indennità per i combustibili (per il riscaldamento) riceveranno una somma una tantum di 400 EUR a novembre e un maggior numero di persone potrà usufruire di questa prestazione a partire da gennaio 2023. In **Grecia** le misure temporanee introdotte per compensare le pressioni inflazionistiche includono un'indennità di 250 EUR per i pensionati a basso reddito, le persone anziane non assicurate e i beneficiari di prestazioni di invalidità, nonché una rata supplementare del reddito minimo garantito e della prestazione per figli a carico (si tratta di misure applicate ad aprile 2022 e la cui applicazione è prevista anche a dicembre 2022).

In diversi Stati membri sono state attuate riforme volte ad affrontare il problema della povertà infantile anche nell'ambito del congedo parentale e dell'educazione e cura della prima infanzia, in linea con il principio 11 (Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori) del pilastro e con la raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia. Il tipo di riforma più diffuso è stato il potenziamento dell'educazione e cura della prima infanzia. Il piano per la ripresa e la resilienza della **Spagna** prevede la creazione di almeno 60 000 posti in strutture pubbliche per l'educazione e cura della prima infanzia per bambini di età inferiore a tre anni entro la fine del 2024. Anche **Grecia, Italia, Slovacchia e Cipro** prevedono di potenziare l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia. La **Cechia** ha garantito la stabilità dei finanziamenti ai gruppi di bambini al termine del sostegno a titolo dell'FSE, mentre **Malta e Slovenia** hanno esteso i diritti a fruire gratuitamente dell'assistenza all'infanzia. In linea con il piano per la ripresa e la resilienza, la **Lituania** ha avviato uno studio di fattibilità riguardante lo sviluppo di infrastrutture per l'educazione della prima infanzia nei comuni. In **Danimarca** il governo ha approvato l'introduzione, a partire dal 2024, di nuove norme minime in materia di assistenza all'infanzia. Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, la **Romania** istituirà 412 servizi complementari, provvederà alle dotazioni necessarie e li renderà operativi al fine di potenziare entro il 2024 la capacità e la qualità del sistema di educazione della prima infanzia, di cui si prevede usufruiranno circa 20 000 bambini provenienti da contesti svantaggiati.

Alcuni Stati membri hanno aumentato le prestazioni familiari e per figli a carico. Tali misure, oltre ad apportare modifiche strutturali ai regimi esistenti, possono contribuire ad

aiutare le famiglie ad attenuare l'effetto dell'aumento dei prezzi e delle pressioni inflazionistiche che caratterizzano la situazione attuale. **Austria, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia** hanno aumentato gli importi delle indennità universali vigenti per figli a carico, la **Bulgaria** ha aumentato lo sgravio fiscale per i figli a carico e l'**Italia** ha introdotto un'indennità mensile universale per tutti i figli a carico. In **Austria, Bulgaria e Spagna** sono stati innalzati i livelli delle prestazioni mirate e **Malta** ha innalzato quello del bonus per nascita e adozione. In Irlanda è previsto un doppio pagamento della prestazione per figli a carico (140 EUR in più per ogni figlio) e le persone che beneficiano del pagamento per famiglie lavoratrici riceveranno 500 EUR una tantum a novembre 2022.

In molti Stati membri è stata esaminata la possibilità di concedere un ulteriore sostegno al reddito per le persone con disabilità e le loro famiglie, in linea con il principio 17 (Inclusione delle persone con disabilità) del pilastro. La **Croazia** ha introdotto una modifica della normativa sul mercato del lavoro per determinare le condizioni di concessione di assistenza finanziaria alle persone con disabilità disoccupate. La **Lituania** ha approvato un aumento dell'importo della prestazione addizionale per figli a carico, che comprende i bambini con disabilità, e a luglio 2021 ha adottato una nuova legge che concede ulteriori prestazioni agli anziani single e alle persone con disabilità. **Malta** ha adottato una serie di misure per migliorare l'accesso alle prestazioni sociali per persone con disabilità e aumentare gli importi ammissibili, anche per coloro che assistono persone con disabilità gravi. In diversi Stati membri, ad esempio **Croazia, Cipro, Estonia, Francia, Irlanda, Lituania, Spagna e Polonia**, le prestazioni di invalidità sono disponibili anche per gli sfollati provenienti dall'Ucraina.

Molti Stati membri hanno adottato misure volte a sviluppare i servizi a livello di comunità necessari per garantire una vita indipendente alle persone con disabilità. Tali misure sono state adottate nel contesto della deistituzionalizzazione e in linea con gli impegni assunti nell'ambito della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UN CRPD). La **Bulgaria** sta attuando un progetto pilota teso a sviluppare il sistema di affidamento familiare e servizi a livello di comunità per la deistituzionalizzazione dei minori, compresi quelli con disabilità e in associazione con l'UNICEF. Sono stati inoltre stanziati 41,6 milioni di EUR a titolo dell'FSE+ fino al 2026 per lo sviluppo di servizi sociali rivolti ai minori appartenenti a gruppi vulnerabili e ai minori con disabilità, che vanno dall'assistenza alla prima infanzia a servizi di consulenza e mediazione per il mercato del lavoro. Si prevede che circa 40 000 minori di età inferiore ai 18 anni beneficeranno di tale investimento. Nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza, la **Grecia** ha adottato misure per sviluppare regimi di assistenza personale, che saranno inizialmente introdotti come progetto pilota per un periodo di due anni nella regione dell'Attica. La **Croazia** ha adottato un piano nazionale di pari opportunità per le persone con disabilità per il periodo 2021-2027 volto a ridurre il numero di persone con disabilità che usufruiscono di servizi di alloggio di lungo periodo sviluppando servizi a livello di comunità. Il **Belgio** (Vallonia) ha adottato una strategia di deistituzionalizzazione nel contesto del piano per la ripresa e la resilienza. Analogamente la **Romania** si è impegnata, nel piano per la ripresa e la resilienza, ad attuare una riforma volta a proseguire il processo di deistituzionalizzazione per le persone con disabilità.

Diversi Stati membri hanno programmato investimenti e introdotto nuove misure per migliorare l'accesso ad alloggi sociali e a prezzi accessibili, in particolare per i gruppi vulnerabili, al fine di prevenire e combattere il problema dei senzatetto, in linea con il principio 19 (Alloggi e assistenza per i senzatetto) del pilastro. In **Belgio** il governo della Vallonia si è impegnato, nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, a costruire almeno 700 unità abitative pubbliche ad elevate prestazioni ambientali, a costruire e adeguare alloggi

inclusivi per persone con disabilità e anziani e a realizzare nuovi centri di accoglienza per gruppi vulnerabili. Il piano per la ripresa e la resilienza della **Spagna** prevede la costruzione di almeno 20 000 nuove abitazioni a fini di locazione sociale o a prezzi accessibili e conformi a criteri di efficienza energetica. La **Lettonia** sta sviluppando, nel quadro del proprio piano per la ripresa e la resilienza, una strategia per la preparazione di un progetto di alloggi a canone ridotto nelle regioni. Il **Portogallo** sta utilizzando i finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza per potenziare la fornitura di alloggi sociali e a prezzi accessibili. Tra gli impegni assunti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, a giugno 2022 la **Romania** ha adottato la strategia nazionale in materia di alloggi, che resterà in vigore fino al 2050. Uno dei quattro pilastri della strategia è dedicato all'edilizia inclusiva con l'intento di migliorare le condizioni di vita dei gruppi vulnerabili, anche negli insediamenti informali. A ciò si aggiungono investimenti nella realizzazione di unità abitative per giovani vulnerabili. La **Francia** ha adottato una legge che introduce un nuovo obbligo per i locatori riguardante la ristrutturazione edilizia e prevede un ulteriore sostegno per le famiglie più povere, mentre **Malta** ha introdotto sussidi per adeguamenti strutturali delle abitazioni pericolose. La **Lituania** ha adottato modifiche legislative per migliorare l'accessibilità dell'edilizia sociale e sostenere le famiglie con tre o più figli, i genitori soli con figli e le persone con disabilità. **Spagna, Italia e Malta** hanno introdotto una misura fiscale e/o una prestazione per l'abitazione al fine di favorire l'autonomia abitativa dei giovani; la Spagna ha anche istituito una prestazione mensile di 250 EUR per i giovani con un reddito basso o medio, che resterà in vigore per due anni. Il **Lussemburgo** sta introducendo riforme legislative volte a rivedere i vari aiuti individuali per l'abitazione nonché a semplificarli e renderli più trasparenti e accessibili, unitamente a una riforma tesa a stimolare la creazione di alloggi di proprietà dello Stato a prezzi accessibili. Infine il governo della **Svezia** ha deciso di adottare una strategia nazionale per il problema dei senzatetto, con iniziative di ampia portata volte a contrastare tale fenomeno durante il periodo strategico 2022-2026. In diversi Stati membri, quali **Germania, Estonia, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Spagna, Polonia, Slovenia e Slovacchia**, sono state introdotte specifiche prestazioni in denaro per l'alloggio destinate agli sfollati provenienti dall'Ucraina che godono di protezione temporanea (ed eventualmente ai proprietari che mettono a disposizione la propria abitazione agli sfollati), mentre altri Stati membri, ad esempio **Irlanda e Lettonia**, hanno esteso le prestazioni in denaro per l'abitazione già esistenti agli sfollati provenienti dall'Ucraina.

In alcuni Stati membri sono state adottate ulteriori misure tese a migliorare l'accesso agli alloggi, in particolare per le persone con disabilità, sostenendone in tal modo la capacità di vivere autonomamente. Ad esempio, la **Lituania** ha introdotto modifiche alla legislazione nazionale per migliorare l'accesso agli alloggi sociali per gruppi vulnerabili specifici, tra cui le persone con disabilità. Il **Lussemburgo** ha rivisto gli standard in materia di accessibilità dell'edilizia residenziale al fine di aumentare gradualmente la quantità di alloggi adeguati alle necessità delle persone con disabilità. Le nuove misure, che entreranno in vigore dal luglio 2023, prevedono l'istituzione di un consiglio consultivo sull'accessibilità, che consentirà di coinvolgere attivamente le persone interessate. L'autorità per l'edilizia abitativa di **Malta** offre un'alternativa alla polizza assicurativa sulla vita per le persone che, a causa di condizioni mediche pregresse o di una disabilità, non hanno potuto sottoscrivere tale polizza e non hanno potuto pertanto acquistare una casa.

La maggior parte delle misure in materia di politiche pensionistiche adottate nel corso dell'ultimo anno mirava a salvaguardare l'adeguatezza delle pensioni, in linea con il principio 15 (Reddito e pensioni di vecchiaia) del pilastro. A fronte dell'aumento del costo della vita, diversi Stati membri (**Spagna e Lituania** nei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza, così come **Bulgaria, Malta, Romania e Slovenia**) hanno adottato misure tese ad adeguare il valore delle prestazioni pensionistiche mediante l'introduzione o l'adeguamento

delle norme di indicizzazione e/o l'introduzione di aumenti ad hoc. **Germania** ed **Estonia** hanno adottato iniziative per proteggere i pensionati a basso reddito incrementando le pensioni minime o di base, mentre **Lettonia**, **Malta** e **Romania** hanno introdotto integrazioni destinate ai pensionati a basso reddito. **Malta** ha aumentato le pensioni di reversibilità per il coniuge superstite. **Estonia**, **Lettonia** e **Malta** hanno introdotto modifiche alla tassazione delle pensioni, segnatamente aumentando le agevolazioni fiscali per le prestazioni pensionistiche. Al fine di rendere più inclusivi i propri sistemi pensionistici, **Malta** ha iniziato a riconoscere i contributi pensionistici versati a partire da un'età più precoce. Rispetto agli anni precedenti il numero di riforme pensionistiche riguardanti l'età di pensionamento è diminuito. La **Spagna**, nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza, ha adottato una riforma che modifica le penalizzazioni in caso di pensionamento anticipato e aumenta gli incentivi per il pensionamento posticipato, mentre l'**Italia** ha deciso di estendere temporaneamente il percorso di pensionamento anticipato ad alcune categorie.

Tra il 2021 e l'inizio del 2022, mentre perdurava la pandemia di COVID-19, diversi Stati membri hanno avviato riforme per rendere più resilienti i sistemi sanitari, in linea con il principio 16 (Accesso all'assistenza sanitaria) del pilastro, nel quadro dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza²⁴⁶. Le recenti riforme sanitarie affrontano le sfide poste dalla pandemia, migliorando, ad esempio, le capacità in materia di sanità pubblica. La **Germania** ha proseguito il graduale potenziamento delle capacità digitali delle funzioni della sanità pubblica nel sistema sanitario. **Cipro** prevede di attuare una soluzione analoga entro marzo 2023. Nel giugno 2022 la **Spagna** ha adottato una nuova strategia per la sanità pubblica, ridefinendo la politica e il quadro istituzionale di risposta alle crisi. La **Danimarca** ha adottato misure per garantire il giusto livello di capacità di stoccaggio di medicinali critici. La pandemia ha anche reindirizzato le politiche verso la prevenzione. La **Grecia**, ad esempio, ha avviato l'attuazione del proprio programma sanitario nazionale di prevenzione Spiros Doxiadis. La **Spagna** ha compiuto passi avanti nelle campagne di prevenzione e ha rafforzato le politiche di prevenzione nell'ambito della Strategia per la sanità pubblica, di recente adozione. Tra le altre iniziative per affrontare le sfide sanitarie globali figurano l'adozione del programma nazionale ceco per l'oncologia 2022-2030 e l'introduzione in **Portogallo** del decreto legge sulla salute mentale del dicembre 2021. La **Grecia** si sta adoperando per lo sviluppo di riforme di carattere analogo nel campo della salute mentale, i cui primi risultati sono attesi entro la fine del 2022. Alcuni Stati membri hanno proceduto a una revisione organica delle strategie sanitarie nazionali. La mappatura a livello nazionale delle esigenze di assistenza sanitaria, prevista in **Bulgaria**, costituirà la base per la revisione del quadro strategico per il settore sanitario, che è iniziata con l'adozione della strategia sull'assistenza psichiatrica 2021-2030; la **Francia** ha avviato l'attuazione della strategia nazionale per la trasformazione del sistema sanitario. Entro la metà del 2023 la **Lettonia** attuerà una riforma di vasta portata volta ad aprire la strada a un'assistenza integrata e a un'assistenza sanitaria epidemiologicamente sicura, sostenuta da investimenti adeguati nelle infrastrutture sanitarie. La **Finlandia**, l'**Italia** e la **Lituania** stanno riorganizzando i rispettivi sistemi sanitari al fine di migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria a livello locale. Grazie a una significativa assegnazione di risorse nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza e a un programma sanitario dedicato per il periodo 2021-2027, la **Romania** si è impegnata a migliorare la resilienza del sistema sanitario attraverso investimenti per realizzare un'infrastruttura ospedaliera moderna, garantendo così la sicurezza dei pazienti, unitamente a molteplici misure volte a migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria.

²⁴⁶ Tutte le misure di carattere sanitario illustrate in questo e nei due paragrafi successivi fanno parte dei piani per la ripresa e la resilienza dello Stato membro in questione, ad eccezione del programma di laurea di primo livello del Lussemburgo.

In alcuni casi gli sforzi strategici si sono concentrati sull'assistenza sanitaria di base, anche nel quadro dei piani per la ripresa e la resilienza. Estonia, Spagna e Portogallo hanno adottato riforme dell'assistenza sanitaria di base tese a modernizzare il settore mediante la digitalizzazione, a migliorare l'accesso nelle aree scarsamente servite e a potenziare il ruolo dell'assistenza sanitaria di base. L'**Irlanda** ha avviato la realizzazione di reti sanitarie a livello di comunità, che saranno attive entro la fine del 2022, e ha esteso i servizi di medicina di base gratuiti ai bambini fino ai sette anni. La **Slovacchia** ha adottato una nuova normativa al fine di istituire una rete di prestatori di assistenza sanitaria di base a livello nazionale. Gli Stati membri si adoperano anche per potenziare il personale sanitario. **Estonia, Lettonia e Romania** adotteranno strategie dedicate per le risorse umane nel settore della sanità. Altri paesi mirano in modo specifico a potenziare la formazione e l'offerta di operatori sanitari nell'ambito dei propri sistemi d'istruzione. Nell'ottobre 2021 il **Lussemburgo** ha introdotto un nuovo programma di laurea di primo livello in medicina generale e la **Polonia** ha adottato misure legislative per attirare un maggior numero di studenti verso le facoltà di medicina. I piani per la ripresa e la resilienza di Stati membri come il **Lussemburgo** e **Malta** comprendono misure per la messa a punto di strumenti volti a migliorare la pianificazione del personale sanitario. Le azioni contemplano anche aspetti organizzativi della sanità di carattere più generale. L'**Austria** sta istituendo una rete di infermieri di comunità ampliandone le funzioni in qualità di coordinatori dell'assistenza e nell'ambito della prevenzione. **Malta** si sta adoperando per migliorare l'integrazione degli operatori sanitari stranieri. I **Paesi Bassi** sono impegnati nella costituzione di una riserva strutturale di personale sanitario.

Gli Stati membri si adoperano per sfruttare i vantaggi dalla digitalizzazione, promuovendo l'assistenza integrata, spesso nell'ambito di riforme più ampie, anche nel quadro di riforme dell'assistenza sanitaria di base, come pure nel contesto dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza. La trasformazione digitale del sistema sanitario è in corso sia in **Germania**, a seguito dell'entrata in vigore di un quadro giuridico specifico a metà del 2021, sia in **Portogallo**, anche attraverso il potenziamento delle reti informatiche e l'attuazione di nuove funzionalità di telesalute e telemonitoraggio entro la fine del 2022. Il **Lussemburgo** sta sviluppando soluzioni più mirate nell'ambito di un modulo di telemedicina, che sarà operativo entro marzo 2023. Nel dicembre 2021 la **Lituania** ha adottato una legge sull'uso secondario dei dati sanitari e la **Croazia** prevede di realizzare un sistema centrale di informazione sanitaria per sfruttare il potenziale dei dati sanitari. Il nuovo sistema di farmacia elettronica dell'**Irlanda**, che beneficia anche del sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza, garantirà una maggiore visibilità dell'utilizzo e dei costi dei medicinali e consentirà anche l'eventuale utilizzo di strumenti per le prescrizioni elettroniche negli ospedali, agevolando in tal modo l'accesso all'assistenza sanitaria.

Molti Stati membri stanno portando avanti riforme e investimenti nell'assistenza a lungo termine al fine di ampliare l'assistenza domiciliare e i servizi a livello di comunità, migliorare la qualità dell'assistenza e le condizioni di lavoro del settore, in linea con il principio 18 (Assistenza a lungo termine) del pilastro. Molte di queste misure sono collegate a riforme e investimenti avviati nell'ambito dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. In **Romania** e **Bulgaria** sono previste riforme per sviluppare i servizi a livello di comunità o per ampliare i servizi di assistenza domiciliare, ad esempio attraverso la formazione di personale e il potenziamento dei servizi mobili di assistenza domiciliare. La **Lituania**, nell'ambito del proprio piano per la ripresa e la resilienza, sta migliorando l'accesso all'assistenza a lungo termine tramite l'istituzione di centri di assistenza diurna a lungo termine e squadre mobili. La **Bulgaria**, il **Portogallo**, e la **Spagna**, nel quadro dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza, stanno investendo nei sistemi di assistenza a lungo termine al fine di modernizzare l'infrastruttura e i servizi di assistenza a lungo termine e di adattarli al nuovo modello di

assistenza di tale tipologia, più orientato all'assistenza a livello di comunità. Nel quadro del proprio piano per la ripresa e la resilienza, l'**Estonia** ha introdotto una definizione formale di assistenza a lungo termine e ha aumentato sostanzialmente i salari del personale assistenziale, finanziati attraverso l'aumento dei costi dei servizi di assistenza. Al fine di migliorare la qualità dell'assistenza, la **Svezia** ha adottato misure per istituire un centro nazionale di competenza per l'assistenza agli anziani e la **Spagna** sta attuando una riforma volta, tra l'altro, a migliorare la qualità dei servizi di assistenza.