COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.11.2012
COM(2012) 750 final

ALLEGATO

PROGETTO DI RELAZIONE COMUNE SULL'OCCUPAZIONE

della

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Analisi annuale della crescita per il 2013

INTRODUZIONE

Il progetto di relazione comune sull'occupazione, prescritta dall'articolo 148 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si iscrive nel quadro del pacchetto sull'analisi annuale della crescita per l'avvio del "semestre europeo 2013". La relazione, intesa a fornire un orientamento economico più deciso, rafforza i messaggi fondamentali in materia di occupazione al centro dell'analisi annuale della crescita. Il suo contenuto si basa sulla situazione sociale e occupazionale in Europa, sull'attuazione degli orientamenti a favore dell'occupazione[1], sull'esame dei programmi nazionali di riforma in base al quale il Consiglio ha adottato le raccomandazioni specifiche per paese nel luglio 2012 e sulla valutazione dell'applicazione di questi programmi sino a oggi.

La relazione viene pubblicata in un momento in cui:

la ripresa dell'occupazione ha subito una battuta d'arresto, l'occupazione è in calo e le prospettive per il 2013 sono cupe. La creazione di posti di lavoro è rimasta debole e la situazione è peggiorata nonostante le potenzialità non sfruttate di alcuni settori fonte di occupazione e del mercato unico. La segmentazione del mercato del lavoro si è ulteriormente accentuata con un aumento dei contratti temporanei e del lavoro a tempo parziale. La pressione fiscale sul lavoro rimane elevata e in alcuni Stati membri è ulteriormente cresciuta.

La disoccupazione è nuovamente in aumento e ha raggiunto livelli senza precedenti nella zona euro, con tassi di disoccupazione di lunga durata allarmanti, soprattutto negli Stati membri costretti a forti misure di risanamento dei conti pubblici. Più di un giovane su cinque sul mercato del lavoro è disoccupato ed esiste il rischio di una generazione perduta.

La differenza dei tassi di disoccupazione tra gli Stati membri è drammaticamente salita e riflette gli effetti di shock asimmetrici e la diversa capacità dei mercati del lavoro di rispondere alle crisi. È iniziato un aggiustamento delle retribuzioni e del costo del lavoro, ma gli effetti delle riforme non sono ancora pienamente visibili. Si confermano segnali di un peggioramento del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro (*job-matching*) sui mercati del lavoro europei e si avverte il rischio che la crescente disoccupazione strutturale diventi un fenomeno cronico.

Il reddito medio delle famiglie è in calo in molti Stati membri e dai dati recenti emerge una tendenza verso livelli più elevati e forme più gravi di povertà e di esclusione sociale, con un aumento della povertà lavorativa e della polarizzazione sociale in molti Stati membri.

Dal 2010 gli effetti della protezione sociale come stabilizzatore automatico conoscono un affievolimento con conseguente innalzamento dei tassi di povertà. Si rilevano differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda l'efficienza della spesa in termini di riduzione della povertà.

La situazione dell'occupazione e del mercato del lavoro in Europa, e in particolare in alcuni Stati membri, impone un'azione più decisa delle autorità pubbliche e delle parti sociali. L'attuazione di riforme ambiziose è in corso, ma sono necessari ulteriori sforzi di modernizzazione dei nostri mercati del lavoro e ulteriori sforzi di investimento nel capitale umano per creare le condizioni di una ripresa che sia fonte di occupazione.

---

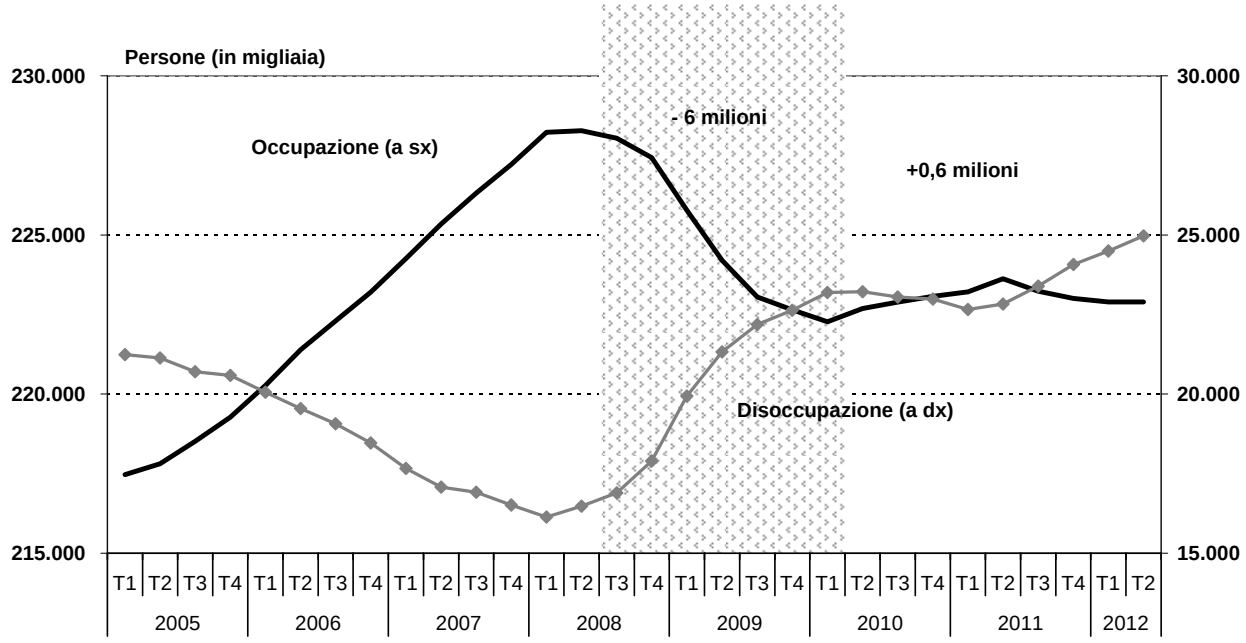
[1] Decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (Gazzetta ufficiale L 308 del 24.11.2010, pag. 46).

1. TENDENZE DEL MERCATO DEL LAVORO E ANDAMENTO DELLO SVILUPPO SOCIALE

Le prospettive economiche e occupazionali sono negative e nel corso degli ultimi mesi sono peggiorate. Il 2012 sarà un anno negativo dal punto di vista dell'occupazione e il modesto incremento del PIL previsto per il 2013 non sarà sufficiente a creare occupazione e a ridurre la disoccupazione. Prospettive più positive per il mercato del lavoro sono attese per il 2014. Attualmente l'UE è l'unica grande regione del mondo in cui la disoccupazione è ancora in aumento.

La ripresa dell'occupazione ha subito una battuta d'arresto e l'occupazione è in calo. Nell'UE il numero degli occupati di età compresa tra i 20 e i 64 anni si è contratto dello 0,2% dal secondo trimestre 2011 al secondo trimestre del 2012. Nel periodo 2008-2011 l'occupazione si è ridotta dell'1,7%, mostrando una maggiore resistenza rispetto a quella degli Stati Uniti (- 5,8%) nello stesso periodo. Il calo è stato però più accentuato nella zona euro, in particolare nei paesi che hanno avviato un più massiccio risanamento dei conti pubblici. Dall'inizio della crisi economico-finanziaria nel 2008 a oggi si sono persi in totale 5 milioni di posti di lavoro, 4 dei quali nella zona euro. Dall'insorgere della crisi le fluttuazioni dell'occupazione complessiva sono state determinate principalmente dal lavoro a tempo parziale e dai contratti di lavoro temporaneo, ma anche i posti di lavoro con contratti a tempo indeterminato sono stati colpiti.

Figura 1: occupazione e disoccupazione nell'UE-27, periodo 2005-2012.



Fonte: *Eurostat, conti nazionali e indagine sulla forza lavoro (LFS) dell'UE.*

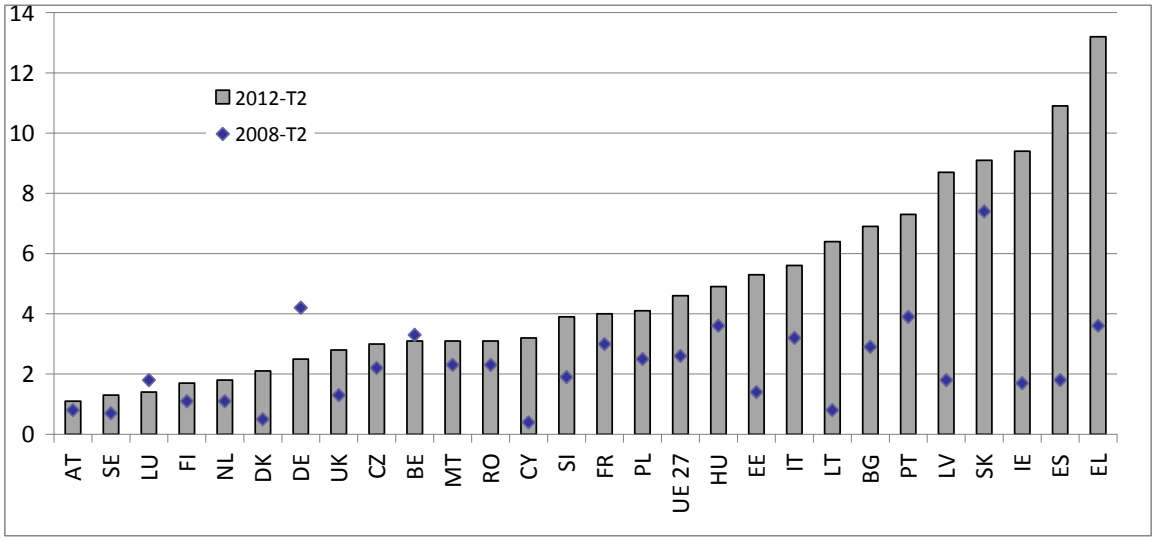
Un dato positivo è che il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani è aumentato di 1,8 punti percentuali tra il 2008 e il 2011, contro una riduzione di 1,5 punti percentuali del tasso di occupazione generale. Anche le donne hanno resistito alla crisi economica relativamente meglio rispetto agli uomini: i loro tassi di occupazione sono rimasti praticamente invariati rispetto al 2008, mentre il tasso di occupazione degli uomini si è ridotto di 2,6 punti percentuali nello stesso periodo. Parallelamente si è registrato un calo di 3,8 punti percentuali del tasso di occupazione giovanile.

La disoccupazione è di nuovo in aumento e ha raggiunto livelli finora sconosciuti nella zona euro. Nell'UE il tasso di disoccupazione complessivo è attualmente del 10,6%, mentre nella zona euro raggiunge l'11,6 %, il livello più alto dalla creazione dell'UEM. Nel maggio del 2012 il numero dei disoccupati nell'UE ha superato, per la prima volta, i 25 milioni di unità e da allora il numero è cresciuto ancora di 0,75 milioni, con un incremento complessivo di quasi 9 milioni di unità dal 2008. La disoccupazione presenta un andamento crescente nella maggior parte degli Stati membri; solo in sei paesi è diminuita negli ultimi 12 mesi fino ad agosto 2012.

La disoccupazione di lunga durata ha raggiunto livelli allarmanti. Nel secondo trimestre del 2012, 11,1 milioni di europei, pari al 4,6% della popolazione attiva[2], erano disoccupati da più di dodici mesi: un incremento di 4,8 milioni di unità rispetto al 2008. Nel 2011 il 70% del totale dei disoccupati di lunga durata nell'UE-27 era concentrato nei sei Stati membri più grandi: la Spagna contava oltre il 21% del totale dei disoccupati di lunga durata dell'UE e ha contribuito nella misura di 1,6 milioni di unità all'aumento di 3,7 milioni del numero dei disoccupati di lunga durata nel periodo 2008-2011.

Dall'insorgere della crisi **la probabilità per un disoccupato**, sia di breve sia lunga durata, **di trovare un'occupazione è diminuita nella maggior parte degli Stati membri**. Questa diminuzione è stata particolarmente accentuata negli Stati membri costretti a drastiche misure di risanamento dei conti pubblici. In Spagna la probabilità per un disoccupato di trovare un'occupazione è scesa dal 50% al 30% e in Grecia è calata dal 25% al 15%, mentre è rimasta stabile nei Paesi Bassi ed è salita nella Repubblica ceca e in Estonia.

Figura 2: tasso di disoccupazione di lunga durata (in percentuale sulla popolazione attiva), nel 2008 e nel 2011.



Fonte: Eurostat, indagine sulla forza lavoro (LFS) dell'UE.

La disoccupazione di lunga durata è aumentata per tutti i gruppi della popolazione, ma soprattutto per i giovani e per le persone con un livello di istruzione più basso. Va detto però che nel 2011 il rischio della disoccupazione di lunga durata era superiore al 55% per i lavoratori più anziani, contro un dato del 30% circa per i giovani. Nel 2011 la disoccupazione di lunga durata tra i lavoratori scarsamente qualificati è stata il quadruplo rispetto a quella tra i lavoratori altamente

[2] Attualmente i disoccupati di lunga durata rappresentano oltre il 44% dei disoccupati.

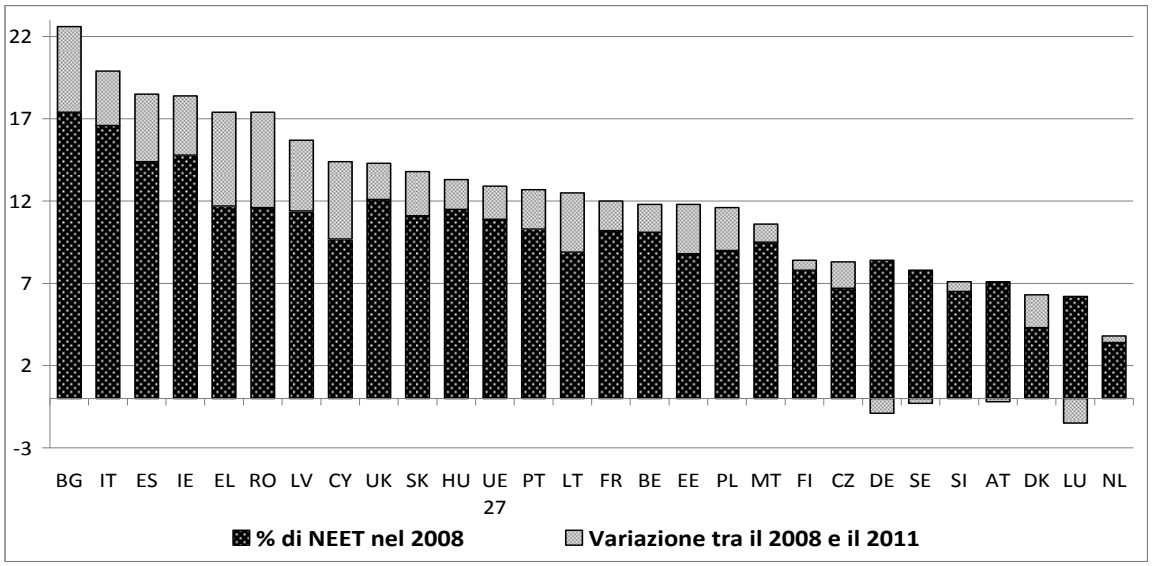
qualificati. Inoltre il tasso di disoccupazione di lunga durata registrato nel 2011 tra i cittadini dei paesi terzi è risultato doppio rispetto a quello rilevato in riferimento ai lavoratori medi dell'UE. Alcuni Stati membri sono riusciti a limitare la portata della disoccupazione di lunga durata o grazie a una maggiore brevità della recessione o grazie all'efficacia delle loro istituzioni del mercato del lavoro.

Oltre un giovane su cinque sul mercato del lavoro è disoccupato. La situazione dei giovani sul mercato del lavoro, con oltre 5,52 milioni di giovani disoccupati, rappresenta un'emergenza d'ordine sia economico che sociale. Negli ultimi dodici mesi il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato in una larga maggioranza di Stati membri, è rimasto al di sopra del 50% in due Stati membri e al di sopra del 30% in sei. Nel 2011 il tasso di occupazione dei giovani di età compresa tra i 20 e i 34 anni in possesso almeno di un'istruzione secondaria superiore si è ridotto di 4,2 punti percentuali rispetto al 2008 attestandosi sul 77,2% – indice questo delle crescenti difficoltà nel passaggio dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro.

Le prospettive occupazionali di coloro che abbandonano prematuramente la scuola sono cupe. Si può affermare che essi rappresentino il sottogruppo più vulnerabile della manodopera giovanile in Europa. In tutta l'UE è disoccupata oltre la metà dei giovani che ha abbandonato la scuola. Il tasso di abbandono scolastico precoce è sceso passando dal 14,1% nel 2010 al 13,5% nel 2011. Per quanto riguarda i tassi di abbandono scolastico precoce, continuano a sussistere differenze tra gli Stati membri, ma i paesi che hanno introdotto politiche globali ed efficaci per contrastare il fenomeno sono anche quelli che hanno registrato miglioramenti significativi. L'abbandono scolastico precoce resta più frequente tra i giovani che provengono da contesti svantaggiati, come i migranti, le minoranze etniche quali i rom e i giovani di sesso maschile.

Continua a salire la percentuale dei "NEET", i giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o formazione. L'aspetto più preoccupante risiede nel fatto che gli incrementi maggiori sono stati rilevati negli Stati membri nei quali i livelli erano già più elevati. Nonostante il maggiore incremento sia stato registrato tra i giovani di sesso maschile, i tassi di giovani NEET restano più elevati tra i giovani di sesso femminile in quasi tutti i paesi europei.

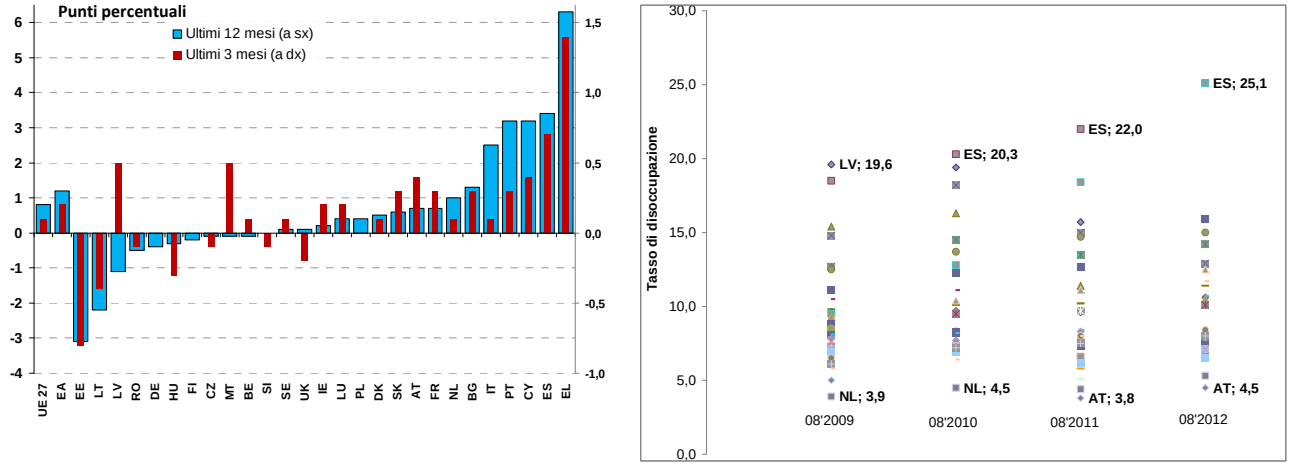
Figura 3: percentuale di NEET nella fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni.



Fonte: Eurostat, indagine sulla forza lavoro (LFS).

La dispersione dei tassi di disoccupazione tra gli Stati membri è aumentata considerevolmente negli ultimi anni, in particolare nella zona euro. Le differenze sono sensibili anche a livello regionale e locale, con sacche di disoccupazione giovanile e di lunga durata molto elevata a livello subnazionale. Nell'agosto 2012 il più basso livello di disoccupazione è stato registrato in Austria (solo il 4,5%), mentre ha raggiunto il 25,1% in Spagna. Una quota importante della disoccupazione è concentrata in un numero relativamente ristretto di paesi. In effetti il numero dei disoccupati in Italia, Spagna e nei paesi che beneficiano dei programmi di sostegno finanziario (Grecia, Irlanda, Portogallo e Romania) rappresenta quasi la metà della disoccupazione complessiva dell'UE e la percentuale è aumentata in misura significativa nel corso della crisi.

Figura 4: variazione (in punti percentuali) del tasso di disoccupazione negli ultimi 12 mesi e negli ultimi tre mesi ad agosto 2012 ed evoluzione della distribuzione dei tassi di disoccupazione tra agosto 2009 e agosto 2012.



Fonte: *Eurostat.*

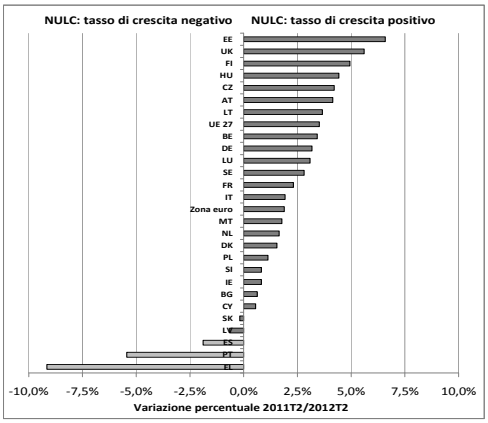
Osservazioni: Eurostat. Per quanto riguarda il secondo grafico, per 5 SM mancano i dati relativi ad agosto 2012. Dati impiegati: giugno per EE e LV, luglio per EL, HU e UK.

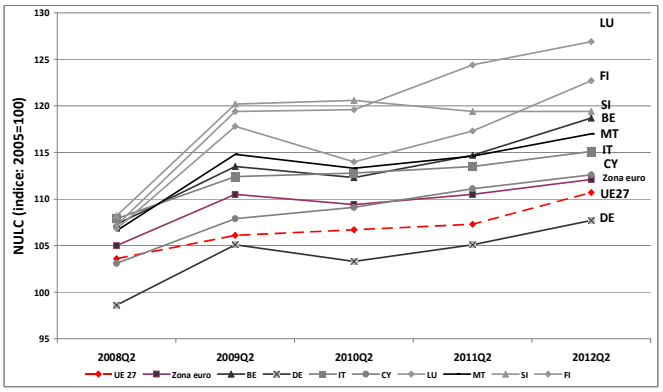
In materia di occupazione e di indicatori sociali il divario tra Stati membri si approfondisce. Ciò è particolarmente evidente tra i paesi meridionali e i paesi periferici dell'Europa. Finora gli Stati membri che hanno dimostrato maggiore resilienza sono i paesi dell'Europa settentrionale e centrale. Per quanto gli shock sembrino essere asimmetrici, molto spesso hanno ottenuto risultati migliori i paesi caratterizzati da mercati del lavoro relativamente non segmentati, da forti sistemi di protezione sociale e dalla capacità di modulare temporaneamente l'orario di lavoro e le ore lavorate (flessibilità interna).

Dati recenti dimostrano che le retribuzioni e il costo del lavoro hanno iniziato a sostenere il processo di rientro degli squilibri esterni. Nel 2011 i mercati del lavoro europei hanno mostrato chiari segnali di una migliore dinamica salariale, con un modesto aumento dei costi unitari nominali del lavoro (NULC) registrato successivamente alla riduzione reale del 2010. Nel 2011 il salario reale per dipendente è diminuito in circa la metà degli Stati membri e ha conosciuto una progressione percentuale inferiore a quella della produttività, confermando così la tendenza avviata nel 2010 verso una riduzione della quota salariale. L'andamento dei costi unitari nominali del lavoro varia, in una qualche misura, da uno Stato membro all'altro. In generale, l'evoluzione del costo unitario del lavoro tende sempre più spesso a sostenere il processo di rientro degli squilibri esterni, con una

differenziazione progressivamente più netta tra i paesi nei quali è più forte l'esigenza di ridurre la disoccupazione e realizzare il riequilibrio esterno e i paesi dove la ripresa economica è più sostenuta e si registra un avanzo delle partite correnti.

Figura 5: tasso annuo di crescita del costo unitario nominale del lavoro (2° trimestre 2011 – 2° trimestre 2012) e andamento in otto Stati membri (quelli che hanno ricevuto una raccomandazione specifica per paese sul tema dei salari) (2° trimestre 2008 – 2° trimestre 2012).





Nota: *dati trimestrali destagionalizzati.*

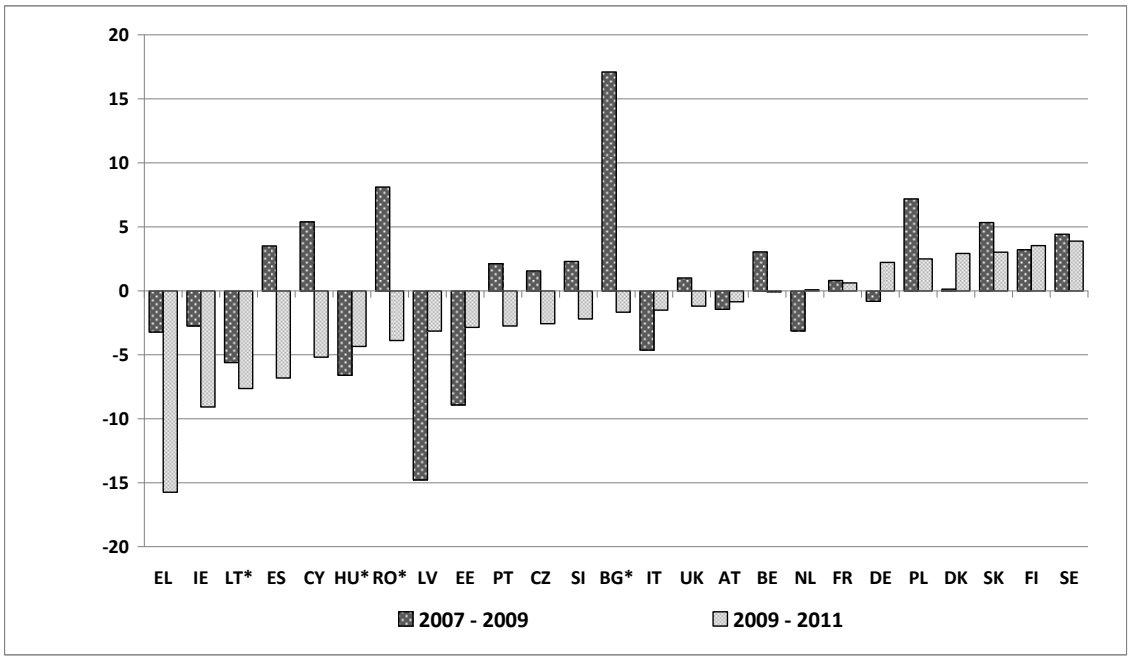
Fonte: Eurostat. Per quanto riguarda il primo grafico il confronto per Cipro è effettuato tra i dati relativi al 1° trimestre 2011 e il 1° trimestre 2012 (mancanza di dati per il 2° trimestre 2012).

Fonte: *Eurostat.*

La tendenza pre-crisi, caratterizzata da una dinamica dei salari reali più forte nei paesi con risultati insoddisfacenti in termini di disoccupazione, ha subito un'inversione nel 2010. Questi sviluppi hanno contribuito al graduale miglioramento della competitività dei settori orientati all'esportazione. La domanda di manodopera e i salari sembrano più sostenuti nel settore dei beni e servizi scambiabili internazionalmente di quei paesi che hanno nettamente avviato o quasi ultimato il processo di correzione del disavanzo corrente. Inoltre i dati dimostrano che fino al 2009 la dinamica dei salari reali è stata più forte, mentre dal 2010 questa tendenza si è invertita.

Il reddito medio delle famiglie è in calo in molti Stati membri. Tra il 2009 e il 2011 il reddito lordo disponibile delle famiglie è diminuito in due Stati membri su tre e il divario tra paesi si è acuito. Nella maggior parte degli Stati membri il protrarsi della crisi economica e di quella del mercato del lavoro, come pure la contestuale necessità di proseguire il risanamento dei conti pubblici (con tagli delle prestazioni e innalzamento delle imposte), hanno nel tempo attenuato la capacità di protezione propria degli stabilizzatori automatici nazionali dal momento che i beneficiari hanno completato il periodo di fruizione delle prestazioni o hanno subito una decurtazione del loro importo. Di conseguenza, i redditi delle famiglie si sono contratti, soprattutto in quegli Stati membri colpiti da una recessione prolungata. Le misure di risanamento dei conti pubblici attuate a partire dal 2010 sembrano aver contribuito a una sensibile riduzione del reddito disponibile delle famiglie.

Figura 6: variazione del reddito lordo disponibile delle famiglie durante la crisi.

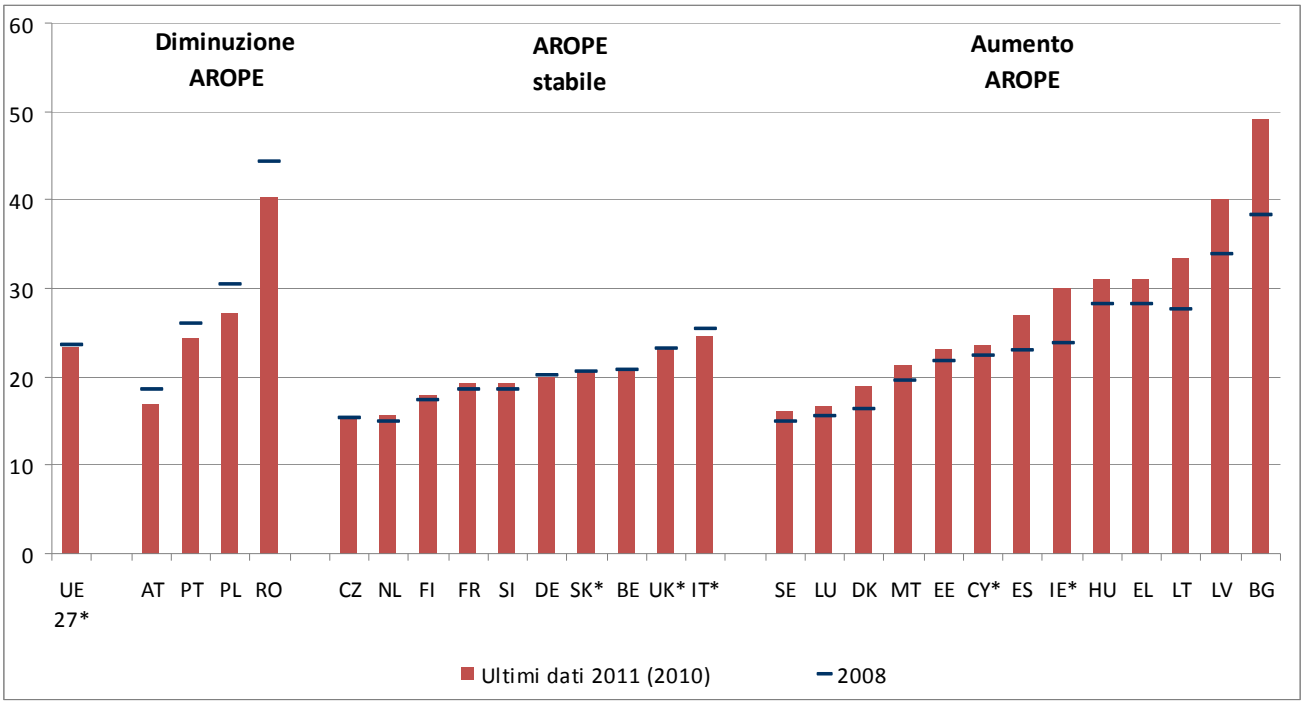


Fonte: *Eurostat, conti nazionali.*

Nella popolazione dell'UE, la percentuale delle famiglie che conosce una situazione di difficoltà finanziaria resta eccezionalmente elevata e in generale è ulteriormente salita negli ultimi mesi**.** Nel 2012 l'aumento rispetto all'anno precedente dell'indicatore di difficoltà finanziaria è stato particolarmente sensibile in Spagna e in Italia (+ 10 punti percentuali) per il primo quintile della popolazione, mentre in sei Stati membri si è registrata una diminuzione di questo dato.

Dati recenti indicano livelli più elevati e forme più profonde di povertà e di esclusione sociale. Dal 2008 la percentuale di soggetti a rischio di povertà o di esclusione sociale è in aumento in molti Stati membri: il numero degli Stati membri interessati da un aumento del fenomeno è maggiore di quello in cui il fenomeno si è ridotto. Alcuni gruppi (tra cui i bambini, le famiglie monoparentali, la popolazione in età attiva e più specificamente i giovani) sono stati particolarmente colpiti. L'andamento dell'intensità della povertà conferma che i soggetti a rischio di povertà si stanno progressivamente impoverendo in molti paesi, in particolare in quelli in cui il rischio complessivo di povertà è elevato. Nel 2010 nell'UE il reddito mediano dei soggetti a rischio di povertà era del 22% al di sotto della soglia di povertà, a dimostrazione di un aggravarsi dell'intensità della povertà nella maggior parte degli Stati membri dal 2008.

Figura 7: evoluzione del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE – *at risk of poverty or social exclusion*) negli Stati membri dell'UE tra il 2008 e il 2011.



Fonte: *Indagine UE sul reddito e sulle condizioni di vita (SILC); * dati: SILC 2011 (2010).*

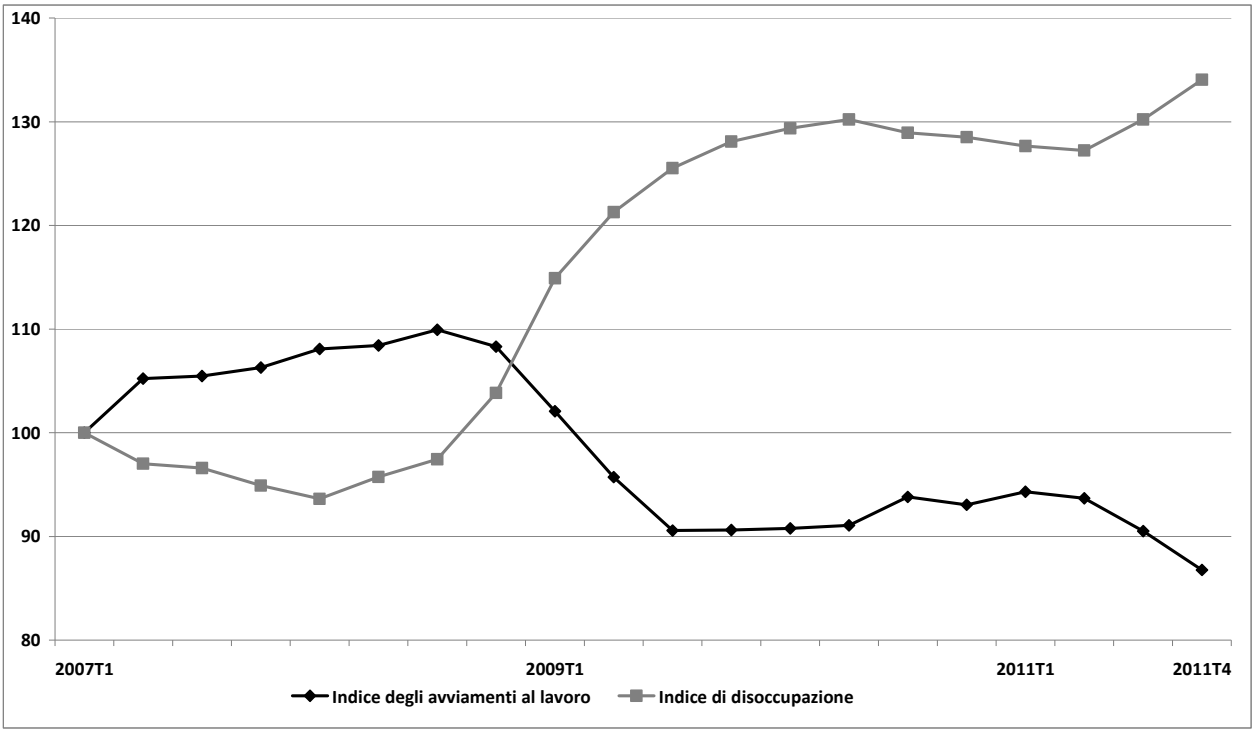
La povertà lavorativa e la polarizzazione sociale sono in aumento in molti Stati membri. Nel 2011 i lavoratori poveri rappresentavano un terzo degli adulti in età lavorativa a rischio di povertà. Nel 2010 l'8,4% degli occupati viveva al di sotto della soglia di povertà e il rischio era significativamente più elevato per le famiglie con figli a carico (10,7%). L'incidenza della povertà lavorativa è aumentata tra le donne, ma resta più elevata per gli uomini. Tra il 2006 e il 2010 la povertà lavorativa è cresciuta in misura significativa in uno Stato membro su tre, compresi alcuni degli Stati membri più ricchi con le economie e i mercati del lavoro più flessibili. Possono aver contribuito a questa evoluzione fattori quali gli adeguamenti salariali, la riduzione dell'orario di lavoro, i regimi di disoccupazione parziale e un maggiore ricorso ai contratti di lavoro temporaneo e a tempo parziale.

2. PRINCIPALI SFIDE DEL MERCATO DEL LAVORO

Le recenti tendenze del mercato del lavoro, pur essendo in parte il prodotto di fluttuazioni cicliche, in particolare della profonda crisi economica, sono dovute anche a sfide strutturali e istituzionali del mercato del lavoro che incidono sull'attività economica e sui risultati dei mercati del lavoro.

La creazione netta di posti di lavoro (ossia la crescita dell'occupazione) ha subito una diminuzione continua sia a livello dell'UE che negli Stati membri, salvo che nel 2010. A decorrere dalla metà del 2011 si è tornati a registrare tassi negativi di crescita dell'occupazione nell'Europa nel suo complesso. Questo è il risultato netto del calo tendenziale degli avviamenti al lavoro (disoccupati che hanno trovato un'occupazione) e dell'aumento tendenziale delle cessazioni dei rapporti di lavoro – una situazione che impone politiche di stimolo della domanda di lavoro e un modello di crescita che sia maggiormente fonte di occupazione[3]. Contemporaneamente, però, i programmi per la creazione di posti di lavoro finanziati dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione registrano risultati nettamente positivi in termini sia di creazione lorda di posti di lavoro sia di sostegno alla creazione di imprese.

Figura 8: indice di disoccupazione e indice degli avviamenti al lavoro nell'UE-27, 1° trimestre 2007 – 4° trimestre 2011



Fonte: *calcoli effettuati dai servizi della Commissione sulla base di dati statistici di Eurostat.*

Il potenziale di alcuni settori chiave in termini di creazione di posti di lavoro potrebbe essere sfruttato maggiormente se si affrontasse il problema delle carenze di abilità. Si stima che l'ecoindustria dovrebbe creare entro il 2020 circa 8 milioni di posti di lavoro: di questi, fino a 2,8 milioni dovrebbero derivare da misure di impiego di efficiente delle risorse, 2 milioni dall'attuazione di

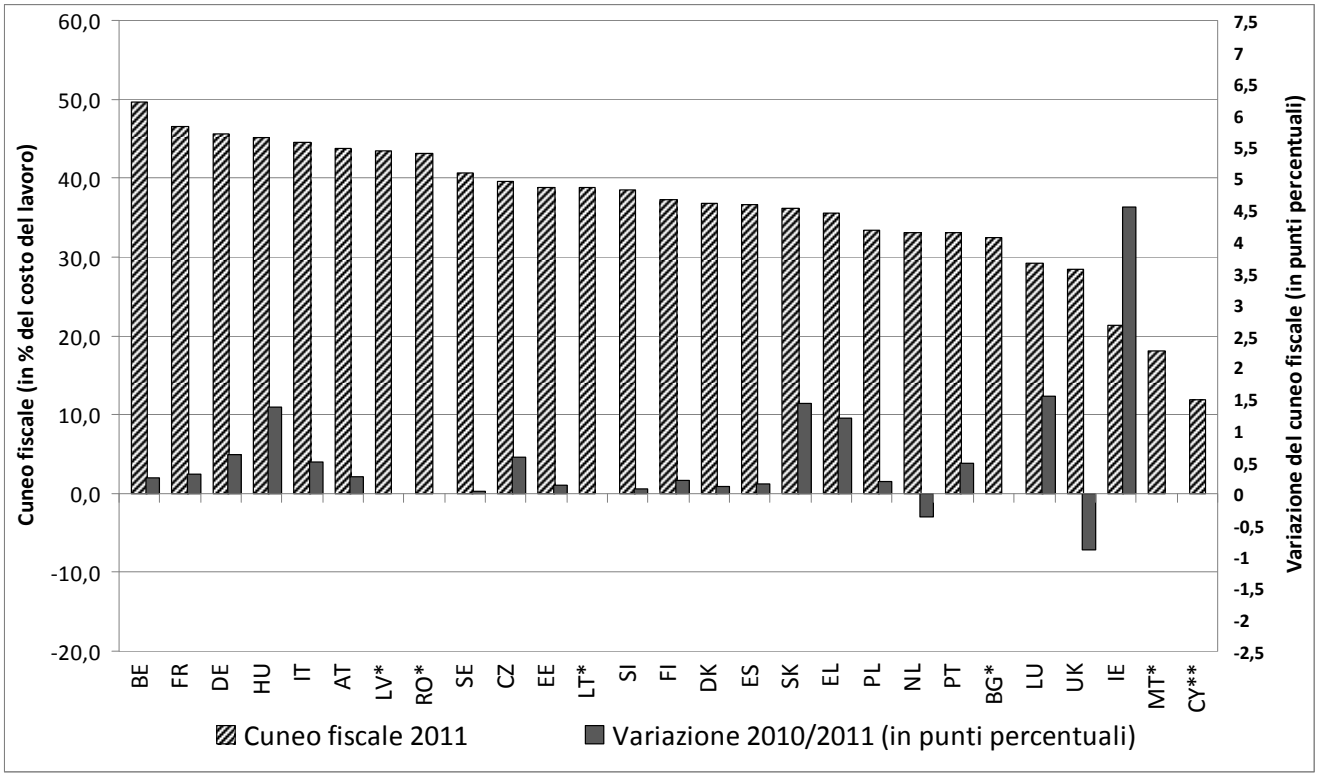
[3] Cfr. il "pacchetto occupazione" della Commissione europea dell'aprile 2012.

politiche di efficienza energetica e altri 3 milioni dallo sviluppo del settore delle energie rinnovabili[4]. Si prevede che nel 2012 saranno 3,4 milioni le persone occupate proprio nell'ecoindustria in tutta l'UE, con un aumento di 2,7 milioni di unità rispetto al 2008, a dimostrazione del fatto che il settore "verde" offre potenzialità di crescita dell'occupazione anche nell'attuale contesto economico. Tra il 2005 e il 2009 il settore delle energie rinnovabili ha contribuito alla creazione di oltre 300 000 nuovi posti di lavoro. Nel periodo 2008-2011 il settore della sanità e dei servizi sociali ha creato circa 1 866 000 nuovi posti di lavoro. Inoltre in questo settore è atteso un aumento della domanda di nuovi addetti, che secondo le stime comporterà in totale 8 milioni di opportunità di lavoro tra il 2010 e il 2020. Per quanto concerne il settore delle TIC, si prevede che 700 000 offerte di lavoro riguarderanno gli specialisti delle TIC. Entrambi i settori si trovano ad affrontare sfide simili per sostituire una forza lavoro che invecchia con lavoratori più giovani. In genere sono state segnalate notevoli carenze di abilità nei settori dell'economia verde, delle TIC e dell'assistenza sanitaria, soprattutto in relazione a profili professionali caratterizzati da un elevato grado di specificità tecnica.

La pressione fiscale sul lavoro rimane elevata e in alcuni Stati membri è persino aumentata, ma il costo del lavoro sta diminuendo a seguito di cambiamenti della composizione del prelievo fiscale. Un elevato cuneo fiscale costituisce un disincentivo al lavoro per i percettori di reddito secondario, per i lavoratori scarsamente qualificati e a basso reddito; può inoltre avere un impatto negativo sui corrispondenti tassi di occupazione a livello aggregato. Nel 2011 il cuneo fiscale era in media del 39,6% nell'UE 27 rispetto al 21% in Svizzera, al 29,5% negli USA e al 30,8% in Giappone e in Canada. Il cuneo fiscale in Europa è aumentato in media di 0,3 punti percentuali tra il 2010 e il 2011, interessando anche i lavoratori a basso reddito. In genere gli aumenti più elevati sono stati registrati negli Stati membri con un cuneo fiscale già elevato. Tuttavia ciò è stato dovuto principalmente a cambiamenti a livello di imposta sul reddito delle persone fisiche, accompagnati in diversi casi da riduzioni dei costi della sicurezza sociale a carico dei datori di lavoro con conseguente riduzione dei costi del lavoro.

[4] Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dall'economia verde" [SWD(2012) 92 final, del 18.3.2012].

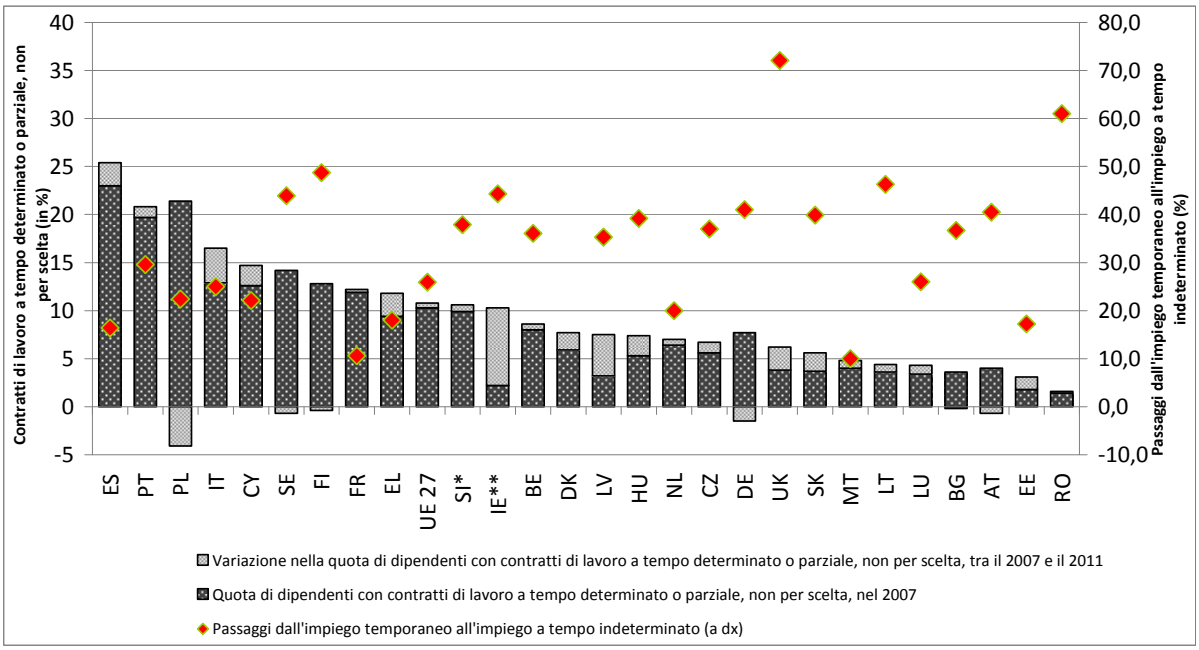
Figura 9: cuneo fiscale complessivo per le persone a basso reddito (utilizzando come indicatore indiretto o *proxy* per questo gruppo il 67% del salario medio) nel 2011 e variazione su base annua tra il 2010 e il 2011.



Breve descrizione: ** i dati per i paesi UE non appartenenti all'OCSE (BG, LV, LT, MT e RO) sono disponibili solo per il 2010; ** i dati di Cipro sono relativi al 2007. Per questi paesi le variazioni del cuneo fiscale si riferiscono al periodo 2009-2010 (per CY al periodo 2006-2007). Fonte: OCSE.*

La segmentazione del mercato del lavoro ha continuato ad aumentare con la diffusione dei contratti di lavoro temporaneo e a tempo parziale. Tra il 2007 e il 2011 la percentuale di lavoratori dipendenti occupati, non per scelta, in posti di lavoro a tempo determinato o a tempo parziale è aumentata in 21 dei 27 Stati membri. Esistono notevoli differenze tra gli Stati membri, ma sono i paesi mediterranei e la Polonia a essere caratterizzati dalla più forte segmentazione. L'asimmetria normativa in materia di tutela del lavoro tra posti di lavoro a tempo indeterminato e posti di lavoro a tempo determinato/temporanei è la principale causa di segmentazione del mercato del lavoro. Nel 2011 il 60,4% delle persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni con contratti di lavoro temporaneo si trovava in tale situazione non per scelta. La probabilità di essere assunti con un contratto a tempo indeterminato è inferiore negli Stati membri che dispongono di una normativa più rigida in materia di tutela del lavoro.

Figura 10: percentuale di lavoratori dipendenti con contratti a tempo determinato o a tempo parziale non per scelta (nel 2007 e nel 2011) e passaggi dall'impiego temporaneo all'impiego a tempo indeterminato (dati del 2010).

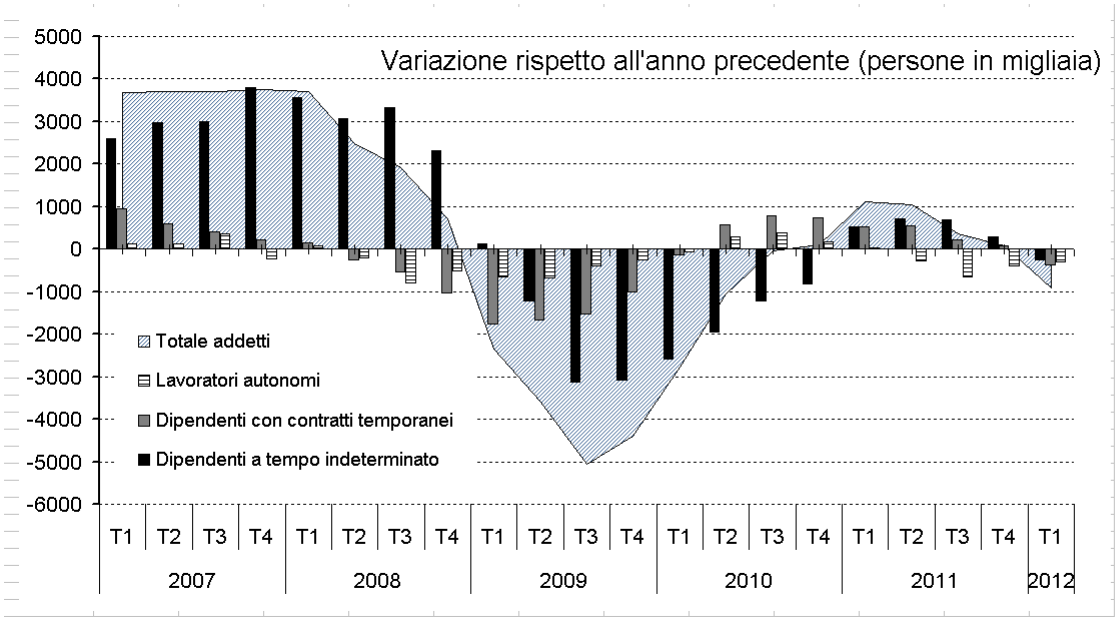


Breve descrizione: ** i dati per la Slovenia si riferiscono al 2011; ** i dati per l'Irlanda sono disponibili solo per il 2007.*

Fonte: *Eurostat, indagine sulla forza lavoro (LFS) e indagine sul reddito e sulle condizioni di vita (SILC).*

Nei mercati del lavoro dell'UE i giovani sono fortemente sovrarappresentati nell'occupazione temporanea e la loro situazione sta progressivamente peggiorando. Nel 2011 il 42,5% circa dei lavoratori giovani dell'UE era assunto con un contratto di lavoro temporaneo, contro un dato del 14,0% per la media della popolazione in età lavorativa. I dati dimostrano che tra i giovani il lavoro temporaneo può, in una certa misura, costituire un trampolino di lancio per un'occupazione permanente; non è tuttavia così in numerosi altri Stati membri, nei quali i tassi di passaggio dai contratti di lavoro temporaneo a quelli a tempo indeterminato sono particolarmente bassi.

Figura 11: lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato e temporaneo, lavoratori autonomi e totale degli occupati (età tra i 15 e i 64 anni), 1° trimestre 2007 – 1° trimestre 2012.



Fonte: *Eurostat.*

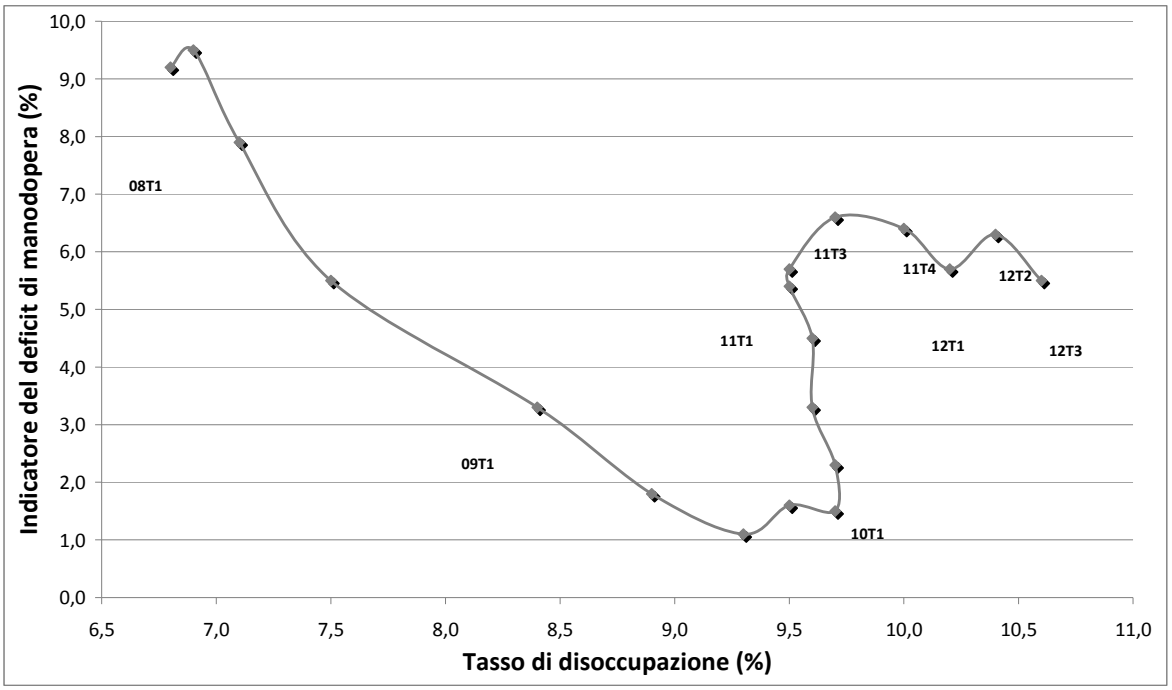
Ai posti di lavoro a tempo parziale si deve una quota significativa della crescita dell'occupazione registrata durante la crisi. Mentre l'occupazione totale ha subito una flessione totale tra il 2008 e il 2010 e il numero dei lavoratori a tempo pieno si è ridotto di 6,2 milioni di unità, il numero dei lavoratori a tempo parziale è aumentato, nello stesso periodo, di 1,1 milioni di unità. Il lavoro a tempo parziale, in costante espansione negli ultimi anni, ha raggiunto una quota del 18,8% nel 2011. Circa un terzo delle donne occupate sono lavoratrici a tempo parziale, mentre il dato per gli uomini è solo dell'8,1% – riflesso del fatto che i servizi di assistenza all'infanzia sono offerti soltanto al 28% dei bambini di età inferiore ai tre anni e all'84% dei bambini di età superiore ai tre anni.

Di recente sui mercati del lavoro europei si registrano segnali di un peggioramento del processo di incontro tra domanda e offerta. Per quanto riguarda la maggior parte degli Stati membri la curva di Beveridge, che mette in rapporto la disoccupazione e il tasso dei posti di lavoro vacanti, si è ulteriormente spostata verso destra. Tre Stati membri si muovono però lungo la curva di Beveridge (Belgio, Austria e Finlandia) sin dall'inizio del 2008 e per uno Stato membro la curva si è spostata verso l'origine (Germania), a dimostrazione di un miglioramento dei mercati del lavoro e del processo di incontro tra domanda e offerta. Tale peggioramento potrebbe essere dovuto alla mancata corrispondenza fra abilità e titoli di studio necessari per un determinato lavoro, alla crescente disoccupazione di lunga durata, a una risposta inadeguata ai cambiamenti demografici e a inefficienze delle prestazioni offerte dai servizi per l'impiego. Potrebbe, però, essere anche la conseguenza di frizioni e di ostacoli alla mobilità geografica e professionale e di un'asimmetria delle informazioni tra datori di lavoro e lavoratori. I cittadini europei devono ancora affrontare ostacoli giuridici, amministrativi e pratici quando si spostano al di là delle frontiere nazionali. Sono previste ulteriori riforme per fare di EURES[5] uno strumento di reclutamento, collocamento e di incontro fra domanda e offerta di lavoro all'interno dell'UE orientato dalla domanda: la riforma consentirebbe agli Stati

[5] La rete di 31 servizi europei dell'occupazione che sostiene la mobilità dei lavoratori tra gli Stati membri, i paesi del SEE e la Svizzera.

membri di sviluppare i propri servizi EURES in base alle loro specifiche esigenze economiche, ad esempio indirizzando il sostegno alle occupazioni per le quali risulta problematico trovare personale e a categorie specifiche di lavoratori, compresi i giovani.

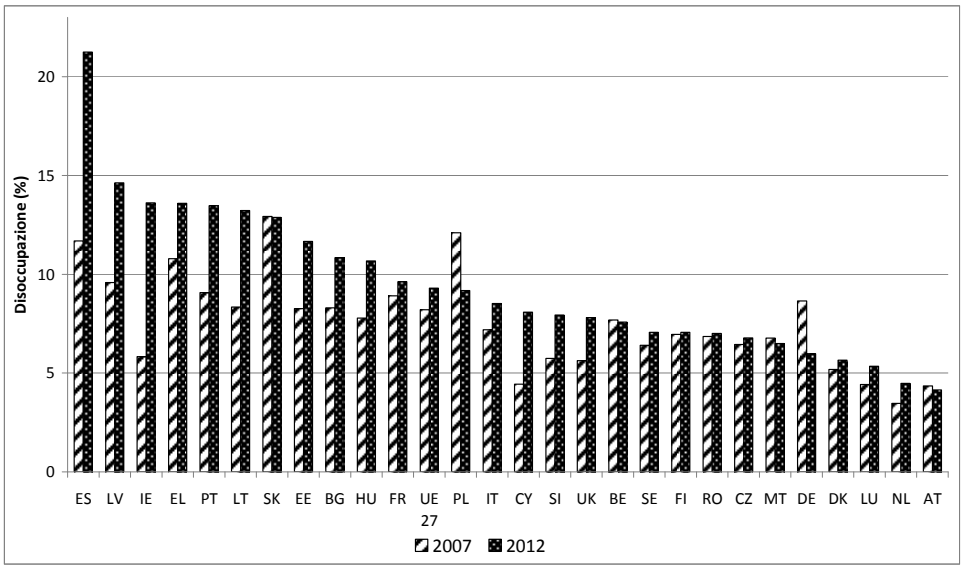
Figura 12: curva di Beveridge, UE-27, 1° trimestre 2008 – 3° trimestre 2012.



Fonte: *Eurostat*. I dati utilizzati sono: i) il tasso di disoccupazione (%) e ii) l'indicatore del deficit di manodopera (%) sulla base dei risultati dell'indagine UE sulle imprese.

Persiste il rischio che la disoccupazione strutturale diventi un fenomeno cronico. Il constatato spostamento verso l'esterno della curva di Beveridge potrebbe essere temporaneo, giacché il mercato del lavoro cerca di reagire e di adattarsi all'evoluzione dell'attività economica, ad esempio attraverso variazioni della dinamica salariale, la riqualificazione o un rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro. Lo spostamento può tuttavia anche essere riconducibile a problemi strutturali di più lunga durata che rischiano di innalzare il livello della disoccupazione strutturale in modo permanente. I dati indicano che il livello della disoccupazione strutturale misurato con il tasso NAWRU (tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si registrano spinte inflazionistiche sui salari) è aumentato nella maggior parte dei paesi dell'UE dall'inizio della crisi e che tale incremento ha seguito un'evoluzione parallela al peggioramento della curva di Beveridge.

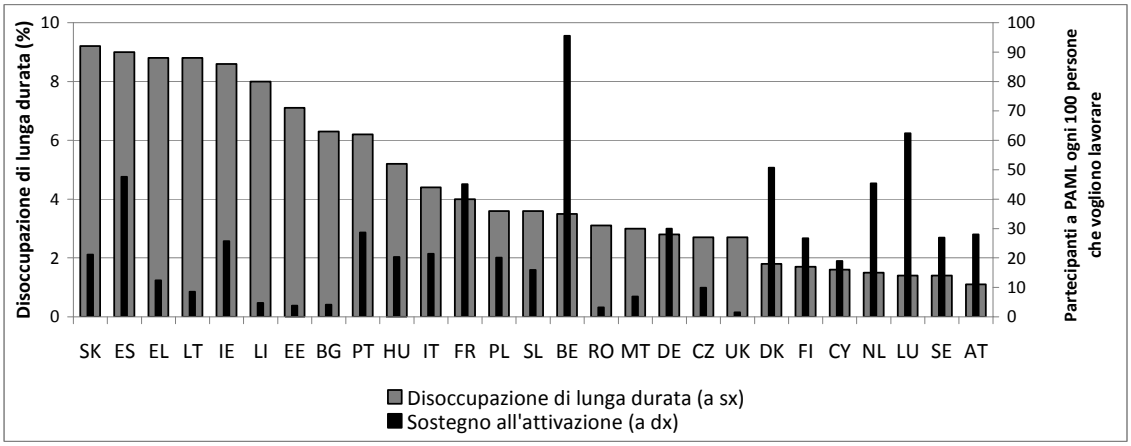
Figura 13: tasso NAWRU (tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si registrano spinte inflazionistiche sui salari) (in percentuale) per Stato membro.



Fonte: *AMECO*.

Di recente la spesa per le politiche attive del mercato del lavoro per disoccupato è diminuita. I dati dimostrano che le politiche attive del mercato del lavoro hanno un effetto positivo sui livelli di occupazione, in particolare per le donne e i lavoratori scarsamente qualificati. Gli Stati membri con il più basso livello di disoccupazione di lunga durata sono anche tra quelli nei quali è più elevata la partecipazione alle politiche attive del mercato del lavoro, anche se altri fattori possono aver contribuito al raggiungimento di questi buoni risultati. Il calo delle risorse reali per disoccupato destinate alle politiche attive del mercato del lavoro è stato comunque di oltre il 20% tra il 2007 e il 2010[6]**.**

Figura 14: partecipazione a politiche attive del mercato del lavoro nel 2010 e tasso di disoccupazione di lunga durata nel 2011.



6 Stime OCSE sulla base di *OECD Labour Market Programmes* (OCSE - programmi per il mercato del lavoro) e di *OECD Main Economic Indicators Databases* (OCSE – Basi dati dei principali indicatori economici).

Fonte: *Eurostat.*

A decorrere dal 2009 ha iniziato ad affievolirsi l'effetto cuscinetto che il sistema di protezione sociale esercita sul reddito delle famiglie come stabilizzatore automatico. Durante la prima fase della crisi, le prestazioni sociali hanno svolto un ruolo importanti in termini di sostegno al reddito delle famiglie. Nella zona euro, nel 2009 e nei primi due trimestri del 2010 le prestazioni sociali nette e la riduzione delle imposte hanno contribuito positivamente alla variazione del reddito lordo disponibile delle famiglie, ma nella seconda fase della crisi economica questo effetto positivo ha iniziato ad attenuarsi. Alla fine del 2010 il contributo delle prestazioni sociali alla variazione del reddito lordo delle famiglie ha iniziato a diventare negativo. In alcuni paesi un numero sempre crescente di persone non gode più di alcun regime di protezione. L'attenuazione degli effetti della protezione sociale è connessa alla riduzione, nel tempo, delle prestazioni cui si ha diritto, alla graduale soppressione delle iniziali misure discrezionali di sostegno al reddito e, in alcuni paesi, ai tagli della spesa sociale nel quadro dei programmi di risanamento dei conti pubblici.

A fronte di modelli di spesa e di strutture della protezione sociale tra loro analoghi, **si riscontrano differenze significative tra gli Stati membri in termini di efficienza della spesa, ossia in termini di risultati e di effetto di riduzione della povertà conseguiti per unità di spesa**. La fiscalità e i sistemi delle prestazioni sociali sono fra i principali strumenti per prevenire e affrontare la povertà reddituale. Nel 2010 la spesa per prestazioni di protezione sociale (pensioni escluse) ha ridotto la povertà nell'UE dal 26% al 16%, ossia del 37%. Eppure Stati membri con livelli analoghi di spesa per la protezione sociale ottengono risultati molto diversi e viceversa. Alcuni paesi riescono a ridurre il tasso di povertà tra i bambini e gli anziani o le assenze per malattia spendendo meno di altri. Alcuni paesi sono in grado di garantire prestazioni di livello più elevato in quanto riescono a ridurre la durata di erogazione delle prestazioni tramite un rapido reinserimento lavorativo dei beneficiari. Un corretto bilanciamento tra prestazioni universali e prestazioni condizionate al reddito (*means tested*) e tra prestazioni in denaro e in natura potrebbe contribuire all'attivazione lavorativa. La misurazione della spesa per la protezione sociale in rapporto alla riduzione della povertà indica che alcuni sistemi sono più efficienti di altri. Bulgaria, Lettonia, Polonia e Romania formano un gruppo di paesi caratterizzati da un basso livello di spesa con scarsi risultati; Spagna, Italia, Portogallo, Cipro (e Grecia) conseguono risultati analoghi ma con una spesa più elevata. Questi paesi si collocano al di sotto della media UE anche in termini di riduzione della povertà infantile.

Quanto alla piena attuazione delle strategie di inclusione attiva restano da affrontare grandi sfide: si tratta di concentrarsi contemporaneamente su un adeguato sostegno al reddito, su mercati del lavoro inclusivi e sull'accesso a servizi di qualità. Ora in molti Stati membri si nota un'evoluzione verso politiche di welfare attivo e verso l'eliminazione dei disincentivi finanziari al lavoro. Tra uno Stato membro e l'altro continuano comunque a sussistere differenze nel grado di copertura offerta dall'assistenza sociale e dai regimi di reddito minimo e resta problematico raggiungere i gruppi che conoscono le forme più gravi di povertà (come le persone senza fissa dimora e i rom). La garanzia di un adeguato sostegno al reddito costituisce uno strumento efficace per facilitare il passaggio al lavoro, promuovere l'inclusione sociale e stimolare la domanda aggregata. Servizi di assistenza all'infanzia di qualità e a prezzi accessibili favoriscono la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e offrono ai bambini le migliori opportunità per la vita, ma i dati dimostrano che i tassi di partecipazione delle famiglie più vulnerabili sono generalmente più bassi a causa di fattori quali la disponibilità e l'accesso a questi servizi, la loro accessibilità economica, i criteri di ammissione e la scelta dei genitori.

3. ATTUAZIONE DELLE RIFORME STRUTTURALI DEL MERCATO DEL LAVORO

Sulla base dell'analisi annuale della crescita per il 2012 della Commissione, il Consiglio europeo del 1º e 2 marzo 2012 ha stabilito gli orientamenti politici che devono essere seguiti dagli Stati membri per la presentazione dei programmi nazionali di riforma contenenti i progetti di riforma del mercato del lavoro al fine di conseguire i grandi obiettivi dell'UE fissati negli orientamenti a favore dell'occupazione. Sulla base delle proposte della Commissione, il Consiglio ha adottato raccomandazioni specifiche per paese, sottolineando i settori in cui gli Stati membri dovrebbero procedere a riforme politiche nell'ambito del quadro generale degli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione.

La sezione che segue presenta le misure adottate dagli Stati membri nel quadro dei programmi nazionali di riforma e in relazione alle priorità stabilite nell'analisi annuale della crescita per il 2012.

3.1. Mobilitare il lavoro a favore della crescita

Vari Stati membri (Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Irlanda e Portogallo) sono impegnati a rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro (PAML) e i servizi pubblici per l'impiego (SPI). In Belgio sono state incrementate le integrazioni salariali per i cosiddetti "lavoratori della conoscenza" (ricercatori del settore pubblico o privato). Nella Repubblica ceca il lavoro socialmente utile è utilizzato come misura di attivazione, sotto il coordinamento dell'ufficio del lavoro. In Estonia il nuovo programma per l'occupazione per il periodo 2012-2013 prevede una gamma più ampia di politiche attive del mercato del lavoro ed estende la platea dei beneficiari delle varie misure. In Ungheria le politiche attive del mercato del lavoro sono state rafforzate: l'attenzione si concentra sulla formazione degli addetti degli SPI, sullo sviluppo di modelli di servizi orientati al cliente, su un pacchetto di servizi per le microimprese e le PMI, sull'estensione delle funzioni del portale e dei servizi elettronici degli SPI e sulla modifica delle iniziative riguardanti il lavoro di pubblica utilità. In Irlanda si sta rafforzando il principio della condizionalità in modo che i lavoratori a tempo parziale siano incoraggiati ad accedere all'occupazione a tempo pieno. Infine, in Portogallo si stanno adottando misure per accrescere l'efficacia degli SPI e sono stati introdotti meccanismi di integrazione salariale a favore dei disoccupati.

Nel 2011 e 2012 la pressione fiscale sul lavoro è rimasta elevata, con un incremento complessivo del costo del lavoro, anche se qualche passo avanti è stato compiuto per alcune categorie di lavoratori vulnerabili, come quelli scarsamente qualificati e quelli a basso reddito. Molti Stati membri (Belgio, Danimarca, Cipro, Finlandia, Grecia, Spagna, Irlanda, Italia, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia e Regno Unito) hanno di recente innalzato l'**imposta sul reddito delle persone fisiche**, spesso attraverso un incremento delle aliquote fiscali. Spesso si è trattato di un intervento su base temporanea, sotto forma di maggiorazioni generali o di contributi di solidarietà a carico dei percettori di alti redditi (Grecia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Portogallo, Spagna). Anche l'Austria e la Repubblica ceca hanno in programma l'introduzione a breve di misure analoghe. In molti paesi sono stati innalzati anche i contributi sociali (Austria, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Polonia, Portogallo e Regno Unito).

Le misure volte a ridurre la fiscalità sul lavoro hanno avuto come principale obiettivo quello di aumentare gli incentivi al lavoro per determinate categorie e generalmente hanno comportato modifiche della base imponibile. In Belgio, ad esempio, tutta una serie di riduzioni degli oneri sociali riguarda i giovani, i lavoratori a basso reddito e quelli anziani, i neoassunti nelle PMI o i lavoratori autonomi. Misure di sgravio fiscale sono state concesse in Finlandia e in Ungheria ai percettori di

redditi medi e bassi attraverso un aumento dei crediti di imposta e delle detrazioni di base. La Svezia ha innalzato la soglia di reddito esente per il reddito da lavoro delle persone di età superiore ai 65 anni, con l'obiettivo di allungare la permanenza al lavoro.

Si stanno adottando varie misure per promuovere la **creazione di imprese e il lavoro autonomo** (Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Spagna, Irlanda, Malta, Ungheria, Polonia, Portogallo e Regno Unito). In Austria un progetto pilota fornisce un sostegno supplementare agli apprendisti e alle aziende che offrono posti di apprendista, anche con un sostegno in termini di servizi di consulenza legale e di mediazione. In Belgio si assiste all'adozione di misure volte a migliorare l'accesso delle imprese al credito, a promuovere la semplificazione amministrativa o a ridurre i contributi sociali nel settore alberghiero e della ristorazione. In Bulgaria il lavoro autonomo viene promosso attraverso servizi di consulenza, formazione e assistenza per l'avvio di attività imprenditoriali o mediante il conferimento di attrezzature e la prestazione di servizi di riparazioni a piccole imprese di nuova costituzione. In Spagna la creazione delle imprese viene semplificata attraverso la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese più piccole e prevedendo la possibilità di orari di apertura prolungati nelle zone turistiche. In Irlanda è offerta tutta una serie di interventi di sostegno: sovvenzioni in conto capitale, fondi per mutui e garanzie, incentivi per la creazione di imprese, ecc. A Malta le misure in corso di adozione riguardano la riduzione della burocrazia per i lavoratori autonomi ed è stato annunciato un nuovo "sistema di microgaranzie" per aiutare i lavoratori autonomi e le piccole imprese a ottenere garanzie per i prestiti bancari. In Polonia l'imprenditorialità, il lavoro autonomo e l'attività d'impresa vengono promossi attraverso il FSE. In Portogallo agli imprenditori e ai lavoratori autonomi viene fornito l'accesso al credito, mentre ai disoccupati che vogliono creare la propria impresa viene offerta assistenza tecnica. Nel Regno Unito è stato rafforzato il *National Loan Guarantee Scheme* (programma di garanzia statale sui crediti), in modo da incoraggiare le banche a prestare con maggiore facilità alle PMI.

Alcuni Stati membri hanno adottato misure di **modifica delle indennità di disoccupazione** per agevolare il rientro al lavoro (Belgio, Spagna, Irlanda, Italia e Svezia). In Belgio l'adozione della riforma del sistema delle indennità di disoccupazione comporta che esse si riducano prima e più rapidamente che in passato. In Spagna l'indennità di disoccupazione è stata ridotta per diverse categorie. In Portogallo una nuova legge riduce la durata massima e gli importi delle prestazioni di disoccupazione nell'ottica di ridurre il rischio della dipendenza dalle prestazioni e la disoccupazione di lunga durata. In Svezia sono state adottate norme più rigorose in materia di diritto alle prestazioni, unitamente a tassi di sostituzione del reddito più bassi e alla fissazione di una durata massima più breve per le indennità di disoccupazione.

In Spagna l'impegno riguarda il rafforzamento della **responsabilità reciproca**, collegando la condizionalità alla partecipazione alle politiche attive del mercato del lavoro. In Irlanda è stata introdotta una maggiore attenzione al principio della condizionalità, soprattutto in relazione ai disoccupati di lunga durata. In Italia il nuovo sistema dell'assicurazione sociale per l'impiego sostituirà gradualmente l'attuale sistema delle indennità di disoccupazione.

Vari Stati membri hanno adottato misure in materia di **determinazione dei salari** in modo che la loro evoluzione sia in linea con quella della produttività (Grecia, Spagna e Portogallo). In Spagna la recente riforma del mercato del lavoro attribuisce la priorità alle decisioni assunte a livello aziendale per quanto riguarda l'orario di lavoro e i salari e rende più facile alle aziende derogare ai contratti di categoria. In Portogallo l'esclusione dall'obbligo di applicazione dei contratti collettivi qualora le associazioni dei datori di lavoro siano espressione di meno del 50% della forza lavoro totale garantisce un'evoluzione dei salari coerente con le condizioni dell'impresa.

In Germania il sistema del salario minimo per settore si sta estendendo a un numero crescente di settori. In Ungheria il 1° luglio 2012 è entrato in vigore il nuovo codice del lavoro, che comporta un incremento del 19% del salario minimo. In Grecia le misure in materia di determinazione dei salari stabiliscono una riduzione dei salari minimi e prevedono un salario minimo differenziato per i giovani.

Vari Stati membri (Austria, Bulgaria, Germania, Spagna, Lettonia e Ungheria) hanno adottato misure volte a **promuovere la mobilità del lavoro**. In Austria l'introduzione della *Rot-Weiß-Rot Karte*, un sistema a punti (basato su una serie di criteri) per l'accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro, è stata completata estendendone l'applicazione anche ai lavoratori qualificati delle professioni che soffrono di carenza di manodopera. In Bulgaria l'adozione di un quadro nazionale delle qualifiche garantirà la trasparenza della formazione professionale degli studenti e dei lavoratori e delle esigenze dei datori di lavoro in rapporto ai sistemi di istruzione e formazione. In Germania è stata approvata una legge che abbassa la soglia di reddito per gli immigrati di paesi terzi in possesso di un'istruzione universitaria. In Lettonia è stato proposto un sistema che prevede un'indennità di trasferimento a favore dei lavoratori che si trasferiscono per andare a lavorare in un'altra località o in un altro comune. In Ungheria il governo sostiene la mobilità erogando ai disoccupati iscritti nelle liste di collocamento che si trasferiscono a 100 km dal luogo di origine un contributo finanziario a copertura delle spese di affitto.

Gli Stati membri stanno adottando misure volte a **ridurre l'uscita precoce dal mercato del lavoro** (Austria, Belgio, Spagna, Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Ungheria e Regno Unito). In Austria sono state introdotte riforme per ridurre il numero di pensioni di invalidità. In Belgio è stato innalzato il limite di età per l'accesso dei lavoratori più anziani al sistema del "credito di tempo" (*crédit-temps*) ed è stato soppresso il sistema del prepensionamento a tempo parziale. In Danimarca i progetti di riforma delle pensioni di invalidità impongono che siano state esperite le possibilità di attivazione prima che si possa prendere in considerazione il pensionamento anticipato. In Spagna sarà accelerato il calendario per l'innalzamento dell'età pensionabile prevista per legge, passerà da 61 a 63 anni l'età per il pensionamento anticipato con l'applicazione di maggiori penalizzazioni e per due anni verrà sospeso l'accesso al pensionamento parziale. In Irlanda nuove iniziative consentiranno ai percettori di un'indennità di malattia o di invalidità di lavorare e di ricevere un sostegno al reddito e l'età pensionabile per legge passerà a 68 anni entro il 2028. Nei Paesi Bassi si stanno adottando misure per innalzare progressivamente a 67 anni, entro il 2023, l'età pensionabile, che successivamente potrà essere collegata alla speranza di vita. In Ungheria il pensionamento anticipato è stato di norma eliminato. Il governo del Regno Unito ha recentemente annunciato progetti che mirano a collegare l'età pensionabile alla speranza di vita.

Le misure si concentrano anche sulla promozione del **prolungamento della vita attiva** (Austria, Belgio, Bulgaria, Germania, Estonia, Finlandia, Lussemburgo, Polonia e Regno Unito). In Austria i lavoratori più anziani con problemi di salute possono usufruire di misure attive del mercato del lavoro, di misure di reinserimento professionale e di riqualificazione, di indennità per lavoro a tempo parziale e di sussidi all'occupazione. In Belgio nel caso dei licenziamenti collettivi le aziende con più di 20 dipendenti devono fare in modo che la distribuzione per età dei lavoratori licenziati sia identica a quella dell'azienda e sono tenute a elaborare un piano annuale per i lavoratori di 45 anni e più. Nella Repubblica ceca l'età pensionabile sarà innalzata di due mesi ogni anno senza alcun tetto massimo, conformemente alla riforma pensionistica adottata alla fine del 2011. In Estonia l'attenzione si concentra sui lavoratori più anziani, sulla partecipazione all'apprendimento permanente e sulla salute di tali lavoratori. In Finlandia vanno intesi come uno strumento per il prolungamento della vita attiva gli sforzi compiuti per migliorare la qualità della vita lavorativa e il benessere al lavoro. In Lussemburgo le imprese con oltre 150 dipendenti sono obbligate a fornire maggiore sostegno ai

lavoratori più anziani in azienda. In Polonia si stanno compiendo sforzi per offrire maggiori opportunità di apprendimento alle persone più anziane e migliorare la qualità dell'insegnamento loro riservato. Nel Regno Unito l'età pensionabile standard è stata soppressa nell'ottobre del 2011.

Alcuni Stati membri hanno adottato misure che non favoriscono il prolungamento della vita attiva. Nella Repubblica ceca sarà inasprito il prelievo fiscale sul lavoro dei pensionati e ciò rischia di ridurre la partecipazione dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro. In Francia è stata reintrodotta la possibilità di andare in pensione a 60 anni per coloro che abbiano iniziato a lavorare a 18 anni di età, purché in regola con i contributi sociali. In Ungheria è stata fissata un'età pensionabile obbligatoria per tutti i dipendenti pubblici, tranne quelli del settore medico.

3.2. Sostegno all'occupazione, in particolare dei giovani

È stata adottata una serie di misure a sostegno dell'occupazione dei giovani, in particolare di quelli che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o formazione. La Finlandia sta varando un meccanismo globale di "**Garanzia per i giovani"** per offrire ai giovani, entro tre mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione, la garanzia di un lavoro, di un tirocinio o un'opportunità di studio, di apprendistato o di reinserimento nel mercato del lavoro.

Alcuni paesi (Belgio, Bulgaria, Spagna, Cipro, Irlanda, Polonia, Portogallo, Svezia e Slovenia) stanno promuovendo iniziative volte a **rafforzare gli apprendistati di qualità** e i contratti di tirocinio. In Belgio, per i disoccupati di età inferiore ai 25 anni che non abbiano trovato un lavoro al termine di sei mesi di inserimento professionale è stato introdotto un vasto programma di tirocini aziendali. In Bulgaria negli uffici centrali e regionali della pubblica amministrazione vengono promossi tirocini, prioritariamente a beneficio dei giovani con disabilità. In Irlanda sono adottate iniziative di attivazione e miglioramento della qualificazione dei giovani attraverso 5 000 tirocini della durata di 6-9 mesi. In Spagna sono state intraprese iniziative per mettere a punto un patto per l'istruzione e l'apprendistato e per istituire un sistema duale di formazione professionale. In Polonia un progetto pilota si rivolge ai disoccupati di età inferiore ai 30 anni offrendo il sostegno di un tutor personale e assegni di formazione e di tirocinio. In Portogallo godono di un sostegno i tirocini professionali e gli inserimenti al lavoro. In Slovenia ai giovani disoccupati di età inferiore ai 30 anni viene offerto un periodo di occupazione di 15 mesi e il governo promuove apprendistati volontari presso l'amministrazione tributaria e le istituzioni responsabili della prevenzione della corruzione. In Svezia il governa eroga fino a 2 750 EUR l'anno per studente per stimolare l'offerta di posizioni di apprendista sui luoghi di lavoro e una proposta prevede un ulteriore innalzamento di questa sovvenzione nel periodo 2014-2016.

Altre azioni concrete a sostegno dei giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o formazione comprendono i programmi riguardanti la **formazione professionale** (Germania, Lettonia e Finlandia), la formazione sul lavoro (Lituania) e il sostegno finanziario (Ungheria). In Germania i giovani provenienti da un contesto migratorio hanno ora maggiori possibilità di accesso a un programma di formazione professionale. In Lituania il progetto "Accrescere l'occupazione giovanile", che si rivolge ai giovani di età inferiore ai 29 anni, sussidia i salari e sovvenziona le spese sostenute per organizzare l'acquisizione di abilità sul lavoro. In Lettonia ai disoccupati di età compresa tra i 15 e i 24 anni è offerta la possibilità, durante un periodo di nove settimane, di cimentarsi in tre diversi mestieri in un istituto di formazione professionale. In Ungheria è stata introdotta la "garanzia primo impiego", che offre ai datori di lavoro il rimborso totale della retribuzione, cioè del salario lordo e dei contributi sociali.

In vari Stati membri sono stati istituiti **partenariati** con le **parti sociali** per promuovere contratti di apprendistato o di tirocinio di qualità (Bulgaria, Repubblica ceca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Romania e Slovacchia). In Bulgaria esistono misure volte a finanziare o sostenere i costi di investimento e i costi del lavoro legati alla creazione di posti di lavoro per i giovani. Nella Repubblica ceca un progetto finanziato dal Fondo sociale europeo si fa carico delle spese sostenute dalle imprese per i tirocini, in particolare quelli di laureati e di persone prive di esperienza di lavoro che devono integrare i loro profili di competenze. In Irlanda nuove misure offrono ai disoccupati altri posti di formazione: ciò grazie alla collaborazione e all'impegno dei datori di lavoro, delle imprese e degli istituti di istruzione e formazione. In Romania le imprese che assumono giovani di età inferiore ai 25 anni riceveranno per ogni lavoratore assunto l'esenzione per un anno dal pagamento dei contributi sociali. In Slovacchia i posti di lavoro nel settore privato saranno sovvenzionati per un anno

fino a concorrenza del salario minimo, con i datori di lavoro che dovrebbero contribuire per almeno sei mesi.

Solo in pochi Stati membri (Ungheria, Slovacchia e Italia) sono state adottate misure di riforma della **normativa in materia di tutela del lavoro**. In Ungheria le modifiche riguardano la disciplina della pluriattività, l'articolazione dell'orario di lavoro flessibile e la semplificazione delle norme sui licenziamenti. Il Portogallo ha ridotto i trattamenti di fine rapporto, calcolandoli sulla base di 20 giorni per ogni anno di lavoro sia per i contratti a tempo indeterminato sia per quelli a tempo determinato e ha reso più agevole la definizione di licenziamento individuale per motivi economici. In Italia la legge che disciplina i licenziamenti individuali illegittimi nelle aziende con oltre 15 dipendenti è stata modificata al fine di incrementare la flessibilità in uscita dal mercato del lavoro e sono state introdotte misure volte a limitare gli abusi dei contratti di lavoro atipici. In Slovacchia le misure sono intese a limitare la durata massima e il numero dei contratti successivi a tempo determinato e a sopprimere le deroghe previste per le agenzie di lavoro temporaneo.

Solo pochi Stati membri stanno compiendo passi avanti nell'**adeguamento dei sistemi di istruzione e formazione secondo le esigenze del mercato del lavoro** (Belgio, Irlanda, Lituania, Malta e Slovacchia). In Irlanda le misure mirano ad aiutare disoccupati ed ex lavoratori autonomi a rimanere il più vicino possibile al mercato del lavoro: si offre loro l'accesso a opportunità di formazione e di istruzione superiore a tempo parziale in modo che possano migliorare la loro qualificazione o riqualificarsi in settori nei quali è probabile che si concretizzino occasioni di lavoro sostenibili. In Lituania si procederà per tappe a una mappatura delle qualifiche al fine di fornire agli interessati migliori informazioni sulla struttura della domanda di abilità e individuare le specializzazioni più richieste. A Malta gli studenti sono incoraggiati a proseguire l'istruzione conseguendo le qualifiche richieste dall'industria e mediante un credito d'imposta che copre fino all'80% delle spese di iscrizione sostenute. In Slovacchia la legge recentemente adottata in materia di istruzione e formazione professionale mira a rafforzare il nesso tra l'IFP e le esigenze del mercato del lavoro. Anche in Belgio tutte le Comunità del paese hanno adottato misure per riformare la formazione professionale per accrescerne la qualità, la flessibilità e rafforzarne la pertinenza alle esigenze del mercato del lavoro.

Una serie di misure è stata adottata per **valutare la qualità e rivedere i finanziamenti delle università** (Italia, Lettonia e Malta). L'Italia ha preso misure per ridurre la generosità dei finanziamenti, mentre le tasse universitarie sono destinate a subire un aumento compreso tra il 25% e il 100%. Per quanto riguarda le borse di studio, solo Malta ha annunciato che verranno mantenuti i due sistemi di borse di studio. La Lettonia ha avviato una valutazione su vasta scala di oltre 800 programmi di istruzione superiore ed è in cantiere una serie di riforme, tra cui la riforma del processo di accreditamento, lo sviluppo di un nuovo modello di finanziamento delle università e la riforma della gestione delle università.

Nonostante il semestre europeo inviti ad accordare la priorità alla spesa pubblica che sia in grado di favorire la crescita, i dati indicano che si sta procedendo a tagli a scapito degli **investimenti nell'istruzione**. Numerosi Stati membri hanno diminuito la spesa per l'istruzione per due anni consecutivi, nel 2011 e 2012 (Estonia, Italia, Lettonia, Lituania e Regno Unito) oppure nel 2011 o nel 2012 (Belgio, Bulgaria, Irlanda, Francia, Cipro, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Finlandia). Anche in Spagna il dibattito sul risanamento dei conti pubblici si concentra sul settore dell'istruzione. Il bilancio per questo settore resta, invece, immutato o è in aumento nella Repubblica ceca, in Danimarca, Lussemburgo, a Malta e in Austria.

3.3. Tutelare i gruppi più vulnerabili

Una serie di Stati membri (Estonia, Lettonia e Spagna) si è preoccupata di affrontare l'**efficacia dei sistemi di protezione sociale**. In Estonia le prestazioni offerte dall'assicurazione di disoccupazione aumenteranno in misura considerevole a decorrere dal 2013, a corredo e a compensazione della riforma della legislazione del lavoro del 2009. In Irlanda, malgrado tagli generalizzati delle prestazioni sociali, le persone vulnerabili percepiscono ancora un sostegno al reddito, anche se minore. In Lettonia le indennità di disoccupazione non dipenderanno più dall'anzianità assicurativa, ma si fonderanno sul principio di una copertura decrescente per un periodo massimo di nove mesi. In Spagna l'attivazione del regime di reddito minimo sarà legata alla lunghezza della carriera lavorativa del richiedente.

Alcuni Stati membri hanno compiuto passi avanti per quanto riguarda l'attuazione di **strategie di inclusione attiva**, concentrandosi su un adeguato sostegno al reddito, su mercati del lavoro inclusivi e sull'accesso a servizi di qualità (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Malta, Polonia e Svezia). In Austria è stato adottato un piano d'azione per le persone con disabilità, che comprende misure nei seguenti ambiti: lotta alla discriminazione, accessibilità, assistenza, istruzione, occupazione e autonomia di vita. In Danimarca nel giugno 2012 è stata approvata un'importante riforma delle pensioni di invalidità. Il diritto di accesso a queste prestazioni viene limitato alle persone di età superiore ai 40 anni e vengono previste équipe di riabilitazione a sostegno dei servizi sanitari, sociali, del lavoro e dell'istruzione. A Malta le organizzazioni del volontariato sono incoraggiate a dare lavoro alle persone svantaggiate fruendo dell'assegnazione di aiuti finanziari. In Svezia il governo intende rafforzare ulteriormente la posizione dei gruppi vulnerabili nel mercato del lavoro attraverso un maggior numero di misure attive del mercato del lavoro a favore dei disoccupati di lunga durata e delle persone che occupano una posizione precaria nel mercato del lavoro. In Portogallo è stato istituito un mercato sociale degli affitti al fine di garantire alle categorie più vulnerabili l'accesso a un alloggio di qualità e a prezzi accessibili.

Tra quelle adottate, solo poche misure riguardano l'**accesso a servizi a sostegno dell'integrazione nel mercato del lavoro** e nella società (Repubblica ceca, Irlanda e Polonia). Nella Repubblica ceca è in fase di varo, a livello locale, un programma pilota su piccola scala che offre alloggi migliori e una riqualificazione alle famiglie socialmente escluse (soprattutto rom) che garantiscono la frequenza costante della scuola elementare da parte dei loro figli. In Irlanda il FSE sostiene i programmi finalizzati a rendere gli immigrati indipendenti finanziariamente e più integrati socialmente: ciò attraverso il lavoro o il proseguimento dell'istruzione e della formazione. In Polonia sono stati ampliati i criteri di reddito per l'accesso al sostegno a favore dei lavoratori poveri ed è stato aumentato l'importo delle prestazioni in denaro dell'assistenza sociale anche per gli stranieri e i rifugiati che partecipano a corsi di formazione linguistica.