COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 8.3.2016
SWD(2016) 51 draft

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Principali tendenze dell'economia, dell'occupazione e della società alla base del pilastro europeo dei diritti sociali

che accompagna il documento

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

Avvio di una consultazione sul pilastro europeo dei diritti sociali

{COM(2016) 127 final}
{SWD(2016) 50 final}

Indice

1. INTRODUZIONE 4

2. LA PROTEZIONE SOCIALE IN EUROPA: UNA PANORAMICA 7

2,1. Il variegato panorama dei modelli di protezione sociale e dei livelli di spesa sociale 7

2,2. Funzione redistributiva e di ammortizzatore 10

2,3. Il ruolo delle parti sociali 12

3. TENDENZE DI LUNGO PERIODO, TRASFORMAZIONI SOCIALI ED EVOLUZIONE DELLE ESIGENZE 13

3,1. Un continente che invecchia 13

3,2. Aumento delle lavoratrici e modificazione delle strutture familiari 16

3,3. Una popolazione e una popolazione attiva molto più diversificate 17

3,4. Aumento del livello di istruzione 18

4. L'IMPATTO DELLA CRISI: L'INTERRUZIONE DELLA CONVERGENZA ... 24

4,1. Divergenze occupazionali 24

4,2. Recenti tendenze in materia di disuguaglianze di reddito 28

4,3. Povertà ed esclusione sociale 30

4,4. Sostenibilità delle finanze pubbliche, finanziamento dei servizi pubblici ed evoluzione verso l'innovazione sociale 33

5. IL NUOVO MONDO DEL LAVORO, DELL'OCCUPAZIONE E DELLE COMPETENZE 33

5,1. Mutamenti tecnologici e mutamenti settoriali 33

5,3. Competenze per un'occupazione in evoluzione 40

6. ESIGENZE E PROBLEMI SPECIFICI DELLA ZONA EURO 44

1. Introduzione

Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione illustra alcune delle principali tendenze dell'economia, dell'occupazione e della società di particolare interesse per la discussione sulla creazione di un pilastro europeo dei diritti sociali[1]. Il pilastro è destinato alla zona euro, ma anche altri Stati membri possono aderirvi qualora lo desiderino.

La discussione sul pilastro fornisce l'occasione di riesaminare le tendenze del mondo del lavoro e della società,
fare il punto sugli effetti della peggiore crisi economica e sociale degli ultimi decenni e guardare al futuro per considerare le tendenze di lungo periodo che sono di grande rilevanza al di là della crisi. Questa valutazione deve tener conto della notevole diversità delle situazioni e delle sfide cui i paesi europei devono far fronte,
delle particolari esigenze della zona euro nonché degli aspetti comuni tra gli approcci europei in una prospettiva globale.

Un aspetto importante della consultazione avviata oggi sta nell'accertarsi che i principi che saranno enunciati nel pilastro siano applicabili non soltanto alla realtà odierna, ma anche a quella futura. Per questo motivo, oltre all'analisi presentata qui, si prevede un flusso di lavoro dedicato alla consultazione, per discutere il futuro del lavoro e dei sistemi di protezione sociale[2].

Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione mette in evidenza quattro tendenze in particolare.

In primo luogo la crisi ha prodotto conseguenze sociali di ampia portata, che in futuro potrebbero pregiudicare le opportunità di crescita e la performance economica in tutta Europa. La ripresa si sta lentamente consolidando sia nell'UE che nella zona euro, ma la crescita della produttività rimane modesta, con effetti sulla competitività e il tenore di vita di molti paesi. La disoccupazione registra un costante calo, ma la disoccupazione di lungo periodo e
la percentuale di giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o formazione (NEET) rimangono alte. Inoltre, benché l'Europa goda di uno dei sistemi di protezione sociale più articolati, circa un quarto della popolazione dell'UE (122 milioni di persone) è a rischio di povertà o di esclusione sociale,
e tra i soggetti più vulnerabili figurano i bambini[3].

La crisi ha aggravato le ben note sfide in diversi Stati membri, tra cui la segmentazione dei mercati del lavoro in diverse categorie di lavoratori, nonché tra persone in cerca di lavoro e occupati, e la persistente presenza di posti di lavoro vacanti in alcuni settori e alcune regioni, nonostante l'alta disoccupazione, a causa di un significativo squilibrio tra domanda e offerta di competenze.

In secondo luogo, il ritmo e l'entità dei cambiamenti che investono il mondo del lavoro stanno ulteriormente trasformando le condizioni occupazionali. I modelli di produzione globali e l'organizzazione del lavoro transfrontaliero hanno prodotto effetti sull'economia europea e sui rispettivi mercati del lavoro molto prima della crisi finanziaria.
La nuova organizzazione del lavoro, insieme ai mutamenti tecnologici e alla digitalizzazione dell'economia, offre nuove opportunità, aumenta le possibilità di lavoro autonomo e di nuovi tipi di

[1] COM(2016) 127 dell'8 marzo 2016 - Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali.
[2] Cfr. la pagina web dedicata alla consultazione all'indirizzo: http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights
[3] Eurostat (2015), "The risk of poverty or social exclusion affected 1 in 4 persons in the EU in 2014"; Commissione europea (2015), Progetto di relazione comune sull'occupazione della Commissione e del Consiglio che accompagna
la comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita 2016.

attività e rende i percorsi professionali più svariati[4], ma d'altra parte crea il rischio di "zone grigie" in termini di diritti del lavoro e di accesso alla protezione sociale.

Queste tendenze sono amplificate dalla cosiddetta quarta rivoluzione industriale[5], un cambiamento di paradigma nella creazione del valore economico e nella struttura della vita lavorativa. Le opportunità percepite in termini di creazione di posti di lavoro vanno di pari passo con il riemergere di preoccupazioni in merito all'effetto di sostituzione e alla soppressione di un crescente numero di posti di lavoro provocata dall'automazione. Le competenze e l'accesso all'apprendimento permanente sono più che mai importanti alla luce dell'evoluzione della realtà lavorativa.

In terzo luogo, le tendenze demografiche fanno pensare che la capacità di crescita dell'Europa farà sempre più affidamento sulla sua capacità di incrementare la produttività, ossia di spostarsi verso settori di alta gamma, e sull'ottimizzazione del capitale umano dell'Europa, mobilitando la popolazione attiva europea. Di questa fanno parte le donne, il cui tasso di occupazione sta gradualmente aumentando ma rimane inferiore a quello degli uomini in gran parte dei paesi europei, nonché i giovani e i lavoratori più anziani[6]. Ciò comporta anche la necessità di affrontare gli ostacoli che si frappongono alla partecipazione dei soggetti sottorappresentati nel mercato del lavoro, per esempio i cittadini nazionali di paesi terzi.

Le tendenze demografiche inoltre esercitano pressioni sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale e mettono in dubbio la loro capacità di adattarsi alle nuove strutture familiari e alle nuove tendenze della società, come per esempio la tendenza a vivere singolarmente. Nel corso degli anni, il ruolo dei sistemi di protezione sociale si è ampliato comprendendo la fornitura di servizi, l'incentivazione della partecipazione al mercato del lavoro e in generale l'investimento nell'occupabilità delle persone. I servizi sociali sono stati inoltre organizzati a favore dello sviluppo del bambino, tenendo conto delle esigenze delle famiglie a doppio reddito e promuovendo la partecipazione delle donne alla forza lavoro. Eppure la capacità dei sistemi di protezione sociale di fornire un'adeguata assistenza finanziaria e prevenire la povertà, favorendo al contempo l'integrazione dei beneficiari nel mercato del lavoro, rimane una sfida per numerosi paesi.

In quarto luogo, le divergenze che si riscontrano tra performance sociali e occupazionali possono influire pesantemente sui risultati della zona euro. Durante la crisi la capacità di adeguamento di molti Stati membri della zona euro ha mostrato vari limiti il che ha aumentato le disparità a livello sociale e occupazionale, mettendo alla prova la resilienza e la stabilità dell'intera zona euro. Negli ultimi anni, gli Stati membri della zona euro hanno convenuto un più rigoroso coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, ma questa integrazione più profonda dell'Unione economica e monetaria comprende anche necessariamente una dimensione sociale.

Come sottolineato nella relazione dei cinque presidenti "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa"[7], in una zona con una moneta unica gli Stati membri devono acquisire la capacità di assorbire gli shocke realizzare meccanismi di adeguamento del mercato del lavoro. Una maggiore

[4] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), Reimagining Work, Green Paper Work 4.0.
[5] Forum economico mondiale (2016), "The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond".
[6] Commissione europea (2015), "2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)", direzione generale degli Affari economici e finanziari.
[7] "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, giugno 2015.

convergenza verso istituzioni del mercato del lavoro e infrastrutture sociali solide può favorire la resilienza, la coesione sociale e l'adeguamento macroeconomico nella zona euro e oltre i suoi confini.

Per il futuro si prospettano sfide importanti. La vita lavorativa probabilmente si allungherà e diverrà meno lineare: probabilmente sarà caratterizzata da molte transizioni occupazionali e professionali e da diverse esigenze; le costrizioni imposte dal dal ciclo di vita e di lavoro indurranno interruzioni di carriera per responsabilità di assistenza o per accedere a opportunità di riqualificazione. La nozione di lavoro diviene sempre più fluida e sfumata; le rapide e continue trasformazioni innescate dalla tecnologia si presentano come sfide ma anche come opportunità. Viene messa alla prova la capacità dei sistemi di protezione sociale di garantire equità e mobilità verso l'alto ed è ancora necessario un forte impegno per investire nelle competenze e nel capitale umano in Europa.

I benefici degli interventi politici in tutti questi campi richiederanno senz'altro tempo per concretizzarsi, tuttavia i costi derivanti dalla mancanza di un'azione concertata sarebbero certamente percepiti ancor più intensamente.

2. La protezione sociale in Europa: una panoramica

Lo Stato sociale europeo assolve gli obiettivi fondamentali della protezione dai rischi della vita, della riduzione della povertà, della redistribuzione inter e intragenerazionale e della stabilizzazione macroeconomica. L'Europa è caratterizzata da un'ampia varietà di istituzioni di protezione sociale e del mercato del lavoro, anche per quanto riguarda l'organizzazione del dialogo sociale, che rimane un elemento fondante del modello sociale europeo e di un'economia sociale di mercato ben funzionante. Negli ultimi anni i sistemi di protezione sociale hanno contribuito ad attenuare l'impatto della crisi economica e finanziaria, ma la loro efficienza e sostenibilità finanziaria sono state messe a dura prova.

2,1. Il variegato panorama dei modelli di protezione sociale e dei livelli di spesa sociale

Gli Stati sociali europei si sono sviluppati soprattutto nella seconda metà del ventesimo secolo, in un periodo di forte crescita economica, per riconciliare le dinamiche, spesso contrastanti, della solidarietà e della competitività, del lavoro e del capitale, dell'equità e dell'efficienza. Gli obiettivi principali dello Stato sociale sono stati perseguiti soprattutto tramite la regolamentazione, la ridistribuzione del reddito, la fornitura di beni pubblici e un'assicurazione collettiva contro i rischi individuali e socioeconomici[8].

Sono stati sviluppati alcuni strumenti per offrire protezione contro i rischi vita e quelli connessi al mercato del lavoro; per ridurre la povertà e le disuguaglianze di reddito; per incoraggiare la tutela dei bambini e della famiglia; per favorire la partecipazione della forza lavoro; e per migliorare la salute e le competenze della popolazione[9]. L'importanza attribuita alle diverse funzioni varia radicalmente da un paese all'altro, così come la loro ampiezza e generosità[10], nonché la loro efficienza ed equità[11].

In Europa le differenze tra i diversi modelli di protezione sociale hanno dato luogo a una serie di categorizzazioni[12], che tengono conto del livello di sostegno al reddito offerto a coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro, degli effetti delle politiche di protezione sociale sulla mobilità sociale, e delle differenze tra i prestatori di servizi sociali (cioè pubblici o privati).

Al di là di tali classificazioni, nel corso del secolo i modelli hanno teso alla convergenza per rispecchiare l'evoluzione dei bisogni sociali. Tuttavia, a fini illustrativi, è possibile categorizzare i

---

[8] Lindert, P.H. (2004), "Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century", Cambridge University Press (ed. it.: *Spesa sociale e crescita*, Milano, Università Bocconi Editore, 2007); Begg, I., Draxler, J. and Mortensen, J. (2008), "Is Social Europe Fit for Globalisation? A study of the social impact of globalization in the European Union". Bruxelles: Commissione europea, Centro per gli studi politici europei.

[9] Boeri, T. (2002) "Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win", relazione presentata al convegno organizzato dalla Kennedy School of Government, Harvard University, 11-12 aprile.

[10] Sapir A. (2005), "Globalisation and the Reform of European Social Models", Bruegel Policy Contribution; Begg I. et al. (2008), op. cit.; Ferrera M. (1996) "The Southern Model of Welfare in Social Europe" in Journal of European Social Policy, 6:1, 1996, pagg. 17-37; Esping-Andersen G. (1990), "The Three Worlds of Welfare Capitalism", New Jersey: Princeton University Press.

[11] Commissione europea, (2016), "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE) 2015.

[12] Commissione europea (2016), "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE) 2015, op. cit., (capitoli 2-3, Tabella 1); Ebbinghaus, B. (2012), "Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?", ESPAnet Conference, Edimburgo, Regno Unito, 6-8 settembre, 2012; Sapir A. (2005), "Globalisation and the Reform of European Social Models", Bruegel Policy Contribution; Begg I. et al. (2008), op. cit.; Ferrera M. (1996) "The Southern Model of Welfare in Social Europe" in Journal of European Social Policy, 6:1, pagg.17-37; Esping-Andersen G. (1990), "The Three Worlds of Welfare Capitalism", New Jersey: Princeton University Press.

sistemi nazionali di protezione sociale in diversi gruppi, seguendo essenzialmente le regioni geografiche europee[13]:

- Il *gruppo nordico* registra i livelli più alti di spesa per la protezione sociale, di prestazioni previdenziali universali e di sindacalizzazione. L'intervento nei mercati del lavoro è caratterizzato da una combinazione di politiche attive del mercato del lavoro per promuovere l'integrazione in un'occupazione redditizia. Le parti sociali svolgono un ruolo chiave nella fissazione del salario e delle condizioni di lavoro. Le assicurazioni sociali comprendono una combinazione di disposizioni generali, prestazioni in funzione del reddito e prestazioni in natura.
- Il *gruppo dell'Europa continentale occidentale* poggia in ampia misura sulle prestazioni di disoccupazione a base assicurativa e sulle pensioni di vecchiaia, tradizionalmente mirate a gestire le fluttuazioni di reddito nell'arco della vita. Nonostante il numero degli iscritti sia in calo, i sindacati mantengono la loro forza poiché le normative estendono la copertura della contrattazione collettiva ai lavoratori non sindacalizzati.
- Il *gruppo anglosassone* presenta un sistema di assistenza sociale di ultima istanza relativamente ampio, con trasferimenti limitati rivolti alle persone in età lavorativa. Le misure di attivazione sono importanti come lo sono i regimi in base ai quali l'accesso alle prestazioni dipende da un'occupazione regolare. Questo modello è caratterizzato da sindacati relativamente deboli e da una contrattazione salariale decentrata.
- Il *gruppo mediterraneo* è altamente Stato-centrico. La spesa sociale può tendenzialmente essere orientata verso le pensioni di vecchiaia e in molti casi ammette un'elevata segmentazione di status e diritti. Questo gruppo è caratterizzato da una struttura salariale relativamente omogenea frutto della contrattazione collettiva.
- Il *gruppo baltico e dell'Europa centrale e sud-orientale* è caratterizzato da prestazioni previdenziali più limitate[14] basate su una spesa previdenziale Stato-centrica, ma anche sul sostegno fornito dalle famiglie, con sistemi di contrattazione relativamente frammentati.

Negli ultimi decenni, il ruolo degli Stati sociali si è ampliato erogando servizi in maniera più attiva, promuovendo la partecipazione al mercato del lavoro e in generale investendo nell'occupabilità. Aprendosi sempre di più alle necessità delle famiglie, i servizi sociali si sono impegnati a favore delle esigenze delle famiglie a doppio reddito, promuovendo la partecipazione delle donne alla forza lavoro e lo sviluppo del bambino. I servizi per l'infanzia e l'assistenza di lungo periodo agli anziani hanno acquistato importanza sempre maggiore al pari della necessità di una buona assistenza sanitaria preventiva e terapeutica. Le politiche di pensionamento anticipato sono state gradualmente sostituite da iniziative volte a favorire una vita lavorativa più lunga e più sana. L'inclusione dei residenti provenienti da un contesto migratorio è diventata un tema sempre più importante; aspetto questo ancor più necessario alla luce dei recenti flussi di migranti e di rifugiati.

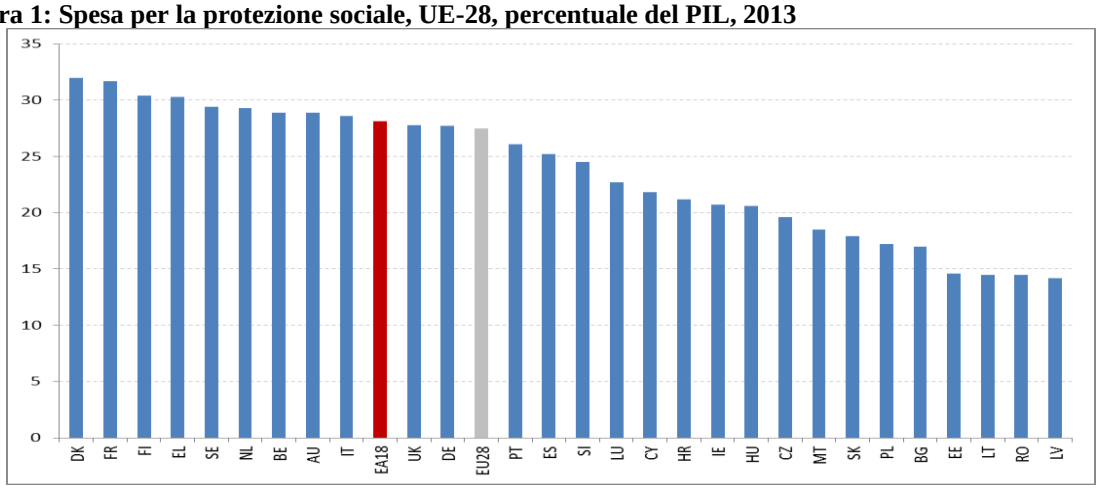
In un quadro così variegato, i livelli di spesa sociale variano sensibilmente da una parte all'altra d'Europa. Paesi come Danimarca, Francia, Finlandia e Grecia spendono oltre il 30% del PIL (senza considerare l'istruzione) nei servizi sociali, mentre Estonia, Lettonia, Lituania e Romania spendono meno del 15% (Figura 1)[15].

[13] In questi regimi si osserva un'ampia variazione in termini di input e risultati delle politiche di protezione sociale.

[14] Secondo la Banca mondiale (2015), "EU Regular Economic Report, Fall 2015", occorre distinguere tra (a) Cipro, Croazia e Ungheria che sono avviate verso la formazione di uno Stato sociale del tutto equilibrato, (b) Lettonia, Lituania, Malta e Slovacchia che hanno già realizzato piccoli Stati sociali equilibrati; e (c) Bulgaria, Repubblica Ceca ed Estonia che hanno ancora Stati sociali alquanto limitati.

[15] Commissione europea (2015), "Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation".

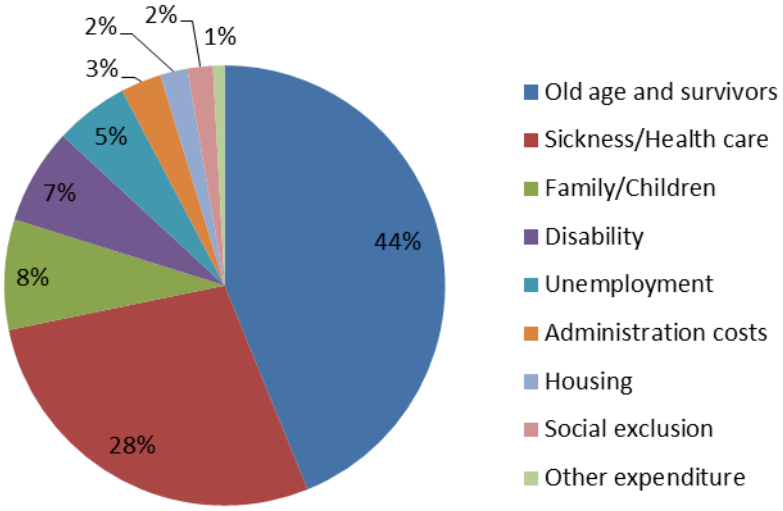
Figura 1: Spesa per la protezione sociale, UE-28, percentuale del PIL, 2013



Nota: i dati per la Grecia e la Polonia, per la ZE18 e l'UE-28 riguardano il 2012
Fonte: Eurostat

Le pensioni di vecchiaia e di reversibilità rappresentano la quota maggiore (44%) della spesa sociale complessiva, seguite dalla spesa pubblica per l'assistenza sanitaria e le prestazioni di malattia (28%) (Figura 2). Negli ultimi dieci anni la spesa per la disoccupazione ha fatto registrare la variazione maggiore: è scesa tra il 2005 e il 2007, per aumentare bruscamente in conseguenza della crisi tra il 2008 e il 2009, e contrarsi lievemente in seguito, anche in coincidenza con la seconda crisi recessiva (2012-13).

Figura 2: Struttura della spesa per la protezione sociale UE-28, percentuale della spesa complessiva, 2012



Legenda	
Old age and survivors	Pensioni di vecchiaia e di reversibilità
Sickness/Health care	Assistenza sanitaria e le prestazioni di malattia
Family/Children	Famiglia/Bambini
Disability	Disabilità
Unemployment	Disoccupazione
Administration costs	Costi amministrativi
Housing	Abitazione
Social exclusion	Esclusione sociale
Other expenditure	Altre spese

Fonte: Eurostat, spesa: risultati principali

2,2. Funzione redistributiva e di ammortizzatore

La crisi economica e finanziaria del 2008 ha confermato il ruolo svolto dalla spesa sociale - e soprattutto dalle prestazioni di disoccupazione - come stabilizzatore automatico che contribuisce alla resilienza dell'economia e della società. Per garantire un'effettiva stabilizzazione macroeconomica sono essenziali sia un'efficace spesa sociale sia il sostegno alla popolazione in età attiva.

Complessivamente, mentre la spesa sociale ha svolto una funzione significativa nella prima fase della crisi, sostenendo i redditi delle famiglie colpite dalla disoccupazione o dalle riduzioni salariali in quasi tutti i paesi tra il 2008 e il 2009, dal 2010 in poi questo contributo si è ridotto. Ciò dipende in parte dalla quota crescente di disoccupati di lungo periodo che hanno perso l'accesso alle prestazioni a base assicurativa.

In particolare, vari paesi dell'Europa meridionale e Stati baltici, dove la crisi è stata più dura e le condizioni iniziali erano più fragili che in altre parti d'Europa, sono stati costretti a inasprire le condizioni di ammissibilità a prestazioni in denaro, a congelare l'indicizzazione e a limitare le prestazioni in natura e i servizi sociali[16].

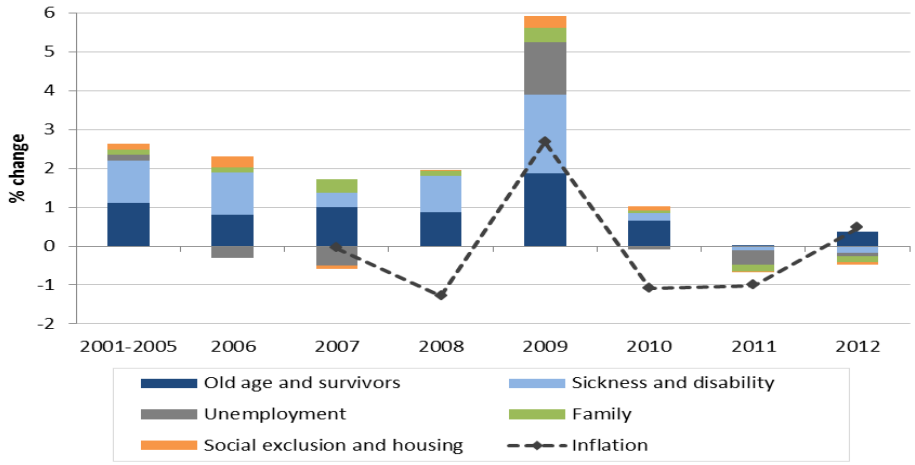
Al di là del livello di spesa, gli effetti distributivi e di stabilizzazione della spesa sociale sono fortemente influenzati dalla sua composizione[17], soprattutto per quanto riguarda la struttura delle prestazioni e i relativi meccanismi di indicizzazione. [18]

Figura 3: Spesa complessiva per la protezione sociale, tendenze di crescita reale nell'UE, 2001-2012

[16] Hemerijck A. (2012) "When Changing Welfare States and the Eurocrisis meet", Saggi in Sociologica, 1/2012; Matsaganis M., e Leventi C. (2014), "The distributional impact of austerity and the recession in Southern Europe" in South European Society and Politics 19 (3) 393-412.

[17] Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (2009), "Relazione della Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale".

[18] Comitato per la protezione sociale e servizi della Commissione europea (2015), "Joint Report on: Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation", pagg. 34-39; Commissione europea (2014); Commissione europea (2014), "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE) 2014.



Legenda	
Old age and survivors	Pensioni di vecchiaia e di reversibilità
Unemployment	Disoccupazione
Social exclusion and housing	Esclusione sociale e abitazione
Sickness and disability	Malattia e disabilità
Family	Famiglia
Inflation	Inflazione

Fonte: Commissione europea (2016), "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE) 2015.

In alcuni casi prestazioni e servizi scarsamente integrati si rivelano poco efficaci nell'affrontare la povertà e sostenere l'integrazione nel mercato del lavoro. Anche l'accesso a servizi essenziali come trasporti, energia e servizi finanziari rappresenta un problema in parecchi paesi dell'Unione europea, mentre la carenza di alloggi adeguati e l'insicurezza abitativa è fonte di grave preoccupazione in tutta l'Unione europea.

Le conseguenze dell'invecchiamento della società europea, la necessità di politiche di protezione e attivazione più efficaci per tutto l'arco della vita le crescenti pressioni sulla sostenibilità delle finanze pubbliche sono tutti fattori che esigono sistemi di protezione sociale più efficienti Oltre alla loro funzione specifica, i sistemi di protezione sociale efficienti con adeguati livelli di spesa sociale opportunamente strutturata, contribuiscono alla crescita economica in modo duplice e sinergico[19].

In primo luogo, una migliore integrazione tra servizi sociali e per l'occupazione e politiche attive del mercato del lavoro può agevolare l'accesso al mercato del lavoro, fornire incentivi adeguati all'occupazione e sostenere competenze, occupabilità e transizioni professionali. In pratica la capacità delle prestazioni di disoccupazione,delle prestazioni di invalidità, e del reddito minimo, di fornire un'adeguata assistenza finanziaria e prevenire la povertà, favorendo al contempo l'integrazione dei beneficiari nel mercato del lavoro, rimane una sfida per numerosi paesi.

In secondo luogo, gli investimenti in capitale umano e servizi abilitanti, come l'assistenza all'infanzia, l'apprendimento permanente e la riconversione professionale, consentono a un maggior numero di persone di essere parte della forza di lavoro e di sviluppare la propria base di competenze lungo tutto l'arco della vita, facendo avanzare la società lungo la catena del valore e dell'innovazione e contribuendo così alla crescita economica[20]. A tale scopo sono necessari una valida istruzione primaria

[19] Gill, I. S. e Raiser, M. (2012), "Main Report: Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model", Washington D.C.: Banca mondiale.

[20] Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (2015), "In It Together. Why Less Inequality Benefits Us All", Parigi: OECD Publishing; Hemerijck, A. (2014), "Social Investment in 'Stocks', 'Flows' and "Buffers", in Politiche Sociali, 1 (1): 9-26; Hemerijck, A. e Vydra, S. (2016), "Navigating Social Investment Policy Analysis".

e secondaria, apprendistati per giovani adulti, un'agevole transizione dal mondo della scuola a quello del lavoro, nonché programmi di formazione e di apprendimento permanente per gli adulti e per i lavoratori più anziani al fine di aggiornare le loro competenze. Tutto questo, a sua volta, garantisce migliori opportunità occupazionali, una vita lavorativa più lunga e, di conseguenza, prospettive pensionistiche migliori.
Tra i servizi abilitanti rientra anche un'istruzione della prima infanzia universale e di buona qualità che promuova lo sviluppo cognitivo e l'integrazione sociale, impedendo così il trasferimento della povertà da una generazione all'altra,
nonché robuste reti di sicurezza che sostengano le transizioni legate al lavoro e alle circostanze della vita.

Per costruire economie resilienti è essenziale instaurare un corretto equilibrio tra la funzione di protezione sociale e la funzione di investimento sociale dei sistemi di protezione sociale. Gli investimenti nelle strutture dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza all'infanzia possono svolgere un ruolo importante nel sostegno a livelli più elevati di partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini per l'intero ciclo di vita e in produttività e retribuzioni più elevate[21]. Gli esempi dimostrano che Stati sociali efficienti e aperti a riforme e adattamenti possono creare un ambiente propizio per la crescita e gli investimenti[22].

2,3. Il ruolo delle parti sociali

Il dialogo sociale è un elemento fondante del modello sociale europeo e di un'economia sociale di mercato efficiente. Contribuisce a concepire sistemi più funzionali alle esigenze di lavoratori e datori di lavoro in termini di occupazione e competenze, nonché a costruire un'atmosfera di comprensione condivisa e fiducia reciproca,
tutti fattori essenziali per affrontare le sfide sociali e modernizzare le economie[23].

Le relazioni industriali abbracciano un'ampia gamma di settori, ma riguardano soprattutto le questioni correlate alla remunerazione. La contrattazione collettiva varia sensibilmente tra Stati membri e può aver luogo a livello nazionale, settoriale, regionale o aziendale[24]. Altre differenze riguardano il grado di copertura del lavoratore[25]e il coinvolgimento delle parti sociali nella gestione delle prestazioni di disoccupazione, della sicurezza sociale o della sanità pubblica (Figura 4).

---

[21] Cfr. per esempio: Kenworthy L. (2008), "Jobs with equality". Oxford: Oxford University Press; Kenworthy L. (2011), "Progress for the poor". Oxford: Oxford University Press; Pontusson, J. (2005), "Inequality and Prosperity: Social Europe versus Liberal America". Ithaca, NY: Cornell University Press; Esping-Andersen G. (2009), "The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles". Cambridge: Polity Press; Bernard, P., e Boucher, G. (2007) "Institutional competitiveness, social investment, and welfare regimes." In "Regulation and Governance" 1: 213-229; Begg, I., Draxler, J. e Mortensen, J. (2008), "Is Social Europe Fit for Globalisation? A study of the social impact of globalization in the European Union". Bruxelles: Commissione europea, Centro per gli studi politici europei. Eichhorst, W., e Hemerijck, A. (2010), "Welfare and employment: A European dilemma?" Pagg. 201-236 in "United In diversity? Comparing Social Models in Europe and America", a cura di J. Alber e N. Gilbert. Oxford: Oxford University Press;

[22] Leoni, Th. (2015), "Welfare state adjustment to new social risks in the post-crisis scenario. A review with focus on the social investment perspective". Vienna: WIFO; Kenworthy, L. (2004), "Egalitarian Capitalism: Jobs, Incomes and Growth in Affluent Countries". New York: Russell Sage. Boeri, T. e Garibaldi, P. (2009), "Beyond Eurosclerosis", in Economic Policy, luglio 2009, 24 (59) 409-461; Bertola et al. (2001), "Welfare and Employment in a United Europe", Cambridge MA: MIT Press.

[23] Business Europe (2014), "Future of Social Europe. Challenges and the Way Ahead"; Lapeyre, J. (2015), "European Social Dialogue: 30 Years of Experience and Progress but what does the Future hold?" in Notre Europe.

[24] Commissione europea, (2016), "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE) 2015, capitoli 2-3 per un resoconto dettagliato.

[25] Copertura: percentuale di lavoratori coperti da accordi di contrattazione collettiva (salariale) (escludendo i settori o le occupazioni che non hanno diritto alla contrattazione).

Figura 4: Tipologia degli Stati sociali e delle relazioni industriali

Zona geografica	Europa settentrionale	Europa continentale occidentale	Regno Unito, Irlanda	Europa meridionale	Europa centrale e sud-orientale, CY, MT
Caratteristiche principali	Corporativismo organizzato	Corporativismo, partenariato sociale	Pluralismo liberale (anglosassone)	Stato-centrico	Frammentato/ Stato-centrico
Rappresentanza dei lavoratori a livello aziendale	Sindacale, alta copertura	Sistema duale, alta copertura	Sindacale, copertura limitata	Sindacale, alta copertura	Sindacale, copertura limitata
Livello principale di contrattazione	Settoriale	Settoriale	Aziendale	Settoriale	Aziendale
Tipo di contrattazione	Integrativa	Integrativa	Antagonistica	Antagonistica	Acquiescente
Ruolo dello Stato nelle relazioni industriali	Limitato (mediatore)	All'ombra della gerarchia	Non intervento	Intervento frequente	Organizzatore della transizione
Ruolo delle parti sociali nella politica pubblica	Istituzionalizzato	Istituzionalizzato	Raro, innescato dagli eventi	Non come prassi costante	Non come prassi costante

Fonte: Adattato da Commissione europea (2016), Employment and Social Developments Report 2015 e Commissione europea (2008)

3. Tendenze di lungo periodo, trasformazioni sociali ed evoluzione delle esigenze

Nel mondo del lavoro e della società sono in atto mutamenti profondi e di lungo periodo. In particolare l'invecchiamento della popolazione e la necessità di adeguate politiche di protezione e attivazione per tutto l'arco della vita impongono di considerare con rinnovata attenzione l'efficacia e l'efficienza degli Stati sociali europei.
Al contempo la partecipazione delle donne al mercato del lavoro si sta ampliando, le strutture familiari mutano e la composizione della popolazione attiva è sempre più variegata. Inoltre i livelli di istruzione migliorano, anche se i problemi e le disuguaglianze persistono.

3,1. Un continente che invecchia

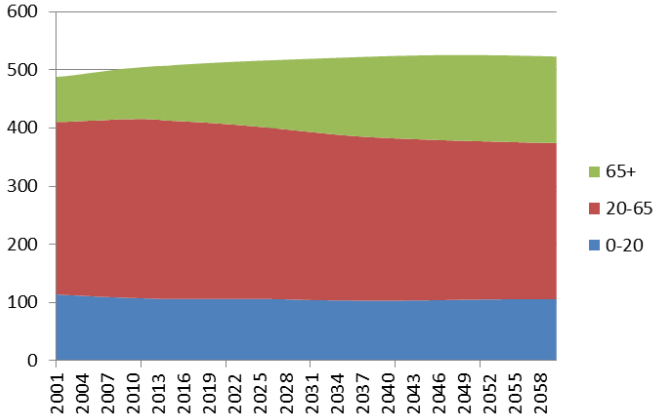
In futuro, la popolazione europea aumenterà leggermente ma diventerà notevolmente più anziana. Si prevede che la fascia di età 65+ passi da 96 milioni (2015) a 148 milioni (2060) mentre la popolazione in età lavorativa (20-65), secondo le proiezioni, diminuirà da 306 milioni a 269 milioni[26]. La percentuale delle persone di età compresa tra 20 e 65 anni si ridurrà sensibilmente entro il 2060, passando dal 60% al 51% della popolazione; la percentuale della fascia di età 65+ invece aumenterà

[26] Commissione europea (2015), "The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States" (2013 – 2060), DG Affari economici e finanziari.

notevolmente, passando dal 18% al 28%. Il gruppo degli ultraottantenni diverrà numeroso quanto quello dei bambini sotto i 15 anni di età (Figure 5 e 6).

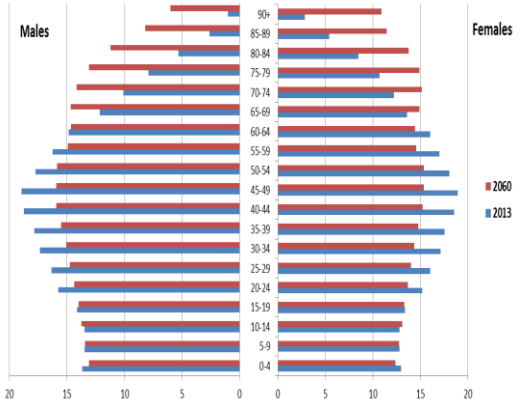
Quest'evoluzione demografica è il risultato del minor numero di nascite, dell'aumento della speranza di vita e dell'approdo all'età della pensione delle più folte coorti di nascita degli anni Sessanta (la cosiddetta generazione baby boom).
Il cosiddetto "tasso di dipendenza degli anziani" - l'indice demografico che descrive il rapporto tra le persone di 65 anni o più e quelle di età compresa tra 15 e 64 anni - dovrebbe, secondo le previsioni, aumentare dal 27,8% (nel 2013) al 50,1% nel 2060 per l'intera Unione europea.

Figura 5: Variazione assoluta dell'età della popolazion della popolazione, UE-28, effettivo (2000-2014), scenar medio (2015-2060) in milioni



Fonte: Eurostat

Figura 6: Struttura per età, UE-28, 2013 - 2060



Legenda (figura 6)	
Males	Uomini
Females	Donne

Fonte: Eurostat, Europop 2013

Ciò significa che l'UE dovrebbe passare da una situazione in cui vi sono quattro persone in età lavorativa per ogni persona di età superiore a 65 anni a uno scenario in cui le persone in età lavorativa saranno soltanto due. Quest'evoluzione porrà gravi problemi ai mercati del lavoro, alla sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, nonché ai sistemi sanitari, pensionistici e di assistenza agli anziani.

È un rischio da affrontare subito. Secondo ipotesi di scenari alternativi, l'offerta totale di manodopera potrebbe stabilizzarsi o quasi tra il 2013 e il 2023. Si prevede però che nell'UE essa possa diminuire di 19 milioni di persone (-8,2%) tra il 2023 e il 2060, allorché andranno in pensione coorti più numerose che verranno sostituite da coorti più ridotte, formate da lavoratori più giovani e da migranti economici provenienti da paesi terzi[27]. La riduzione della popolazione in età lavorativa sarebbe compensata dall'incremento del tasso di occupazione nonché dal miglioramento della produttività.
Tuttavia, perché tale ipotesi si avveri, è essenziale investire nelle competenze dei lavoratori e promuoverne l'occupabilità.

I lavoratori più anziani sono rimasti a far parte della popolazione attiva o hanno occupato posti di lavoro in numero crescente, benché l'attuale tasso di occupazione del 52% per le persone di età

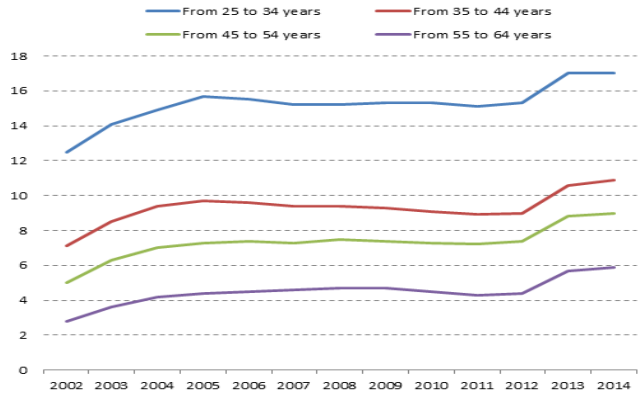
[27] Commissione europea (2015), "The 2015 Ageing Report" op. cit.

compresa tra 55 e 65 anni resti assai inferiore al tasso di occupazione complessivo (Figura 8 di seguito)[28]. Secondo i dati disponibili è proprio questa la fascia di età maggiormente esposta al rischio di disporre di competenze obsolete e per la quale sarà più difficile ricevere una formazione (Figura 7).

Negli ultimi decenni gli Stati membri hanno adottato un ampio ventaglio di riforme per gestire la spesa pensionistica e salvaguardare la sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza dei sistemi pensionistici[29]. Considerando le prospettive future, l'adeguatezza delle pensioni dipenderà, assai più che in passato, dagli importi e dalla durata dei contributi pensionistici risultanti dal livello salariale medio nell'arco della carriera e dalla lunghezza della carriera lavorativa. Basse retribuzioni, prolungate interruzioni della carriera e pensionamenti anticipati: in questi elementi si possono individuare i più gravi fattori di rischio per la futura adeguatezza delle pensioni. Le proiezioni relative alle spese basate sui provvedimenti legislativi adottati entro la fine del 2014 ipotizzano un'età di pensionamento effettiva più elevata e maggiori tassi di occupazione per i lavoratori più anziani; indicano inoltre che, anche sulla base di tali ipotesi, numerosi Stati membri potrebbero comunque registrare un notevole aumento delle proprie spese.

A causa degli elevati livelli della disoccupazione di lungo periodo e dei percorsi di carriera atipici, sussiste il rischio di un aumento della povertà tra i futuri pensionati e in particolare tra le donne. In generale, gli anziani (cioè le persone di 65 o più anni di età) non corrono oggi maggiori rischi di povertà degli altri gruppi di età. Nella maggior parte dei paesi dell'UE, a quanto sembra, finora gli anziani hanno goduto di migliori tutele dall'impatto sociale della recessione e della crisi delle finanze pubbliche rispetto agli altri gruppi di età. La percentuale di anziani con redditi inferiori alla soglia del rischio di povertà è anzi diminuita dal 2009 al 2012. Tuttavia, per gli anziani il rischio di gravi deprivazioni materiali è lievemente aumentato nello stesso periodo. Nella maggior parte dei paesi dell'UE i sistemi pensionistici, e in particolare quelli pubblici, continuano a proteggere le persone più anziane dal rischio di povertà e deprivazione. Per gli europei più anziani le pensioni costituiscono la più importante fonte di reddito, ma i livelli di vita nella vecchiaia dipendono anche da altri fattori, come la disponibilità di beni privati, tra cui in particolare la proprietà dell'abitazione, l'accesso ad altri servizi e prestazioni, e le opportunità occupazionali.

Figura 7: Tasso di partecipazione alla formazione e all'istruzione nell'UE, per età, %, 2002-2014



Legenda	
From 25 to 34 years	Da 25 a 34 anni
From 35 to 44 years	Da 35 a 44 anni

[28] Commissione europea, (2016), "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE) 2015, op. cit.
[29] Commissione europea (2015), "The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU", direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, e Comitato per la protezione sociale.

From 45 to 54 year	Da 45 a 54 anni
From 55 to 64 years	Da 55 a 64 anni

Fonte: Eurostat

Allo stesso tempo i sistemi sanitari europei devono affrontare problemi comuni e sempre più gravi: l'intensificarsi della domanda di assistenza sanitaria e di lungo periodo legato all'invecchiamento demografico e alla conseguente diffusione di patologie croniche e della multimorbilità; carenze e distribuzione disuguale degli operatori sanitari; disuguaglianze sanitarie e sperequazioni nell'accesso all'assistenza sanitaria.

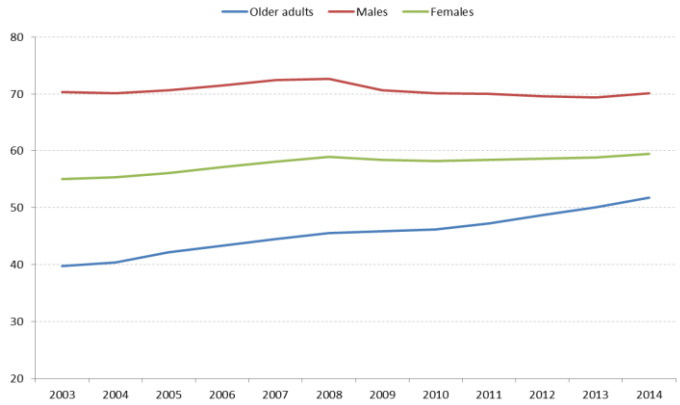
L'invecchiamento e le innovazioni nel campo della medicina hanno incrementato la spesa sanitaria nell'UE per gran parte della seconda metà del ventesimo secolo; secondo le stime la spesa pubblica per la sanità e l'assistenza di lungo periodo dovrebbe aumentare ancora entro il 2060[30]. C'è urgente necessità di una gestione più efficiente dell'assistenza sanitaria[31] in modo che le risorse possano trasformarsi in risultati concreti nel campo della salute (ossia in una speranza di vita maggiore, in una salute migliore, in tassi di mortalità tollerabili ecc.).
È altrettanto importante cogliere un punto di equilibrio tra assistenza preventiva e terapeutica, migliorare la sicurezza sanitaria, ridurre le sperequazioni nell'accesso a un'assistenza di qualità, affrontare le crescenti esigenze di servizi assistenziali di lungo periodo e infine attenuare le dipendenze.

3,2. Aumento delle lavoratrici e modificazione delle strutture familiari

La partecipazione delle donne al mercato del lavoro è andata costantemente aumentando e questo, insieme alla crescente partecipazione dei lavoratori più anziani, ha compensato almeno in parte il calo della popolazione attiva registrato in molti paesi. La partecipazione della popolazione attiva femminile è cresciuta costantemente, passando dal 56,1% del 2005 al 59,6% del 2014.

Le differenze tra i vari paesi dell'UE tuttavia sono ancora notevoli e il tasso di occupazione delle donne, in media, è inferiore di 11,5 punti percentuali rispetto a quello degli uomini. Il divario occupazionale aumenta se si considera l'equivalente a tempo pieno.

Figura 8: Tassi di occupazione di donne e uomini (gruppo di età 15-64) e degli adulti più anziani (gruppo di età 55-65),
UE-28, %, 2003-2014



Legenda	
Older adults	Adulti più anziani

[30] Commissione europea (2015), "The 2015 Ageing Report" op. cit.
[31] Medeiros J. and Schwierz, Ch. (2015), "Efficiency estimates of health care systems", European Economy. Economic Papers 549. Giugno 2015

Males	Uomini
Females	Donne

Fonte: Eurostat

Secondo i dati, benché l'occupazione tenda ad aumentare con l'età dei genitori, le giovani madri e soprattutto le madri sole tendono ad avere un lavoro a tempo parziale. È più probabile di conseguenza che, nel corso della vita, debbano far fronte a minori opportunità occupazionali e a un minor reddito, con ulteriori implicazioni in termini di capitale umano e disparità di lungo periodo per se stesse e i propri figli[32]. A causa di modelli occupazionali irregolari e del minor numero di ore lavorate, il divario retributivo di genere negli anni di vita attiva ha raggiunto il 41% provocando un divario di genere molto ampio per quanto riguarda le pensioni. Le donne più anziane sono molto più esposte al rischio di povertà ed esclusione sociale rispetto agli uomini più anziani, e negli ultimi anni non si sono osservate modifiche di tale tendenza..

Inoltre, mentre è più probabile che le donne abbiano un titolo di istruzione superiore rispetto agli uomini, esse rimangono sottorappresentate nei settori delle scienze, della tecnologia, della matematica e dell'ingegneria e sovra rappresentate in campi di studio tradizionalmente legati ai ruoli di genere tradizionali.. Le donne rappresentano anche la maggiore fonte non sfruttata di potenziale imprenditoriale, dal momento che oggigiorno soltanto il 29% degli imprenditori sono donne.

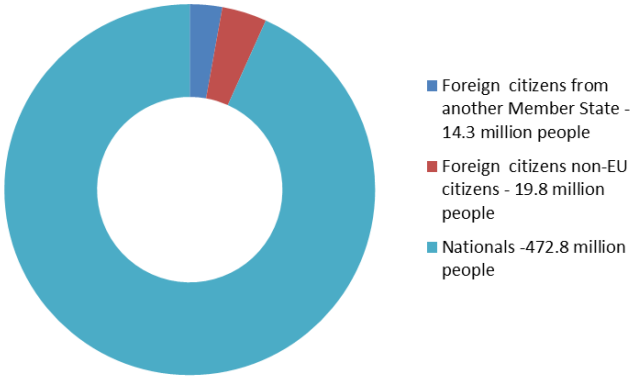
L'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il fatto che essa rimanga ben inferiore a quella degli uomini, soprattutto per quanto riguarda le madri, e il numero crescente di famiglie monoparentali registrato negli ultimi decenni, hanno portato a una revisione delle politiche riguardanti i diritti e l'equilibrio tra vita professionale e familiare[33].
Eppure le disparità di genere nel mercato del lavoro sono sempre esacerbate dalla carenza di sistemi adeguati volti a favorire l' equilibrio tra vita professionale e vita familiare, per esempio congedi, modelli di lavoro flessibili e accesso a servizi assistenziali formali[34]. Inoltre, la mancanza di regimi di congedo retribuito per i padri, rispetto alle madri, o l'insufficienza di incentivi che ne favoriscano l'utilizzo, possono ulteriormente rafforzare le differenze di genere tra lavoro e assistenza.

3,3. Una popolazione e una popolazione attiva molto più diversificate

All'inizio del 2014 si contavano 34,1 milioni di cittadini stranieri residenti negli Stati membri dell'UE. Di questi, 14,3 milioni erano cittadini nazionali di un altro Stato membro dell'UE, mentre 19,8 milioni erano cittadini di paesi terzi. (Figura 9). Pertanto il 7% della popolazione totale dell'UE è di origine straniera
il 40% della quale è costituito da cittadini di un altro Stato membro dell'UE[35].

Figura 9: Ripartizione della popolazione UE-28

[32] Commissione europea, (2014), "Single parents and employment in Europe".
[33] Commissione europea (2016), "Employment and Social Developments in Europe 2015". Commissione europea (2013) "Evidence on demographic and social trends: Social policies' contribution to inclusion, employment and the economy".
[34] Cfr. per esempio OCSE (2012) "Closing the Gender Gap"
[35] Comunicato stampa Eurostat (2015): "Foreign citizens living in the EU Member States".



Legenda	
Foreign citizens from another Member State -14.3 million people	Cittadini stranieri di altri Stati membri - 14,3 milioni di persone
Foreign citizens non EU-citizens – 19.8 million people	Cittadini stranieri di paesi terzi - 19,8 milioni di persone
Nationals – 472.8 million people	Cittadini nazionali - 472,8 milioni di persone

Fonte: Eurostat, LFS

La crescente diversità, per tipo e origine, dei flussi migratori ha messo alla prova la capacità dei paesi ospitanti di rispondere efficacemente alle differenti esigenze d'integrazione dei vari i gruppi di migranti.
La variegata popolazione attiva dell'UE è caratterizzata da una limitata integrazione in termini di livello di istruzione e di partecipazione alla forza lavoro. Nel 2014 in media il 10% circa della forza lavoro europea era disoccupato, mentre la percentuale era sensibilmente più alta tra i cittadini di paesi terzi (17,0%). Il tasso di occupazione dei cittadini di paesi terzi (56%) è decisamente inferiore alla media dell'UE (69,2%).
I recenti afflussi di richiedenti asilo e rifugiati rafforzano nel breve e medio periodo questi problemi d'integrazione già esistenti.

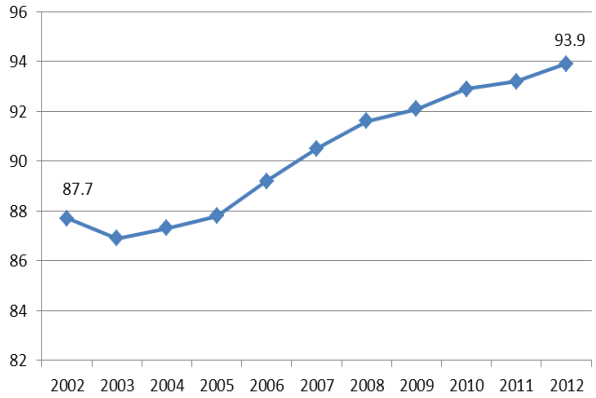
A livello di Unione europea il tasso di occupazione delle persone con disabilità è pari al 47,9%, rispetto al 71,5% delle persone senza disabilità. Benché sia in parte riconducibile al fatto che le persone con disabilità potrebbero non essere in grado di avere accesso all'occupazione, tale differenza è in parte connessa alla mancanza di misure di sostegno adeguate volte a permettere alle persone con disabilità di entrare nel mercato del lavoro.

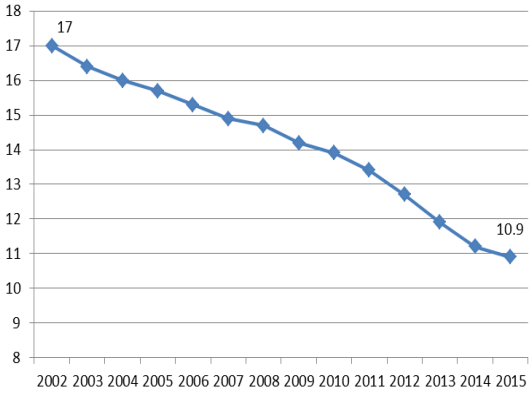
3,4. Aumento del livello di istruzione

Le competenze e il capitale umano sono considerati l'asse portante della prosperità economica e del benessere
sociale nel ventunesimo secolo. Nel corso degli anni l'Europa ha registrato alti livelli di istruzione. I tassi di partecipazione all'istruzione della prima infanzia sono in aumento, mentre il numero di giovani che hanno abbandonato la scuola e la formazione, negli ultimi decenni, è diminuito (Figure 10 e 11).

Figura 10: Partecipazione all'istruzione della prima infanzia, (dai 4 anni fino all'età dell'obbligo scolastico), UE-28, 2002-2012

Figura 11: Giovani che hanno abbandonato la scuola e la formazione nell'UE-28, 2002-2015





Fonte: Eurostat

Fonte: Eurostat

Persistono tuttavia alcuni problemi importanti. L'assistenza formale all'infanzia ha conseguenze positive per i bambini, soprattutto per quelli che provengono da contesti svantaggiati, mentre la carenza di un'assistenza formale all'infanzia o l'esistenza di opzioni limitate in questo campo possono avere conseguenze negative per lo sviluppo della carriera delle donne. Dal momento che gran parte dei genitori associa diversi strumenti per conciliare vita professionale e vita familiare, i regimi di assistenza all'infanzia si basano sulle preferenze dei genitori e su ciò che essi considerano come norma , sull'età dei bambini e sulle opportunità offerte ai genitori dal mercato del lavoro.

Benché si registri una tendenza in costante calo, in tutta Europa si contano ancora oltre 4,4 milioni di giovani che abbandonano la scuola[36], e di questi il 60% circa è inattivo o disoccupato. Il rendimento insufficiente in matematica, lettura e scienze, soprattutto tra gli studenti provenienti da contesti svantaggiati, mette in luce le persistenti vulnerabilità delle società europee. L'abbandono scolastico costituisce una perdita di potenziale che ha effetti a livello sociale ed economico, riducendo la coesione sociale e i redditi. Nel lungo periodo l'abbandono scolastico ha effetti negativi sullo sviluppo sociale e sulla crescita economica che si basano in ampia misura su una forza lavoro qualificata. La riduzione del tasso di abbandono scolastico su scala europea offrirebbe all'economia europea una folta schiera di giovani qualificati con migliori prospettive occupazionali.

La percentuale della popolazione di età compresa fra i 30 e i 34 anni che ha completato un'istruzione terziaria o equivalente è pari al 37,9% (2015), ma la transizione dal mondo della scuola a quello del lavoro rimane difficoltosa, come dimostra il tasso di occupabilità dei laureati che è stagnante in tutta l'UE e rimane inferiore al picco del 2008[37]. I tassi relativi al livello di istruzione variano molto tra Stati membri; tuttavia gran parte dei paesi deve affrontare sfide simili per quanto riguarda l'ampliamento dell'accesso all'istruzione superiore. Tra queste si annoverano in particolare l'inclusione degli studenti che provengono da ubicazioni geografiche o contesti socioeconomici svantaggiati, da specifici gruppi etnici e l'inclusione delle persone con disabilità. Altre priorità sono la necessità di ridurre i tassi di abbandono scolastico e il tempo necessario a completare il percorso accademico, il miglioramento della qualità dell'istruzione superiore e il bisogno di renderla più pertinente rispetto alle trasformazioni del mercato del lavoro.

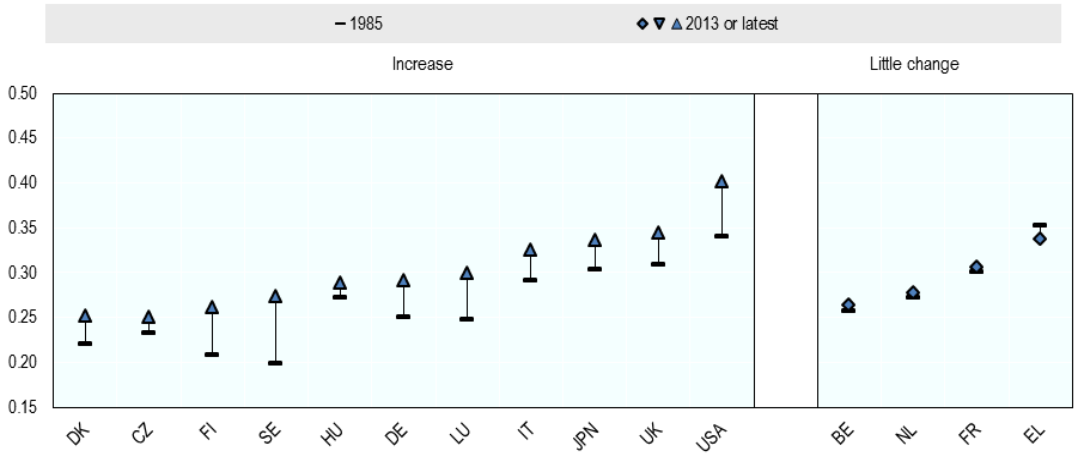
3,5. Disuguaglianze persistenti

[36] Relazione di monitoraggio della Commissione concernente il settore dell'istruzione e della formazione (2015).
[37] Europe 2020 target: Tertiary Education Attainment; Eurostat; Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020). Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (2015/C 417/04).

La ripartizione dei risultati e quella delle opportunità sono strettamente interconnesse. Le disparità di opportunità influisce sulla capacità individuale di ottenere un reddito; le disparità di ricchezza influiscono sulle prestazioni e sulle scelte individuali a livello d'istruzione e di mercato del lavoro.

La distribuzione del reddito complessiva nell'UE è generalmente più uniforme rispetto ad altre importanti economie, come gli USA o il Giappone. Negli ultimi decenni in Europa, come in gran parte degli altri paesi industrializzati si è assistito a una generale tendenza verso una crescente disuguaglianza e verso un calo della quota di reddito da lavoro, ma gli sviluppi variano nei diversi paesi e le disuguaglianze aumentano in misura minore in Europa rispetto agli USA (figura 12)[38]. In molte economie avanzate si registra una crescente concentrazione del reddito al livello più alto della distribuzione[39].

Figura 12: Andamento delle disparità di reddito nel lungo periodo (dalla metà degli anni Ottanta al 2013 o dati più recenti disponibili) (indice di Gini)



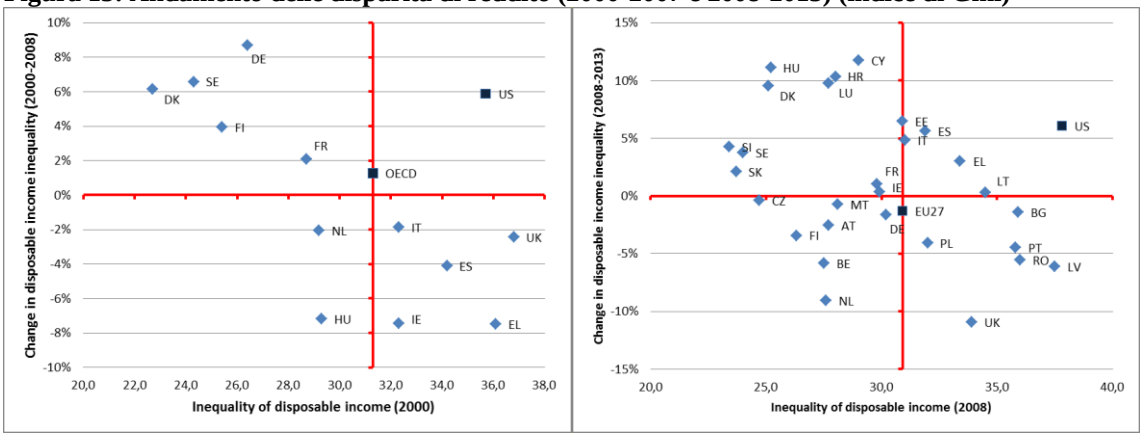
Legenda	
2013 or latest	Dal 2013 in poi
Increase	Aumento
Little change	Cambiamento minimo

Fonte: OCSE (2015). Nota: disparità di reddito netto. L'espressione "Cambiamento minimo" di disparità si riferisce a variazioni inferiori a 1,5 punti percentuali. I dati si riferiscono al 2013 o all'ultimo anno disponibile (2013 per FI, HU, NL e Stati Uniti, 2009 per il Giappone, e 2012 per gli altri paesi).

In Europa, a partire dal 2000, le disparità sono generalmente aumentate meno nei paesi in cui si registrano più alti livelli di disparità e di più nei paesi con livelli di disparità inferiori. Questo andamento si è relativamente attenuato durante la crisi: il livello complessivo di disparità nell'UE è stato pressoché costante, benché in alcuni dei paesi più colpiti dalla crisi come Cipro, Italia e Spagna le disparità siano aumentate (Figura 13).

[38] Cfr. OCSE (2015).
[39] OCSE (2014); Sommeiller e Price (2015).

Figura 13: Andamento delle disparità di reddito (2000-2007 e 2008-2013) (indice di Gini)



Legenda	
Change in disposable income inequality (2000-2008)	Variazione della disparità di reddito disponibile (2000-2008)
Change in disposable income inequality (2008-2013)	Variazione della disparità di reddito disponibile (2008-2013)
Inequality of disposable income	Disparità di reddito disponibile

Fonte: Eurostat

I dati disponibili indicano alcuni dei principali fattori causali che potrebbero spiegare questo andamento. Tra questi fattori si annoverano: i crescenti mutamenti tecnologici; i cambiamenti che hanno interessato le istituzioni del mercato del lavoro, come il minor potere di contrattazione dei lavoratori; la globalizzazione dei flussi finanziari e commerciali; la polarizzazione del mercato del lavoro; l'evoluzione natura dei rapporti di lavoro; lo sviluppo dei mercati finanziari; la privatizzazione delle imprese statali; i cambiamenti delle dimensioni e della struttura delle famiglie[40]. Al contrario, i livelli di istruzione più elevati contribuiscono a contenere l'aumento delle disparità di reddito[41]. Anche i sistemi fiscali e assistenziali svolgono generalmente un ruolo centrale nella riduzione delle disparità di reddito[42]. Le retribuzioni minime possono evitare l'aumento della povertà lavorativa e rappresentano un fattore importante per garantire la qualità e la dignità dei posti di lavoro, ma devono anche mantenere l'incentivo a cercare lavoro senza scoraggiare l'assunzione di coloro che si trovano all'estremità inferiore della distribuzione salariale.

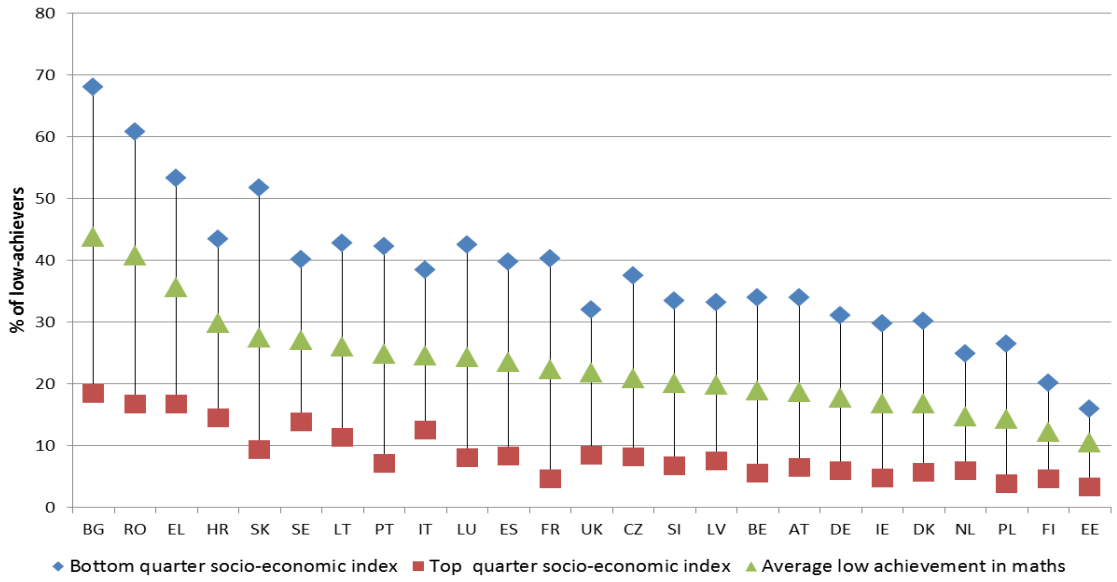
Generalmente la quota di reddito da lavoro si è ridotta parallelamente all'aumento delle disparità del reddito di mercato[43]. La mobilità intergenerazionale del reddito sembra inferiore nei paesi in cui si registra una maggiore disparità di reddito. Inoltre, le disparità di opportunità, per esempio per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, alla sanità e ai finanziamenti, possono essere molto diffuse ed esacerbare le disparità di reddito.

Negli ultimi decenni l'accesso all'istruzione e i livelli raggiunti sono migliorati per la stragrande maggioranza della popolazione, aumentando quindi le opportunità per tutti (cfr. la sezione 3.4), ma lo status socioeconomico rimane uno dei fattori determinanti per lo sviluppo delle competenze di base (figura 14). In gran parte degli Stati membri dell'UE, gli studenti nati all'estero hanno risultati scolastici peggiori dei coetanei nativi.

[40] Cfr. per esempio, OCSE, FMI, Banca mondiale e ILO (2015), "Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes".
[41] Cfr. OCSE (2011, 2015).
[42] Aggiungere riferimento ai rapporti ESDE, DG EMPL nota web sulle disuguaglianze.
[43] Cfr. per esempio, OCSE, FMI, Banca mondiale e ILO (2015), "Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes".

Tra i giovani nati al di fuori dell'UE l'abbandono scolastico è il doppio di quello registrato tra i nativi. Le disuguaglianze in termini di istruzione sono dovute anche a stereotipi.

Figura 14: Divario nei risultati conseguiti in matematica, in relazione allo status socioeconomico, PISA 2012



Legenda	
% of low-achievers	% di bassi conseguimenti
Bottom quarter socio-economic index	Quarto inferiore dell'indice socio-economico
Top quarter socio-economic index	Quarto superiore dell'indice socio-economico
Average low achievement in maths	Tasso medio dell'insufficienza in matematica

Fonte: OCSE (PISA 2012)

Le disuguaglianze non solo riducono le opportunità del singolo, ma sono anche dannose per la crescita[44].
Un meccanismo di trasmissione importante tra disuguaglianza e crescita è l'investimento in capitale umano,
poiché le persone che provengono da famiglie svantaggiate hanno minore accesso a un'istruzione di qualità. Le analisi svolte dall'OCSE dimostrano che l'aumento delle disuguaglianze di reddito può ampliare il divario nei risultati scolastici e ridurre la mobilità sociale[45].

In una fase precoce della vita le disuguaglianze nell'accesso all'assistenza all'infanzia, all'istruzione e alla salute[46] sono gli ostacoli principali alle pari opportunità, che si ripercuotono successivamente sulla partecipazione al mercato del lavoro e sulla produttività e spesso si rafforzano a causa del divario di accesso all'apprendimento permanente[47].

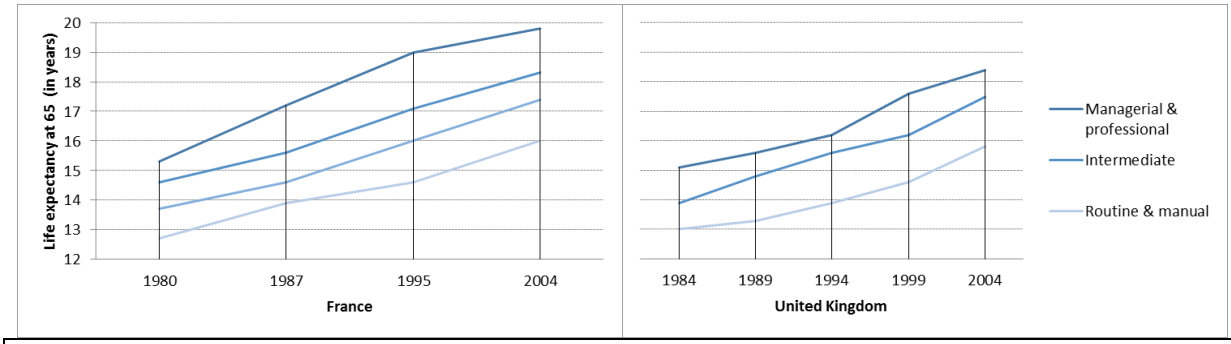
Grazie all'intervento precoce è possibile attenuare l'impatto del contesto socioeconomico sulle future competenze dei bambini e i loro futuri risultati scolastici e nel mercato del lavoro. I bambini che frequentano
l'istruzione prescolastica hanno maggiori probabilità di avere successo a scuola quando saranno quindicenni e successivamente[48]. In Europa i programmi di istruzione prescolastica sono in espansione (più dell'80% dei bambini di 4 anni è iscritto), ma restano ancora sensibili differenze per quanto

[44] Cfr. per esempio OCSE (2015) e Dabla et al (2015).
[45] Risultati dell'indagine PISA 2012 dell'OCSE: Excellence through equity.
[46] In larga misura sono il risultato del contesto familiare, per esempio l'istruzione e l'occupazione dei genitori, nonché la regione di nascita. Cfr. per esempio, Lentz e Laband (1989) e Gevreky, D. e Gevrek, E. (2008).
[47] Cfr. per esempio Eurofound (2007).
[48] Idem.

riguarda la partecipazione all'assistenza e all'istruzione della prima infanzia in rapporto al reddito familiare[49]. Inoltre, la possibilità di recuperi in età più avanzata può essere ostacolata dal divario che caratterizza l'accesso all'apprendimento permanente. La partecipazione all'istruzione e alla formazione degli adulti tra le persone scarsamente qualificate è quattro volte inferiore rispetto a coloro che dispongono di un'istruzione terziaria.

All'interno degli Stati membri e tra uno Stato membro e l'altro si registrano inoltre divari significativi per quanto riguarda lo stato di salute (cfr. grafico 15). Nell'UE le persone con un livello di istruzione, uno status socio economico o un reddito bassi tendono ad avere una speranza di vita minore e una maggiore incidenza di problemi sanitari. Le disuguaglianze nello stato di salute sono correlate e aggravate dalle disparità di accesso all'assistenza sanitaria, dal livello di reddito e dalle disparità regionali.

Figura 15: Evoluzione della speranza di vita a 65 anni per stato socioeconomico in Francia e nel Regno Unito



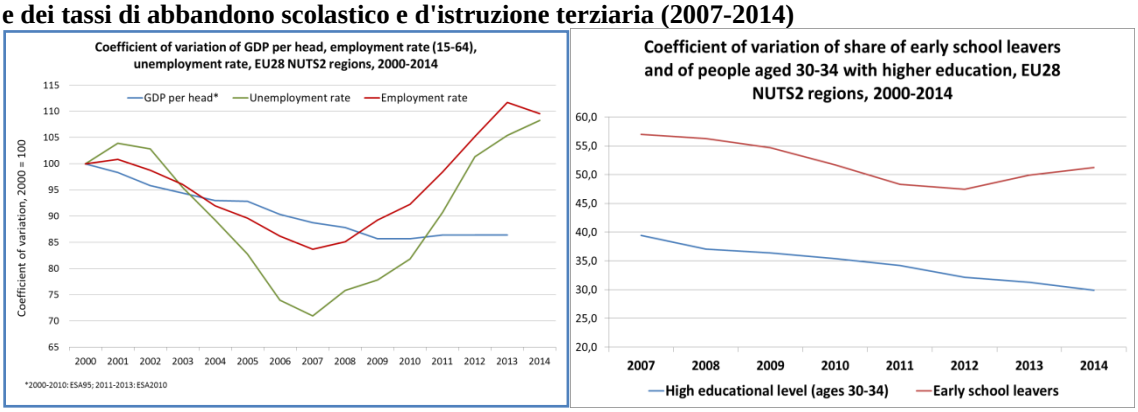
Legenda	
Life expectancy at 65 (in years)	Speranza di vita a 65 anni
France	Francia
United Kingdom	Regno Unito
Managerial & professional	Manageriale e professionale
Intermediate	Intermedio
Routine & manual	Routinario e manuale

Fonte: Commissione europea (2016), ESDE 2015

Le disparità territoriali influiscono sulla capacità degli individui di accedere ai beni pubblici essenziali, come l'istruzione e l'assistenza sanitaria, nonché sulle opportunità economiche e occupazionali. Solitamente il rischio di povertà o di esclusione sociale è minore per coloro che vivono nelle città più grandi, ma vi sono eccezioni e differenze significative tra i diversi paesi. Le disparità regionali nel PIL pro capite (misurato in standard di potere d'acquisto) si sono sensibilmente ridotte tra il 2000 e il 2009, ma la crisi ha interrotto questo processo di convergenza. Inoltre, le disparità regionali che si registrano nei tassi di occupazione e disoccupazione sono considerevolmente aumentate dal 2008, mentre nell'UE si osservano anche ampie variazioni nei risultati scolastici a livello regionale (Figura 16). D'altro canto si osservano tendenze parallele all'aumento dei livelli di conseguimento dell'istruzione terziaria e un calo dell'abbandono scolastico nella stragrande maggioranza delle regioni, con una conseguente riduzione della dispersione regionale. Tali tendenze dovrebbero contribuire a ridurre le disuguaglianze nel più lungo periodo.

[49] Cfr. per esempio Maquet et al (2015).

Figura 16: Dispersione regionale del PIL pro capite, dei tassi di occupazione e disoccupazione (2000-2014) e dei tassi di abbandono scolastico e d'istruzione terziaria (2007-2014)



Legenda	
Coefficient of variation of GDP per head, employment rate (15-64), unemployment rate, EU28 NUTS2 regions, 2000-2014	Coefficiente di variazione PIL pro capite, tasso di occupazione (15-64), tasso di disoccupazione, EU28 regioni NUTS2, 2000-2014
Coefficient of variation, 2000-100	Coefficiente di variazione, 2000-100
GDP per head	PIL pro capite
Unemployment rate	Tasso di disoccupazione
Employment rate	Tasso di occupazione
Coefficient of variation of share of early school leavers and of people aged 30-34 with higher education, EU28 NUTS2 regions, 2000-2014	Coefficiente di variazione della quota di abbandoni scolastici e di persone tra i 30 e i 34 anni con istruzione superiore, EU28, regioni NUTS2, 2000-2014
High educational level (ages 30-34)	Livelli di istruzione superiore (30-34 anni)
Early school leavers	Abbandoni scolastici precoci

Fonte: Commissione europea (2016)

4. L'impatto della crisi: l'interruzione della convergenza

La crisi economica e finanziaria ha accentuato gli squilibri preesistenti, causando un'altissima disoccupazione soprattutto giovanile e di lungo periodo, e ha aumentato la povertà e le disuguaglianze in molte zone del continente europeo. Nonostante per la prima volta dal dal 2013 si assista a una lieve ripresa della convergenza nei livelli di occupazione e disoccupazione, persistono ancora gravi differenze. Una percentuale molto elevata di disoccupati è interessata da una disoccupazione di lungo e lunghissimo periodo. Il deteriorarsi della disoccupazione ha esacerbato le condizioni degli europei a rischio di povertà o esclusione sociale, che adesso ammontano quasi a un quarto dei cittadini dell'UE. Con la crisi si è anche arrestata la riduzione delle disuguaglianze.

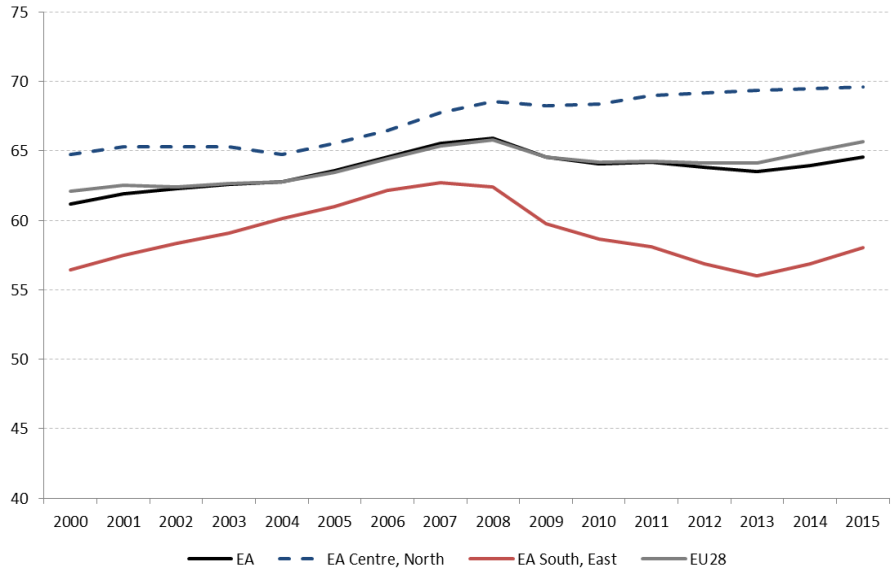
4,1. Divergenze occupazionali

Una caratteristica essenziale dell'appartenenza all'UE è stata l'incremento, nel lungo periodo, della ricchezza e dei livelli di protezione sociale degli Stati membri più poveri. La crisi economica e finanziaria, tuttavia, ha generalmente rallentato tale processo di convergenza, avviando addirittura alcuni Stati membri su un percorso divergente.[50] La crisi ha esercitato un forte impatto

[50] Per una panoramica delle convergenze e divergenze sociali nell'UE e nell'UEM, cfr. Commissione europea (2015) "Employment and Social Developments in Europe (ESDE) 2014".

sull'occupazione negli Stati membri della parte orientale e meridionale della zona euro (ZE), oltre che sull'Irlanda[51]. Il divario tra i tassi di occupazione degli Stati membri centro-settentrionali della zona euro e quelli dei paesi sud-orientali è raddoppiato, passando dai 5 punti percentuali del 2007 agli 11 punti del 2015[52].

Figura 17: Tassi di occupazione, UE-28 e gruppi di paesi, 2000-2015, percentuale del gruppo di età 15-64



Legenda	
EA	ZE
EA Centre, North	ZE centro, nord
EA South, East	ZE sud, est
EU 28	EU28

Fonte: Eurostat.
Nota: I dati del 2015 si basano sui primi tre trimestri.

L'Europa deve attualmente affrontare il problema dell'elevata disoccupazione, soprattutto quella di lungo periodo, pur registrando ancora oltre 1,8 milioni di posti di lavoro vacanti[53]. Da molto tempo ormai la disoccupazione in Europa è strutturalmente più elevata di quella di altre economie sviluppate, come il Giappone e gli Stati Uniti.

Nei tre decenni che hanno preceduto la crisi si è assistito a una convergenza complessiva nell'ambito dell'UE, ma la crisi stessa ha prodotto un cospicuo aumento della disoccupazione. Nel 2014 la disoccupazione si è mantenuta sopra i livelli pre-crisi in tutti gli Stati membri dell'UE, tranne la Germania, dove è assai più bassa, e in Polonia e a Malta, dove si avvicina ai livelli del 2008.

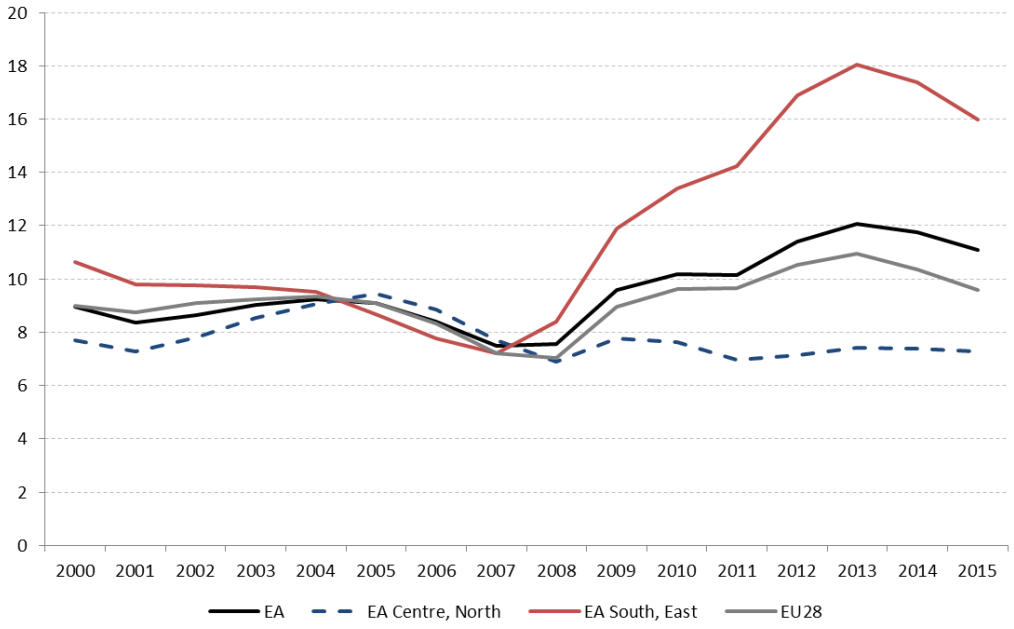
[51] Per illustrare le divergenze, si è utilizzata la seguente suddivisione in gruppi all'interno della zona euro: ZE "Centro e Nord" (Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Finlandia) e ZE "Sud ed Est" (Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Portogallo, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Malta, Slovenia).

[52] Negli ultimi anni le misure di riduzione dell'orario di lavoro (che hanno diminuito l'orario di lavoro mensile anziché il numero dei lavoratori), le indennità di disoccupazione parziale, i maggiori investimenti nell'assistenza all'infanzia, la cancellazione dei programmi di pensionamento anticipato, l'incremento della partecipazione all'apprendimento permanente e una tutela dell'occupazione più flessibile hanno contribuito alla ripresa dei livelli occupazionali.

[53] EURES; secondo l'analisi trimestrale di Eurostat (2015), "EU Employment and Social Situation" – , nel terzo trimestre del 2015 il tasso di posti di lavoro vacanti si collocava all'1,7%. In prospettiva, si stima che, per i soli lavoratori delle TIC (tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni) si registreranno fino a 825 000 posti vacanti entro il 2020 (Commissione europea (2014) – "Mapping and Analysing Bottleneck Vacancies in EU Labour Markets").

Dal 2008 l'eterogeneità dei tassi di disoccupazione degli Stati membri dell'UE è aumentata considerevolmente. Ciò vale soprattutto per gli Stati membri della parte sud-orientale della zona euro e per l'Irlanda, dove i tassi di disoccupazione sono più che raddoppiati dal 2008 al 2014 (Figura 18). Negli Stati membri della parte nord-occidentale della zona euro, invece, i tassi di disoccupazione sono rimasti sostanzialmente stabili con una differenza nel 2014 di oltre 10 punti percentuali rispetto all'altro gruppo. Si tratta di un forte aumento rispetto al 2007, quando la differenza era di 0,5 punti percentuali. La Germania è lo Stato membro della zona euro che vanta il tasso di disoccupazione più basso (attualmente 5,0%) mentre quello della Grecia si colloca al 26,5% (2015). Nel corso della crisi la differenza tra il paese con i risultati migliori e quello con i risultati peggiori all'interno della zona euro è triplicata.

Figura 18: Disoccupazione totale, media annuale, in percentuale, 2000-2015



Legenda	
EA	ZE
EA Centre, North	ZE centro, nord
EA South, East	ZE sud, est
EU 28	EU28

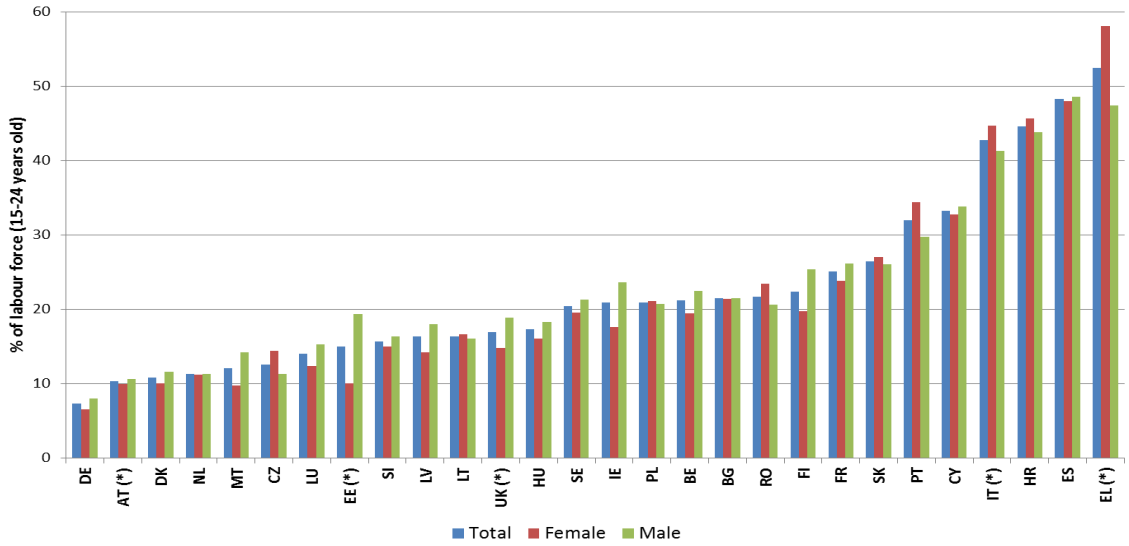
Fonte: Eurostat.
Nota: I dati del 2015 si basano sui primi tre trimestri.

Il forte aumento della disoccupazione giovanile è iniziato nel 2007 passando dal 15,9% del 2007 al 22,2% del 2014.
Nella zona euro è passato dal 15,6% al 23,7% (Figura 19). Il peggioramento delle condizioni non riguarda solo la disoccupazione: la percentuale di persone che non sono né occupate né impegnate in corsi di studio o formazione (NEET) ha raggiunto il 16,6% nel 2014, contro il 14,2% del 2008.
Il costo annuale dei NEET in termini di perdita di capitale umano è stato stimato all'1,2% circa del PIL dell'UE (153 miliardi di EUR)[54]. I dati più recenti indicano sviluppi modesti ma incoraggianti con una diminuzione della disoccupazione giovanile, un lieve incremento dell'occupazione, una riduzione dei tassi di NEET e un aumento della partecipazione all'istruzione. La disoccupazione giovanile rimane però assai elevata e tra gli Stati membri si registrano ancora considerevoli differenze. I tassi di disoccupazione giovanile variano da meno del 10% nei paesi poco colpiti dalla

[54] Eurofound (2012), "NEETS Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe".

disoccupazione (per esempio Austria e Germania) a più della metà della popolazione attiva di età compresa tra 15 e 24 anni in Grecia e Spagna, dove a partire dal 2008 questo dato è quasi triplicato.

Figura 19: Disoccupazione giovanile, in percentuale, 2015



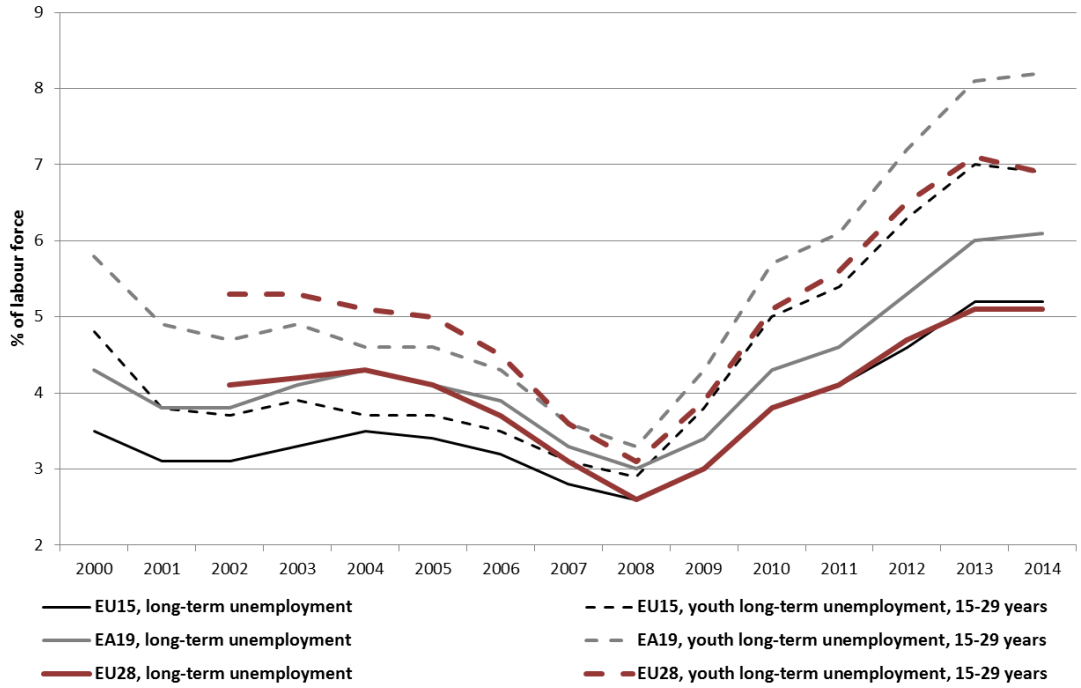
Legenda	
% of labour force (15-24 years old)	% di forza lavoro (15-24 anni)
Total	Totale
Female	Donne
Male	Uomini

Fonte: Eurostat.
I dati riguardanti Austria, Estonia, Regno Unito, Italia e Grecia risalgono al 2014.

I livelli della disoccupazione di lungo periodo hanno raggiunto picchi record durante la crisi e nel periodo immediatamente successivo: nel 2008 il fenomeno riguardava il 2,6% della popolazione attiva, ma questo dato è quasi raddoppiato negli anni successivi, come è mostrato alla figura 20 (nel 2014 si è giunti al 5,1% della forza lavoro e al 50% circa della disoccupazione totale). Per i disoccupati di lunghissimo periodo, il tasso è salito dall'1,5% del 2008 al 3,1% del 2014. Solo di recente, nel corso del 2015, queste cifre hanno iniziato a scendere. Un disoccupato di lungo periodo su cinque non ha mai lavorato, e tre quarti dei componenti di questa categoria hanno meno di 35 anni. I cittadini di paesi terzi e i lavoratori scarsamente qualificati sono tra le persone più colpite dalla disoccupazione di lungo periodo.

La crisi ha rivelato notevolissime differenze per quanto riguarda la capacità dei mercati del lavoro di assorbire gli shock. Da una parte, Svezia e Lussemburgo hanno conservato, dall'inizio della crisi, i tradizionali bassi livelli di disoccupazione di lungo periodo – rispettivamente 1,5% e 1,7% nel 2014 – mentre la Germania è addirittura riuscita a ridurre il proprio (2,2% nel 2014). Dall'altra, la disoccupazione di lungo periodo è gravemente peggiorata in Grecia (19,5% nel 2014), Spagna (12,9% nel 2014) e Croazia (10,1% nel 2014). Nella zona euro la disoccupazione di lungo periodo è salita dal 3,3% del 2008 all'8,2% del 2014, con tassi particolarmente elevati tra i giovani. Questa situazione innesca un circolo vizioso, poiché la disoccupazione di lungo periodo peggiora le opportunità occupazionali, erode le competenze e riduce la capacità di reddito , aumentando il rischio di povertà e di esclusione sociale .

Figura 20: Disoccupazione di lungo periodo e disoccupazione giovanile di lungo periodo, percentuale, 2000-2014



Legenda	
% of labour force	% di forza lavoro
EU15, long-term unemployment	EU15, disoccupazione di lungo periodo
EA19, long-term unemployment	EU19, disoccupazione di lungo periodo
EU28, long-term unemployment	EU28, disoccupazione di lungo periodo
EU15, youth long-term unemployment, 15-29 years	EU15, disoccupazione giovanile di lungo periodo, 15-29 anni
EA19, youth long-term unemployment, 15-29 years	EU19, disoccupazione giovanile di lungo periodo, 15-29 anni
EU28, youth long-term unemployment, 15-29 years	EU28, disoccupazione giovanile di lungo periodo, 15-29 anni

Fonte: Eurostat

4,2. Recenti tendenze in materia di disuguaglianze di reddito

Tra il 2008 e il 2012 le disparità del reddito di mercato[55] tra le famiglie europee sono aumentate in dodici paesi dell'UE, a causa sia dell'aumento della disoccupazione sia dell'accresciuta polarizzazione delle retribuzioni tra gli occupati. La disoccupazione, in particolare, si è dimostrata una delle principali cause dell'aumento della disuguaglianze complessiva del reddito durante la crisi[56].

[55] In questa sezione viene impiegato il coefficiente di Gini, che misura il grado di disuguaglianza nella distribuzione del reddito, tenendo conto dell'intera distribuzione del reddito. Il coefficiente varia da 0 a 100: lo 0 corrisponde all'uguaglianza perfetta (tutti hanno lo stesso reddito) e il 100 alla disuguaglianza estrema (una sola persona detiene l'intero reddito). Per quanto riguarda il reddito di mercato, ci riferiamo qui ai redditi da lavoro e da capitale al lordo di tasse e trasferimenti.

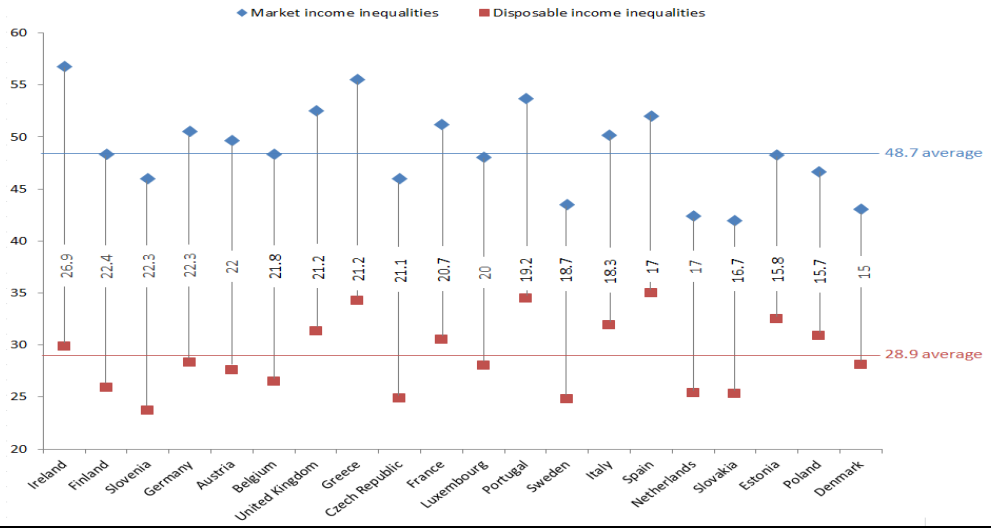
[56] Una recente analisi delle cause della disuguaglianza di reddito indica che la grande recessione ha influito solo limitatamente sulla distribuzione del reddito tra coloro che hanno conservato l'occupazione; è la mancanza di occupazione che aumenta la disuguaglianza di reddito. Cfr.: Hellebrandt, T. "Income Inequality Developments in the Great Recession", Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 1 4-3, gennaio 2014, e Duiella, M. e A. Turrini, "Poverty developments in the EU after the crisis: a look at main drivers" Commissione europea, direzione generale degli Affari economici e finanziari, Economic Brief n. 31, maggio 2014.

In seguito al peggioramento della disoccupazione registrato a partire dal 2008, la percentuale di famiglie prive di reddito da lavoro è aumentata, soprattutto in Irlanda, Spagna, Lituania e Grecia. La maggiore polarizzazione dei redditi di mercato è spiegabile, in parte, anche mediante le rispettive quote di famiglie ad alta e bassa intensità lavorativa.. Prima della recessione la percentuale di adulti che vivevano in famiglie ad altissima intensità lavorativa aumentava in ragione della crescente partecipazione al mercato del lavoro delle donne in qualità di secondi percettori di reddito. Durante la crisi questa tendenza si è invertita, e si è registrato un aumento delle famiglie a bassa intensità lavorativa e una riduzione del numero di famiglie ad alta intensità lavorativa per effetto della disoccupazione e del lavoro a tempo parziale[57].

Per quanto riguarda le disparità di reddito disponibile dopo i trasferimenti sociali, le divergenze in Europa si sono ampliate[58]. Tra il 2008 e il 2012 la disuguaglianza di reddito disponibile è aumentata in 10 Stati membri, tra cui Spagna, Ungheria e Danimarca, mentre è diminuita in altri sette, tra cui Lettonia, Portogallo, Belgio e Paesi Bassi.

L'impatto della politica sociale sulla disuguaglianza si può illustrare confrontando le disparità del reddito di mercato con le disparità di reddito disponibile dopo i trasferimenti. Da tale confronto emerge la funzione dei sistemi fiscali e di trasferimento nella riduzione delle disparità del reddito di mercato. Il risultato, che è una chiara diminuzione della disuguaglianza dopo la redistribuzione (Figura 21), può essere considerato un criterio per valutare l'efficacia dei sistemi di protezione sociale. Emerge inoltre l'importanza della redistribuzione per la resilienza in tempi di crisi.

Figura 21: Reddito di mercato rispetto a reddito disponibile delle famiglie, livello di disuguaglianza, Stati membri dell'UE selezionati, 2012 (indice di Gini)



Legenda	
Market income inequalities	Disparità di reddito di mercato
Disposable income inequalities	Disparità di reddito disponibile
average	media

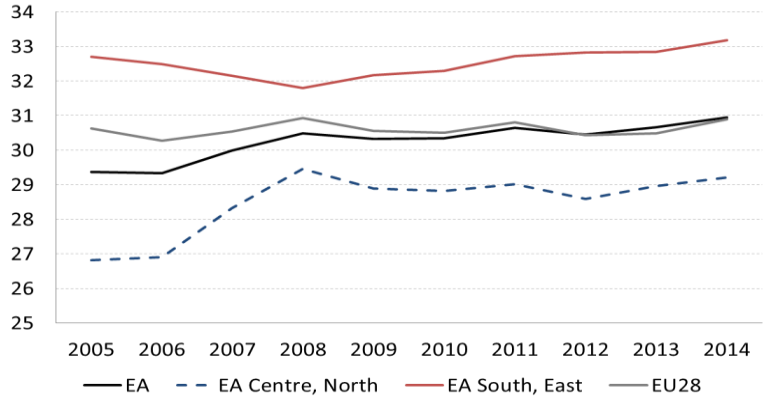
Fonte: Eurostat, Commissione europea (2015), ESDE 2014
Nota: I dati relativi al reddito non sono disponibili per tutti gli Stati membri dell'UE

Una prospettiva di più lungo periodo mostra che nella parte meridionale della zona euro e in Irlanda, dove le condizioni iniziali di distribuzione del reddito erano più disuguali, le disparità di reddito

[57] Commissione europea, (2015), "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE) 2014. Op. cit. pagg. 56-59.
[58] Redditi netti da lavoro, da capitale e da trasferimenti sociali al netto delle imposte.

disponibile delle famiglie si sono ridotte tra il 2005 e il 2008, ma si sono notevolmente aggravate dal 2011. Nella parte orientale della zona euro la disuguaglianza si è lievemente ridotta fino al 2012 ma in seguito ha ripreso ad aumentare. Nella parte settentrionale della zona euro le disuguaglianze sono aumentate fino al 2008, ma in seguito si sono più o meno stabilizzate.

Figura 22: Reddito disponibile delle famiglie, livello di disuguaglianza, 2005-2014 (coefficiente di Gini)



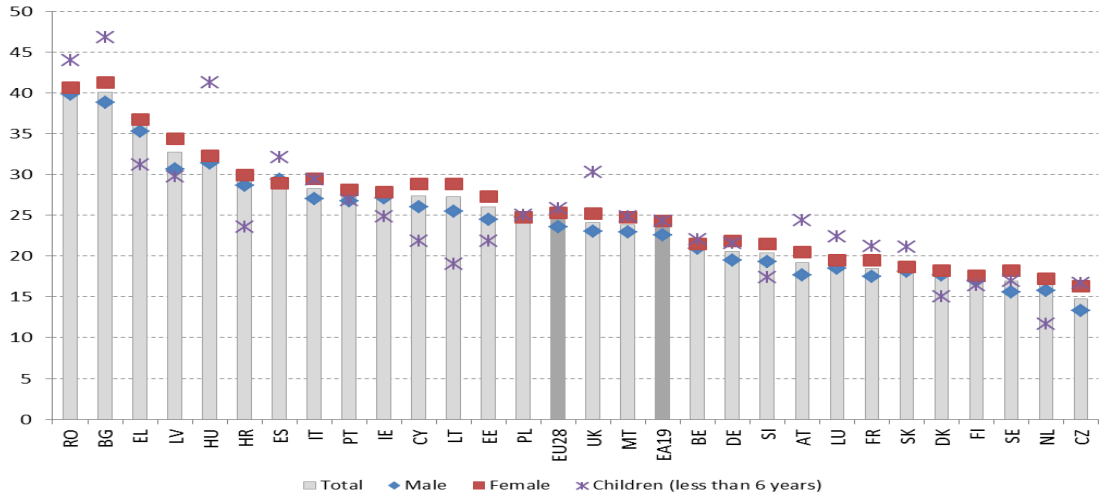
Legenda	
EA	ZE
EA Centre, North	ZE centro, nord
EA South, East	ZE sud, est
EU 28	EU28

Fonte: Eurostat

4,3. Povertà ed esclusione sociale

L'inasprirsi della disoccupazione ha aggravato le condizioni degli europei a rischio di povertà o esclusione sociale, ossia delle persone il cui reddito è inferiore al 60% del reddito mediano nazionale e di coloro che si trovano in condizioni di grave deprivazione materiale, oppure che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro.
Questa situazione riguarda quasi un quarto dei cittadini dell'Unione europea, in particolare in Romania, Bulgaria, Grecia, Lettonia e Ungheria (cfr. Figura 23). La povertà infantile è superiore alla media, soprattutto tra i bambini più piccoli (di età inferiore ai 6 anni) in Romania, Bulgaria, Ungheria, Spagna e Regno Unito.
Ciò perpetua gli ostacoli strutturali a un accesso equo alle opportunità e al benessere, e fa pensare che la spesa sociale diretta ai gruppi più vulnerabili della popolazione sia inefficace.

Figura 23: Persone a rischio di povertà per paese, disaggregate per genere ed età, 2014, % della popolazione

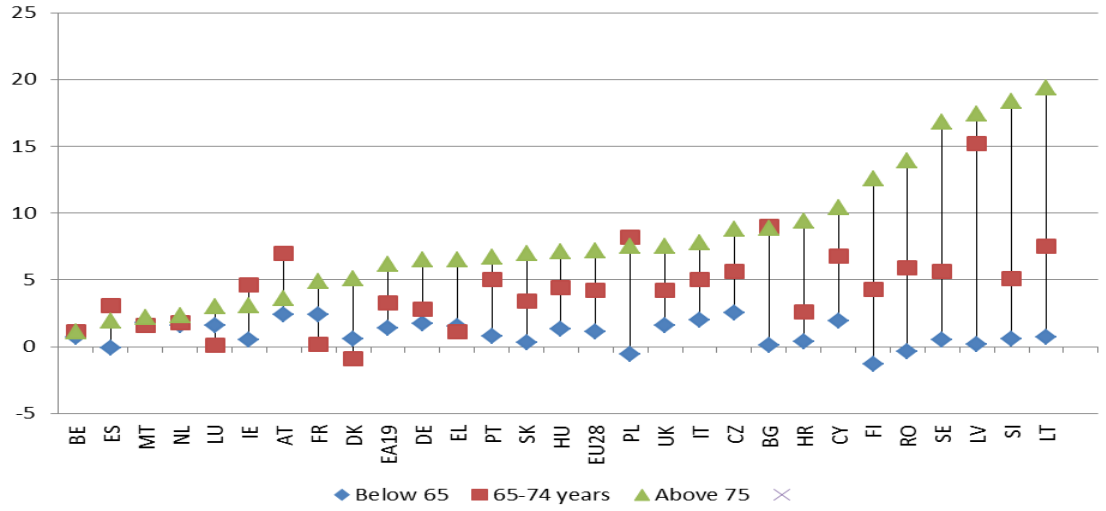


Legenda	
Total	Totale
Male	Uomini
Female	Donne
Children	Bambini

Fonte: Eurostat

Attualmente gli anziani sono meglio protetti contro la povertà. In gran parte dell'UE permangono tuttavia nette disparità tra uomini e donne. Per le donne di età superiore a 65 anni il rischio di povertà o esclusione sociale è sensibilmente maggiore che per i loro coetanei maschi. In tutta l'Unione europea le differenze di genere nell'incidenza della povertà corrispondono a oltre quattro punti percentuali per le donne di età compresa tra i 65 e i 74 anni; oltre i 75 anni la differenza aumenta a più di sei punti percentuali (Figura 24).

Figura 24: Differenze tra uomini e donne (punti percentuali) per il tasso di rischio di povertà e/o di esclusione sociale (AROPE), 2014



Legenda	
Below 65	Meno di 65 anni
65-74 years	65-74 anni
Above 75	Più di 75 anni

Fonte: Eurostat. Calcolate come tasso AROPE per le donne – tasso AROPE per gli uomini (punti percentuali)

Le donne anziane sono più vulnerabili alla povertà a causa del reddito medio da pensione più basso che si registra nei vari Stati membri (nel 2012, 60% della pensione media degli uomini) e della minore probabilità di ricevere una pensione[59]. Per le donne la minore retribuzione, la maggiore concentrazione nel lavoro a tempo parziale, l'età pensionabile per legge inferiore e le interruzioni della carriera, spesso dovute alla necessità di prendersi cura dei familiari, sono la causa di contributi pensionistici inferiori e, in ultima analisi, di minori diritti alla pensione. Inoltre le politiche a favore della famiglia che attenuano le disuguaglianze di genere nei diritti pensionistici consentendo ai lavoratori di continuare a versare i contributi pensionistici anche mentre svolgono attività di assistenza sono presenti in varia misura negli Stati membri[60].

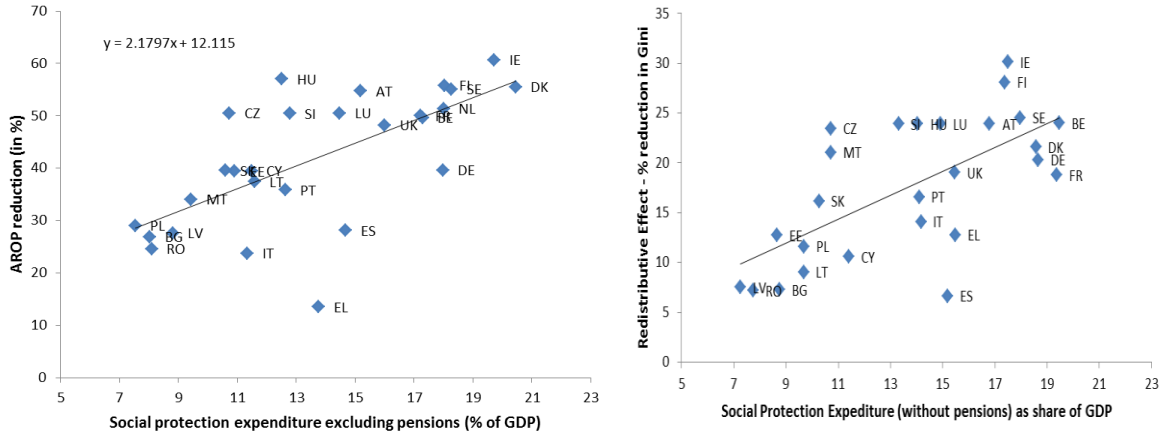
Nel 2014 il 70% della popolazione dell'UE viveva in alloggi di proprietà, il 19% affittava l'alloggio a prezzi di mercato e l'11% era costituito da inquilini di alloggi a canone ridotto o gratuito (dati

[59] Commissione europea e Comitato per la protezione sociale (2015), "Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU".
[60] DG EMPL (2015) "Review of recent social policy reform - Report of the Social Protection Committee"

Eurostat). L'accesso limitato ad alloggi economici può rappresentare un ostacolo all'adeguamento del mercato del lavoro e all'occupazione. Di fronte a una domanda crescente le città, in particolare, non sono sempre in grado di offrire nuovi alloggi economici e di qualità. I nuovi investimenti, soprattutto per quanto riguarda le nuove costruzioni, sono rallentati durante la crisi a causa del ridimensionamento dei prezzi immobiliari rispetto agli elevati livelli pre-crisi e dei piani regolatori vigenti. Si è anche notevolmente ridotta l'erogazione dei mutui. Le crescenti difficoltà finanziarie delle persone a reddito medio e basso hanno reso più frequenti i ritardati pagamenti di affitti e rate di mutuo, facendo aumentare gli sgomberi e i pignoramenti. Le restrizioni poste all'accesso all'assistenza abitativa e all'edilizia popolare aumentano il rischio di esclusione abitativa per le persone più vulnerabili L'assistenza abitativa svolge anche una funzione di stabilizzazione automatica, in quanto cresce o si mantiene costante mentre i redditi di mercato diminuiscono.

L'efficacia della spesa sociale è assai varia nei diversi Stati membri. Secondo i dati disponibili, in media, soltanto la metà, o una percentuale ancora inferiore, dei poveri riesce a uscire dalla povertà grazie ai trasferimenti sociali. Anche quando la spesa complessiva sia relativamente ampia, per esempio nel caso degli Stati sociali dell'Europa meridionale, la copertura che l'assistenza sociale offre ai poveri è relativamente bassa. Al contrario, in altri paesi in cui la spesa per la protezione sociale è inferiore, lo Stato sociale, a quanto sembra, riesce ad assicurare una migliore copertura al 20% più povero della popolazione[61].

Figura 25: Spesa per la protezione sociale e riduzione delle disuguaglianze e della povertà negli Stati membri dell'UE



Legenda	
AROP reduction (in %)	Riduzione tasso rischio di povertà e esclusione sociale (in %)
Social protection expenditure excluding pensions (% of GDP)	Spesa per la protezione sociale escluse le pensioni (% del PIL)
Redistributive Effect - % reduction in Gini	Effetto ridistributivo - % riduzione, indice Gini
Social Protection Expenditure (without pensions) as share of GDP	Spesa per la protezione sociale (escluse le pensioni) come percentuale del PIL

Fonte: Calcoli Eurostat, ESSPROS e EU-SILC, DG EMPL.

[61] Cfr. "Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation" (10/03/2015). Cfr. anche "Employment and Social Developments in Europe (ESDE) 2014", capitolo 6, 'Efficiency and effectiveness of social expenditure in the crisis'.

4,4. Sostenibilità delle finanze pubbliche, finanziamento dei servizi pubblici ed evoluzione verso l'innovazione sociale

L'avvento della crisi ha gravemente peggiorato la situazione del bilancio degli Stati membri, soprattutto all'interno della zona euro. A partire dal 2010, tuttavia, i notevoli sforzi compiuti hanno migliorato le prospettive finanziarie grazie alla riduzione del deficit e alla stabilizzazione dei livelli di indebitamento. Dal 2007 al 2009 i deficit di bilancio nell'UE sono aumentati dallo 0,9% al 6,7% del PIL per poi iniziare a ridursi fino a raggiungere il 3% nel 2014. Il debito pubblico dell'UE ha registrato un incremento di circa 30 punti percentuali di PIL tra il 2007 e il 2014 quando ha toccato il picco dell'89% circa del PIL, ma dal 2015 è visibile una lieve tendenza al ribasso.

Nel corso degli anni gli Stati membri hanno perseguito politiche di ridistribuzione e di lotta alla povertà,
per mantenere l'inclusione sociale e contrastare l'impatto della crisi, soprattutto agli inizi[62]; ciò ha prodotto un forte aumento delle spese destinate alle misure di sostegno sociale. Le prestazioni di protezione sociale (pensioni, salute e invalidità, disoccupazione, famiglia, esclusione sociale e alloggi) sono i fattori che più hanno contribuito a stabilizzare i redditi delle famiglie. A causa della disoccupazione crescente, negli Stati membri meridionali della zona euro e in Irlanda la spesa per le misure di sostegno sociale è cresciuta assai più che nell'intera UE o nei paesi settentrionali della zona euro, sottoponendo a ulteriori pressioni le finanze pubbliche già gravemente provate dalla crisi.

Nel contesto delle crescenti restrizioni di bilancio imposte al finanziamento dei servizi pubblici e di protezione sociale essenziali, sono emersi nuovi modelli per fornire i servizi sociali con criteri mirati ed efficaci in termini di costi, nel quadro della cosiddetta "innovazione sociale"[63], mobilitando l'innovazione non soltanto per generare vantaggi economici, ma anche per raccogliere le sfide sociali e, ancora più importante , anticipare i problemi. Per raccogliere le sfide sociali è necessario individuare soluzioni innovative a tutti i livelli. Grandi aziende private, imprenditori e società civile hanno, per esempio, unito le loro risorse in iniziative nuove e ibride in cui fornitori di servizi e beneficiari operano fianco a fianco. Le autorità pubbliche si sono impegnate in maniera più sistematica per valutare e sperimentare politiche sulla base delle migliori prassi in uso altrove.

5. Il nuovo mondo del lavoro, dell'occupazione e delle competenze

5,1. Mutamenti tecnologici e mutamenti settoriali

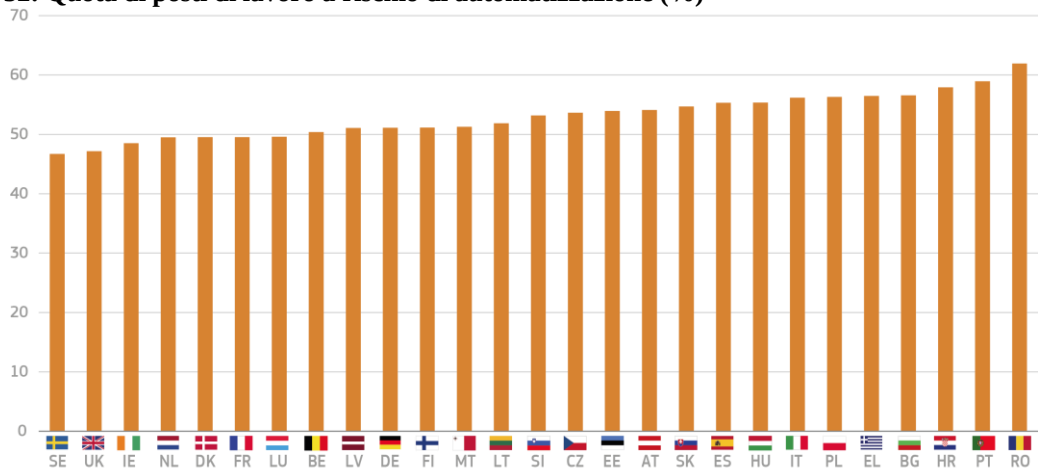
Negli ultimi decenni, e soprattutto a partire dalla metà degli anni Novanta, i mercati del lavoro dell'UE hanno subito trasformazioni strutturali, e tale tendenza si è accelerata durante la crisi. L'innovazione crescente, degli scambi e le catene globali del valore , spinte dalle tecnologie digitali, hanno privilegiato i posti di lavoro legati ai servizi e di conseguenza le elevate competenze non routinarie e interpersonali. Entro il 2035 questi effetti della tecnologia sull'occupazione probabilmente influiranno almeno sul 42% dei posti di lavoro esistenti negli USA[64]. In altre parole, è possibile che, nel medio periodo, quasi la metà delle professioni esistenti sia parzialmente, se non interamente, computerizzata

[62] Cfr. "Employment and Social Developments in Europe (ESDE) 2014", pag. 66 per le differenze d'uso della protezione sociale durante la prima fase della crisi e dopo il 2010.
[63] *Study on social innovation*, Social Innovation eXchange (SIX) e The Young Foundation for the Bureau of European Policy Advisors, (2010); *Growing Social Innovation: A guide for Policy Makers*, TEPSIE (2015); *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture*, DG RTD (2013); *Social Innovation: A decade of changes*, Ufficio dei consiglieri per le politiche europee (2014)
[64] Frey, C. B., Osborne, M. A. (2013), "The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation", Study for the Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology

e automatizzata. Stime analoghe sembrano plausibili anche nel caso europeo, come risulta dalla Figura 32[65].

[65] Bowles, J. (2014), "The Computerisation of European Jobs", Bruegel online.

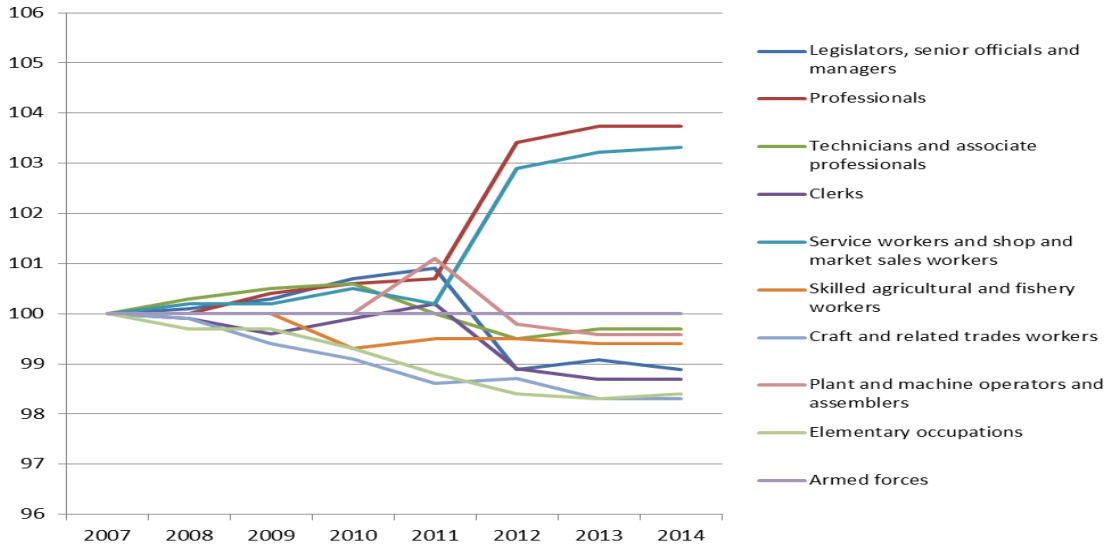
Figura 32: Quota di posti di lavoro a rischio di automatizzazione (%)



Fonte: Calcoli Bruegel basati su Frey & Osborne (2013), ILO, Indagine sulla forza lavoro dell'UE
** Dati non disponibili per Cipro*

Tali sviluppi dipendono dalla capacità di tradurre con precisione un compito in una serie di fasi codificate e automatizzabili, il che spiega la maggiore vulnerabilità dei compiti di routine. Queste trasformazioni incideranno quindi soprattutto sulle linee di produzione del settore manifatturiero, aspetto particolarmente pertinente per il nucleo dell'industria europea,ma possono interessare anche specifiche occupazioni che richiedono elevate competenze.
Per esempio, effetti di soppressione sono già tangibili in professioni qualificate come il giornalismo, la contabilità, la consulenza fiscale, gestionale, legale e di altro tipo, e forse addirittura l'istruzione (Figura 26). Al contempo emergeranno probabilmente nuove attività e fonti di occupazione.

Figura 26: "Vincitori" e "perdenti" tra le professioni. Tasso di crescita cumulativo della distribuzione della popolazione per occupazione



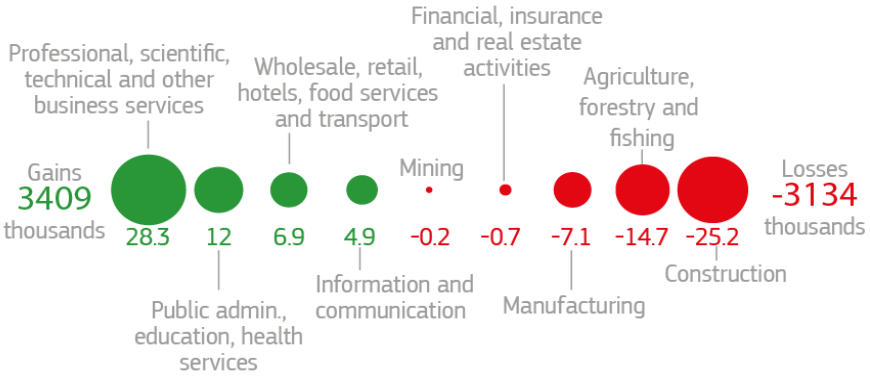
Legenda	
Legislators, senior officials and managers	Membri di organi legislativi, alti dirigenti pubblici e privati
Professionals	Professionisti
Technicians and associate professionals	Tecnici e professionisti assimilati
Clerks	Impiegati
Service workers and shop and market sales	Addetti ai servizi e commessi

workers	
Skilled agricultural and fishery workers	Lavoratori qualificati nei settori dell'agricoltura e della pesca
Craft and related trades workers	Artigiani e affini
Plant and machine operators and assemblers	Operatori di impianti e macchine e addetti al montaggio
Elementary occupations	Professioni non qualificate
Armed forces	Forze armate

Fonte: Eurostat

Questi cambiamenti hanno permesso di aumentare la produttività nei settori ad alta intensità di conoscenza, producendo un'ulteriore ridistribuzione della forza lavoro e la crescita dell'occupazione in determinati settori. Il lavoro manuale
(soprattutto nell'industria manifatturiera e nell'agricoltura) ha parzialmente perduto terreno negli ultimi anni, fenomeno che non dipende solo dalla crisi, ma riflette certamente anche il processo di automazione (Figura 27)[66]. Lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze e i limiti posti all'acquisizione di nuove competenze restano importanti ostacoli alla ridistribuzione omogenea della forza lavoro tra i vari settori e all'interno di ciascun settore[67].

Figura 27: Variazione dell'occupazione totale per settore nell'UE-28, 2010-14, cifre assolute



Legenda	
Gains thousands	Unità positive in migliaia
Professional, scientific, technical and other business services	Servizi professionali, scientifici e tecnici e altri servizi alle imprese
Public admin., education, health services	Amministrazione pubblica, istruzione, servizi sanitari
Wholesale, retail, hotels, food services and transport	Commercio all'ingrosso, al dettaglio, settore alberghiero e trasporti
Information and communication	Informazione e comunicazione
Mining	Industria estrattiva
Financial, insurance and real estate activities	Attività finanziarie, assicurative e immobiliari
Manufacturing	Industria manifatturiera
Agriculture, forestry and fishing	Agricoltura, silvicoltura e pesca
Construction	Edilizia
Losses thousands	Unità negative in migliaia

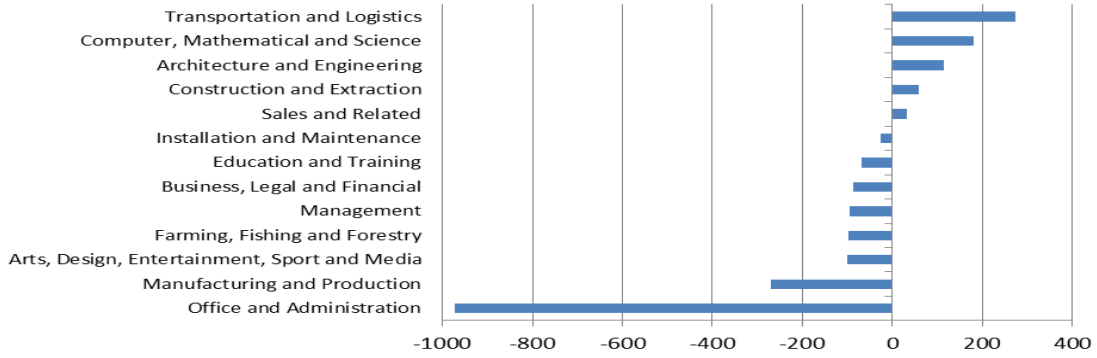
[66] Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (2015), "OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society", Parigi: OECD Publishing

[67] Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (2015), *Rapporto sullo sviluppo umano 2015. Work for Human Development;* Forum economico mondiale (2016), "The Future of Jobs, Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution"; Organizzazione internazionale del lavoro, (2015), "The future of work centenary initiative".

Fonte: OCSE 2015

Si prevede che entro il 2020[68] nei settori amministrativo, manifatturiero, gestionale e agricolo andrà perduto un numero di posti di lavoro maggiore rispetto ai nuovi posti di lavoro che verranno creati nella scienza, nell'ingegneria, nei trasporti e nella logistica (Figura 28). I benefici e le perdite in termini di protezione sociale di questi sviluppi industriali e del mercato del lavoro non sono ancora chiari e dipenderanno dal livello di omogeneità della ridistribuzione della forza lavoro tra i vari settori[69].

Figura 28: Impatto previsto della tecnologia (migliaia di posti di lavoro creati/persi) entro il 2020, Francia, Germania, Italia e Regno Unito



Legenda	
Transportation and Logistics	Trasporti e logistica
Computer, Mathematical and Science	Informatica, matematica e scienze
Architecture and Engineering	Architettura e ingegneria
Construction and Extraction	Edilizia e industria estrattiva
Sales and Related	Vendite e attività affini
Installation and Maintenance	Installazioni e manutenzione
Education and Training	Istruzione e formazione
Business, Legal and Financial	Attività commerciali, giuridiche e finanziarie
Management	Gestione
Farming, Fishing and Forestry	Agricoltura, pesca e silvicoltura
Arts, Design, Entertainment, Sport and Media	Arti, design, intrattenimento, sport e mezzi di comunicazione
Manufacturing and Protection	Industria manifatturiera e protezione
Office and Administration	Uffici e amministrazione

Fonte: Forum economico mondiale (2016), Future of Work Report. Sulla base dell'indagine sui dipartimenti risorse umane dei maggiori datori di lavoro, per settore. Paesi esaminati: Francia, Germania, Italia, Regno Unito.

5,2. Evoluzione delle condizioni di lavoro

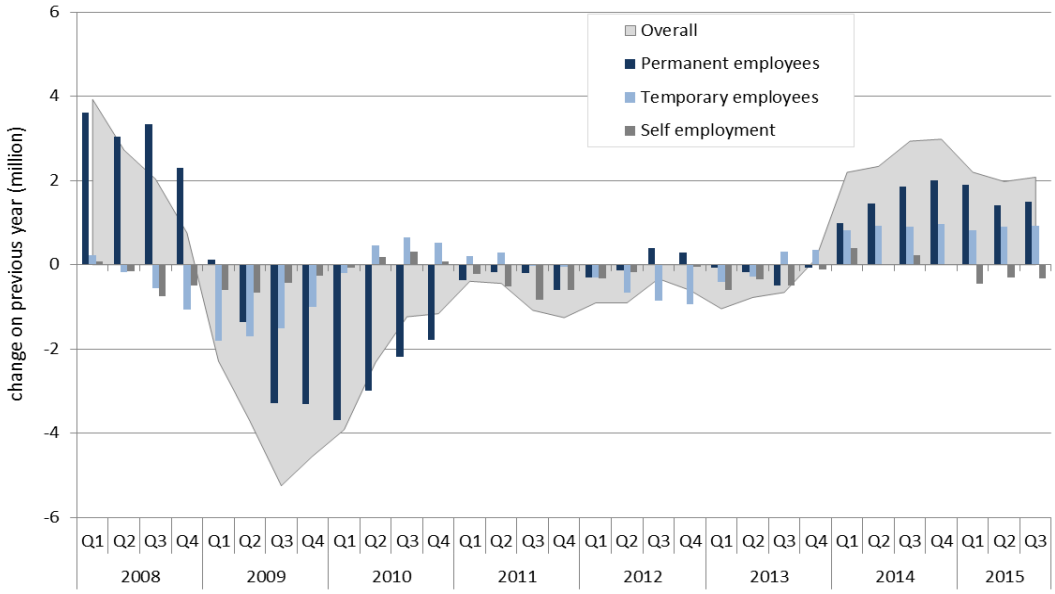
Le variazioni strutturali dell'occupazione si riflettono nell'aumento dei contratti di lavoro temporaneo nei diversi Stati membri. Al contempo, si è ridotta la transizione dalla disoccupazione al lavoro autonomo e la percentuale dei lavoratori autonomi è lievemente diminuita nell'ultimo decennio[70].

[68] Forum economico mondiale (2016), "The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution";
[69] Eden, M., Gaggl, P. (2015), "On the Welfare Implications of Automation", Washington D.C.: Banca mondiale.
[70] France Stratégie (2015), "Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret", Report, Commission Compte personnel d'activité présidée par Selma Mahfouz.

Le forme di lavoro decentrate e auto-organizzate possono accrescere l'autonomia dei lavoratori e stimolare lo sviluppo delle imprese; ma possono rendere meno chiaro la nozione di lavoro e limitare la conoscenza dei diritti e la possibilità di accedere ad essi, per esempio nel caso della scarsa chiarezza dei requisiti informativi per i datori di lavoro, dei nuovi problemi relativi alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro e dell'organizzazione del dialogo sociale. Le nuove forme di occupazione flessibile sollevano questioni quali la natura, il volume o la durata del lavoro, la capacità di individuare i datori di lavoro e il livello corrispondente di protezione sociale, soprattutto per quanto riguarda le prestazioni in materia di malattia, disoccupazione e pensioni.

Si osserva ancora un forte divario per quanto riguarda la tutela del lavoro[71], ossia ampie differenze nei livelli di tutela tra i vari tipi di contratto, in molti paesi che ha provocato forme di dualismo del mercato del lavoro.
Un forte divario ostacola la conversione dei contratti temporanei in contratti a tempo indeterminato, perpetuando così la segmentazione dei mercati del lavoro (Figure 29 e 30). Molte riforme adottate in seguito alla crisi hanno comunque cercato di affrontare questo problema[72], ma avranno bisogno di tempo per produrre effetti.

Figura 29: Variazione del lavoro a tempo indeterminato e temporaneo e del lavoro autonomo, UE-28

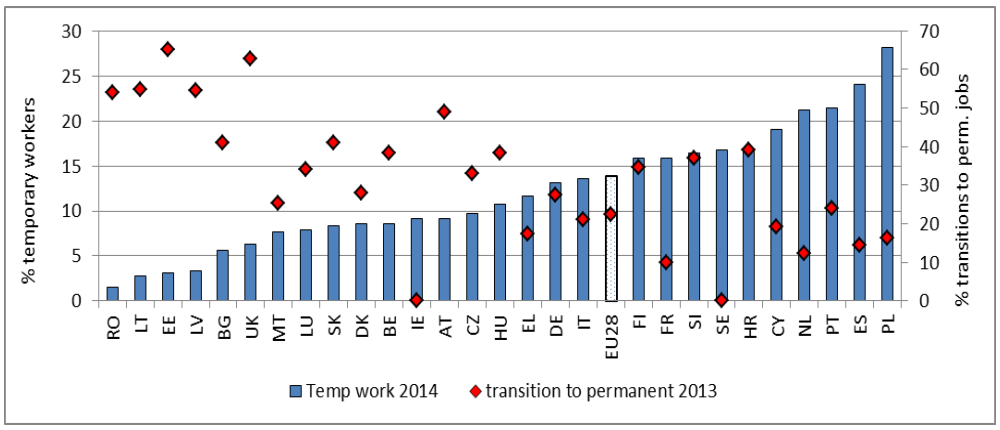


Legenda	
change on previous year (million)	variazione rispetto all'anno precedente (milioni)
Q1, Q2, Q3, Q4	T1, T2, T3, T4
Overall	Totale
Permanent employees	Lavoratori a tempo indeterminato
Temporary employees	Lavoratori temporanei
Self employment	Lavoratori autonomi

Fonte: Eurostat

[71] Dolado, J., Lalé, E. e Siassi, N. (2016), "Replacing dual employment protection with a single labour contract", Vox, 30 gennaio 2016.
[72] Si tratta di una conclusione indicativa, poiché gli indici OCSE per la tutela temporanea e permanente non sono strettamente comparabili.

Figura 30: Percentuale dei contratti temporanei e transizioni dal lavoro temporaneo a quello a tempo indeterminato

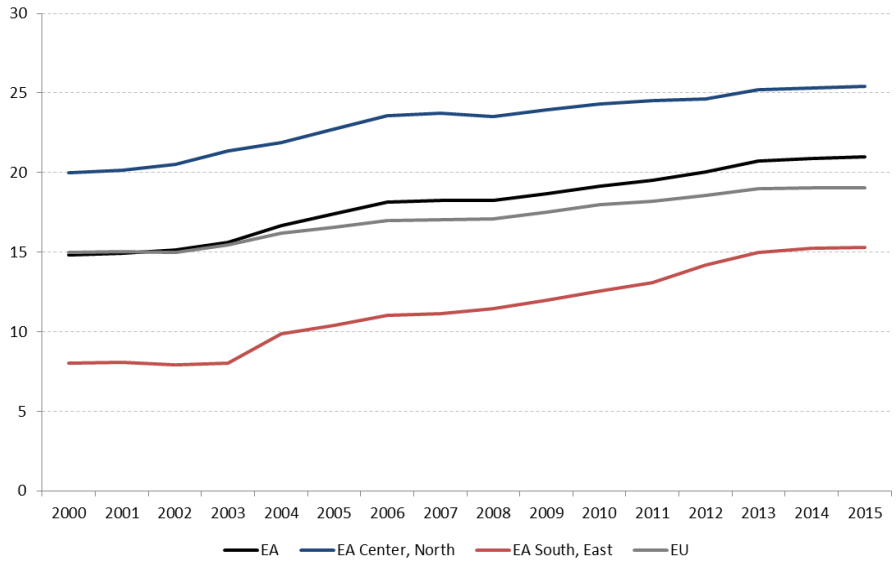


Legenda	
% temporary workers	% di lavoratori temporanei
% transations to perm. jobs	% transizione a occupazioni a tempo indeterminato
Temp. work 2014	Lavoro temporaneo 2014
transition to permanent 2013	transizione al tempo indeterminato

Fonte: Eurostat. I dati sulle transizioni di BG, EL, PT, HR si riferiscono al 2012, quelli di AT al 2014. I dati sulle transizioni di IE e SE non sono disponibili.

Le normative esistenti non sempre si adattano in maniera soddisfacente ai nuovi modelli aziendali e alle nuove realtà del luogo di lavoro. L'attuale *acquis* in materia di diritto del lavoro copre in modo disomogeneo l'evoluzione dei modelli occupazionali e da ciò derivano condizioni di lavoro precarie, rischi di raggiri o abusi, e possibili ostacoli all'innovazione nonché alle opportunità di qualificazione. La flessibilità delle condizioni occupazionali può offrire maggiori opportunità ai lavoratori, anche per quanto riguarda il lavoro a tempo parziale, il lavoro autonomo e l'imprenditorialità, ma può anche esporli a una maggiore insicurezza e vulnerabilità. Per esempio, i lavoratori autonomi e temporanei solitamente non possono accedere agli stessi livelli di prestazioni di cui godono i dipendenti aziendali in fatto di prestazioni di disoccupazione, assicurazione sanitaria, pensioni, congedo di maternità (solo per fare alcuni esempi), oppure possono accedervi solo a costi altissimi.

Figura 31: Lavoratori a tempo parziale come percentuale del totale degli occupati



Legenda	
EA	ZE
EA Centre, North	ZE centro, nord
EA South, East	ZE sud, est
EU 28	EU28

Fonte: Eurostat.

La tensione che si registra tra modelli aziendali e tipi di occupazione emergenti e i regimi contrattuali vigenti pone alcuni problemi in merito alla definizione dei lavoratori dal punto di vista statistico, economico e giuridico.
Per esempio la distinzione tra "lavoratore dipendente" e "lavoratore autonomo", o tra "lavoratore autonomo" e "imprenditore" non è sempre chiara. L'esempio dell'economia collaborativa è particolarmente istruttivo, poiché si fonda su un modello aziendale che consente ai singoli di mettere a frutto i propri beni come automobili o case, mentre queste aziende forniscono compiti piuttosto che offrire servizi veri e propri e ciò rende ardua la definizione di lavoro e lavoratori in base agli standard correnti. Inoltre, non è ancora chiaro come contabilizzare il valore generato dal lavoro - e dall'occupazione - prodotto dalla condivisione di case o automobili (solo per fare alcuni esempi) il che solleva la questione di chi sia ammissibile alle prestazioni sociali e a quali condizioni.
Questa situazione mette in evidenza la necessità di riconsiderare l'identità e le responsabilità del datore di lavoro nei rapporti triangolari con il dipendente e il cliente, e pone il problema di definire contratti e rapporti, nonché il loro impatto sul lavoro non dichiarato. Contemporaneamente le piattaforme di economia collaborativa creano posti di lavoro e nuove opportunità di lavoro (autonomo) riducendo le barriere in entrata alla fornitura di servizi e a nuove forme di occupazione o attività alternative all'occupazione tradizionale,anche per coloro che si trovano ai margini della società[73]. Tali piattaforme offrono anche occasioni di
retribuzione collaterale che integra il reddito familiare. Le piattaforme online possono anche facilitare la tenuta di registri a fini fiscali e amministrativi.

I fondamenti sui quali si basa il concetto di "flessicurezza", ossia regimi contrattuali flessibili e affidabili, strategie complete di apprendimento permanente, politiche attive del mercato del lavoro e sistemi moderni di sicurezza sociale, sono particolarmente pertinenti per quanto riguarda le tendenze citate, ma dovrebbero essere riesaminati in una nuova prospettiva. La presenza di mercati del lavoro duali in diversi Stati membri ha aggravato la situazione delle giovani generazioni. Per molti paesi è pertanto prioritaria la necessità di affrontare questo dualismo riesaminando i regimi contrattuali, oltre che investendo in competenze. Ciò offre ai lavoratori il capitale umano di cui hanno bisogno per sentirsi sicuri e gestire i problemi di adattamento che si presenteranno sempre più spesso nel futuro mondo del lavoro; d'altro canto offre ai datori di lavoro la sicurezza di poter reperire e conservare le competenze necessarie per la crescita e l'innovazione.

5,3. Competenze per un'occupazione in evoluzione

Per costruire strutture economiche più resilienti e stimolare la creazione di posti di lavoro nell'economia della conoscenza è essenziale dare la priorità all'acquisizione e alla conservazione delle competenze. È stato dimostrato che i benefici ottenuti con il miglioramento degli standard educativi si traducono in incrementi medi del PIL[74]. Un sistema di istruzione e formazione efficace deve tuttavia fornire risultati di qualità e soddisfare le mutevoli esigenze dell'economia e della società. La ricerca dimostra che le competenze più richieste nelle economie avanzate sono "non routinarie e

[73] Employment and Social Developments in Europe 2015.
[74] Hanushek, E. A. e Woessmann, L., (2012), "The Economic Benefit of Educational Reform in the European Union", CESifo Economic Studies, vol. 58, 1

interpersonali"[75] mentre la formazione ricevuta dalla maggior parte degli europei riguarda ancora competenze "routinarie e manuali"più tradizionali.

La percentuale di posti di lavoro non routinari, come quelli legati al design, è aumentata dal 28% al 38% tra il 1995 e il 2010, mentre i tradizionali posti di lavoro routinari sono diminuiti dal 53% al 41%. Gli investimenti mirati in capitale umano, diretti ad affrontare la carenza di competenze e insieme anticipare i futuri sviluppi del mercato del lavoro, sono particolarmente importanti per i lavoratori scarsamente qualificati che sono stati colpiti più duramente dalla crisi e necessitano generalmente di una riqualificazione per trovare nuovamente lavoro.
Questo problema è aggravato dal fatto che alcuni tipi di contratto non incoraggiano investimenti nell'apprendimento permanente. In effetti l'accesso alla formazione sul posto di lavoro continua a dipendere in larga misura dal tipo di contratto: quasi la metà dei lavoratori dipendenti con contratti a tempo indeterminato hanno ricevuto una formazione, rispetto al 32% dei lavoratori con contratti a tempo determinato e al 19% dei lavoratori autonomi.

Per quanto riguarda le persone senza lavoro, solo il 9,5% dei disoccupati partecipa ad attività di istruzione e formazione,
benché queste offrano le migliori opportunità di tornare al lavoro, soprattutto in presenza di situazioni di disoccupazione di lungo periodo. Da questo punto di vista le persone che svolgono un lavoro non dichiarato sono le più vulnerabili[76].

Le carenze di competenze e le divergenze fra i livelli di competenze, soprattutto nel campo delle TIC, spiegano in gran parte la polarizzazione e gli squilibri in campo occupazionale[77]. A quanto sembra esiste una relazione generalmente positiva tra occupazione e intensità delle TIC nelle industrie, con l'importante eccezione dei posti di lavoro fortemente routinari, in cui le TIC sembrano sostituire i lavoratori. Non è quindi una coincidenza che nell'UE, dalla metà degli anni '90 fino al 2010, si sia registrata una polarizzazione della domanda di competenze correlate alle TIC e di quella correlata a competenze routinarie: la prima è cresciuta del 20%, mentre la seconda è diminuita del 20%[78].

Attualmente soltanto la metà della forza lavoro dell'UE ritiene che il proprio livello di competenze informatiche e/o relative a internet sarebbe sufficiente se dovesse cercare o cambiare lavoro nel giro di un anno. In media il 14% degli europei ha scarse competenze informatiche, il 25% ha competenze medie e il 27% ha competenze elevate. Allo stesso tempo, il 30% degli europei ha scarse competenze relative a internet, il 32% ha competenze medie e l'11% ha competenze elevate[79]. Lo scarso livello di competenze digitali e relative a internet è un importante problema da risolvere dal momento che fino al 90% dei posti di lavoro, in tutti i settori, richiede sempre più spesso un'alfabetizzazione informatica[80].

---

[75] Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (2013), OCSE, Prospettive 2013 in materia di competenze

[76] I dati tratti dal sondaggio speciale Eurobarometro (2014: 402) sul lavoro non dichiarato nell'UE segnalano che un europeo su nove afferma di aver acquistato beni o servizi che comportano lavoro non dichiarato.

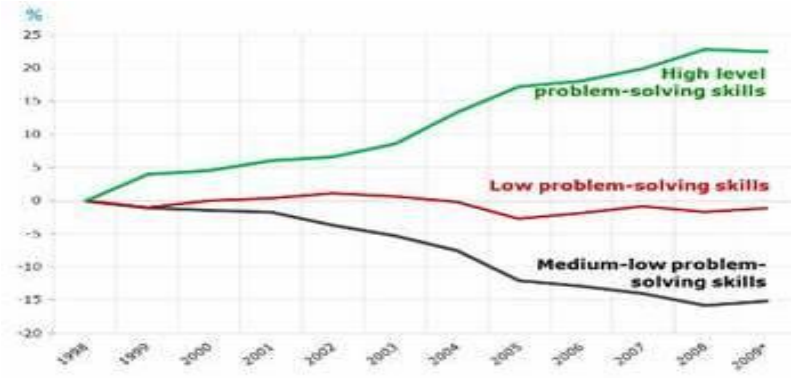
[77] Marcolin, L., Miroudot S. e Squicciarini, M. (2016), "Routine jobs, employment and technological innovation in global value chains", OECD Science, Technology and Industry Working Papers, n. 2016/01, Parigi: OECD Publishing.

[78] Per una transizione positiva verso un'economia verde ed efficiente dal punto di vista delle risorse e dell'energia è necessario affrontare il problema della mancanza di competenza e delle esigenze di acquisizione di nuove competenze dei lavoratori come viene ribadito nel pacchetto sull'economia circolare che offre un notevole potenziale per la creazione di posti di lavoro. Per esempio il miglioramento della prevenzione e gestione dei rifiuti nell'UE basterebbe da solo a creare oltre 400 000 posti di lavoro. Cfr.: Comunicazione della Commissione europea COM(2014)446 final "Iniziativa per favorire l'occupazione verde: Sfruttare le potenzialità dell'economia verde di creare posti di lavoro".

[79] Commissione europea (2011), "Chapter 4: Digital Competences in the Digital Agenda".

[80] Commissione europea (2015), "Skills and Jobs", articolo pubblicato online il 2 marzo 2015.

Figura 33: Evoluzione dell'occupazione per categorie professionali definiti per competenza nella soluzione di problemi

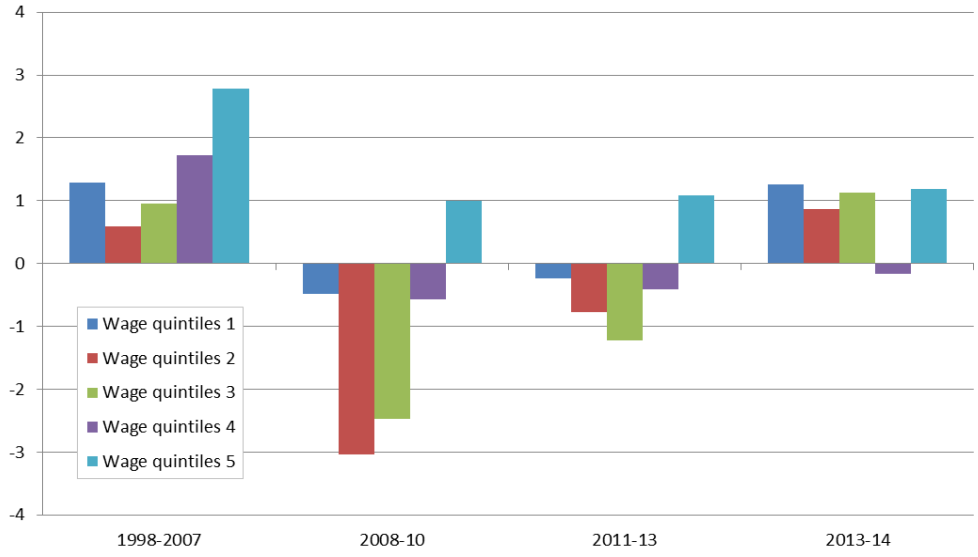


Legenda	
High level problem-solving skills	Competenze di alto livello nella soluzione di problemi
Low problem-solving skills	Scarse competenze nella soluzione di problemi
Medium-low problem-solving skills	Competenze medio-basse nella soluzione di problemi

Fonte: Prospettive dell'OCSE sulle competenze

Se da un lato i livelli di competenze determinano in larga misura l'accesso alle opportunità, dall'altro spiegano pure, in gran parte, i divari salariali. L'occupazione a tempo indeterminato, associata a elevati livelli di competenze, rimane in tutta Europa quella meglio retribuita, più sicura e in più rapida crescita. Durante e subito dopo la crisi economica e finanziaria, l'occupazione è cresciuta soltanto per i posti di lavoro compresi nei quintili salariali massimo e minimo (Figura 34).

Figura 34: Variazione netta dell'occupazione (in migliaia) per quintile salariale, UE27, 1998-2014



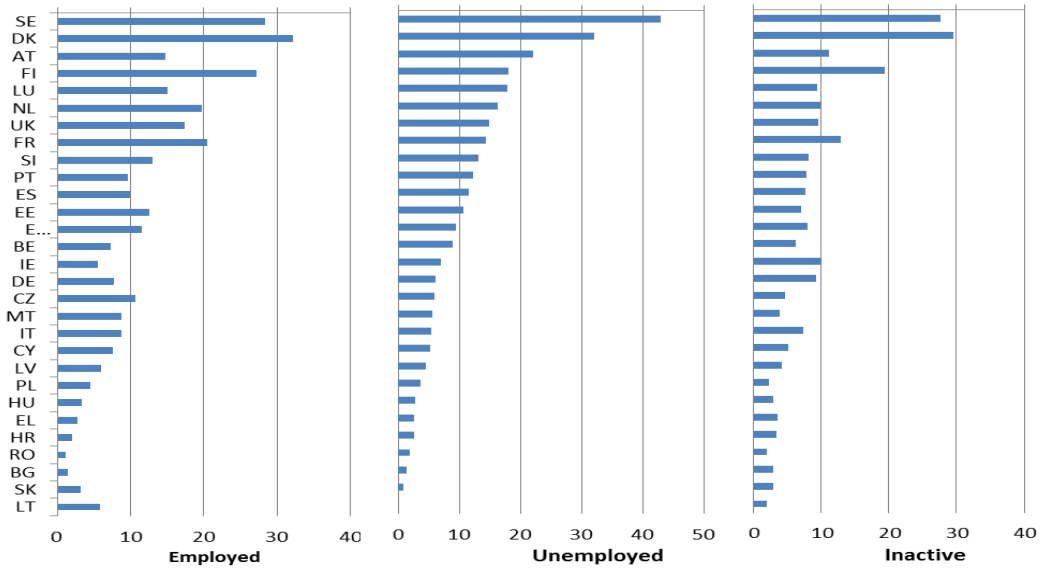
Legenda	
Wage quintiles	Quintili salariali

Fonte: Commissione europea, (2016), Employment and Social Developments in Europe (ESDE) 2015.

Per evitare un'occupazione di livello inferiore e la polarizzazione dei posti di lavoro occorre fornire competenze adatte alla domanda proveniente dai mercati di lavoro in evoluzione; ciò privilegia le abilità "non routinarie e interpersonali" nonché la soluzione dei problemi in ambienti ad alto tasso di

tecnologia. Attualmente molti europei tendono a essere "sovraqualificati ma con scarse competenze"[81]. L'offerta di una formazione efficace per tutto l'arco dello sviluppo professionale ed educativo di una persona, dall'ingresso nel mondo del lavoro alla pensione, è distribuita in maniera disomogenea, sia all'interno degli Stati membri sia tra loro. In un terzo degli Stati membri solamente, più del 10% degli adulti occupati, disoccupati e inattivi partecipa ogni anno ad attività di formazione e istruzione per gli adulti (Figura 35).

Figura 35: Partecipazione all'istruzione e alla formazione degli adulti per condizione lavorativa, percentuale, 2014



Legenda	
Employed	Occupati
Unemployed	Disoccupati
Inactive	Inattivi

Fonte: Eurostat

[81] Institute for the Future per l'University of Phoenix Research Institute (2011), "Future Work Skills 2020".

6. Esigenze e problemi specifici della zona euro

I risultati economici dipendono in larga misura dall'efficacia dei sistemi occupazionali e sociali e dal funzionamento dei mercati del lavoro. Questo vale particolarmente per un'unione monetaria, caratterizzata da un'unica politica monetaria e da limitati strumenti di stabilizzazione del bilancio. Data la forte interdipendenza e le possibilità di contagio tra le economie, la mancanza di convergenza dei risultati socioeconomici a sostegno di strutture economiche più resilienti può ostacolare il funzionamento e la stabilità della zona euro. Se la crisi e le sue conseguenze hanno provocato notevoli differenze tra le varie situazioni socioeconomiche all'interno della zona euro[82], negli Stati membri più colpiti dalla crisi il processo di convergenza si era già bloccato *prima* della crisi del debito sovrano, parallelamente all'accumularsi degli squilibri[83]. La crisi ha messo a nudo e aggravato una serie di debolezze preesistenti, che non erano state affrontate[84].

In particolare, prima del 2008 in molti paesi il boom della domanda interna e l'afflusso di capitali stranieri avevano favorito l'espansione di settori di beni non scambiabili (meno produttivi) anziché il finanziamento di investimenti che favorissero una crescita sostenibile. La crisi finanziaria globale ha indotto una rivalutazione dei rischi di credito conforme alle prospettive di crescita potenziale dei singoli paesi, alla carenza di riforme strutturali favorevoli alla crescita e alle incertezze di un'UEM incompleta. L'improvviso arresto degli afflussi di capitali esteri è stato accompagnato dal crollo di credito, redditi e consumi a livello nazionale. L'inversione di direzione di questi flussi è stata una delle cause principali della recessione di alcuni Stati membri nella parte orientale e meridionale della zona euro. Il calo dei consumi (importazioni) è avvenuto inizialmente per un incremento della disoccupazione piuttosto che per un adeguamento dei salari reali (riduzione dei redditi). Pertanto, le divergenze dei tassi di disoccupazione accumulatesi durante la crisi derivano dagli squilibri delle partite correnti originatisi prima del 2008 (Figura 36).[85]

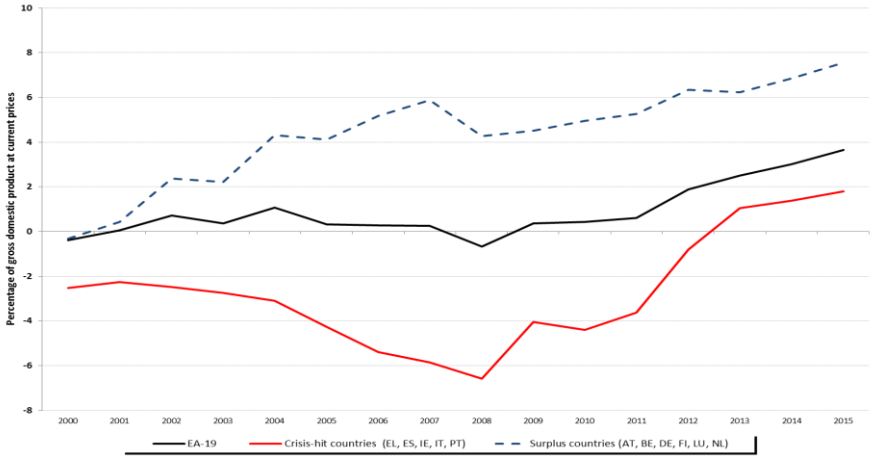
Figura 36: Saldo della della bilancia delle partite correnti dei paesi colpiti dalla crisi rispetto ai paesi eccedentari, 2000-2015

[82] Con il ritorno alla crescita nel 2014, si è osservata una limitata ripresa della convergenza sia nel 2014 che nel 2015; non è chiaro però se ciò rifletta una ripresa meramente temporanea oppure un ritorno alla precedente tendenza di lungo periodo.

[83] Cfr. per esempio, per un'analisi, ESDE 2014, capitolo 4.

[84] Con il ritorno alla crescita nel 2014, si è osservata una limitata ripresa della convergenza sia nel 2014 che nel 2015; non è chiaro però se ciò rifletta una ripresa meramente temporanea oppure un ritorno alla precedente tendenza di lungo periodo.

[85] I paesi eccedentari sono quelli che hanno registrato un avanzo delle partite correnti nel primo decennio del 2000. Un avanzo delle partite correnti indica che una nazione è un prestatore netto nei confronti del resto del mondo, mentre un disavanzo delle partite correnti indica che essa è un debitore netto. Le partite correnti sono la somma della bilancia commerciale (esportazioni meno importazioni), del reddito netto dall'estero e dei trasferimenti correnti netti; dal momento che la bilancia commerciale è generalmente la più rilevante di queste componenti, un avanzo delle partite correnti significa di solito che una nazione è una forte esportatrice e ha una bilancia commerciale positiva. Cfr. anche EPSC Strategic Note n.3, (2015) "The Euro Plus Pact: How Integration into the EU Framework can Give New Momentum for Structural Reforms in the Euro Area".

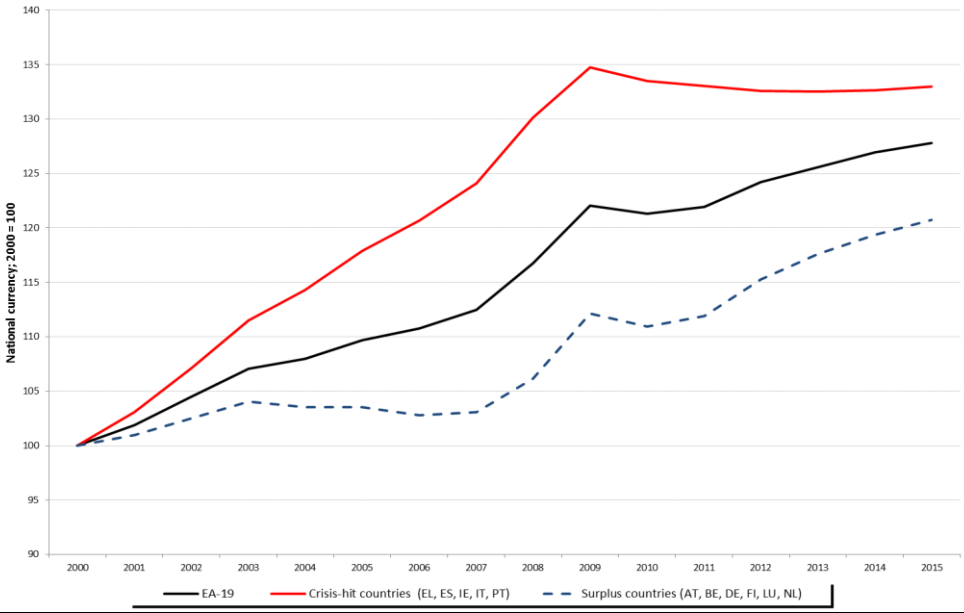


Legenda	
EA-19	ZE-19
Crisis-hit countries	Paesi colpiti dalla crisi
Surplus countries	Paesi eccedentari

Fonte: Eurostat. Stime per il 2015

In molti paesi le rigidità hanno contribuito ad aumenti salariali oltre i livelli di produttività negli anni precedenti la crisi (in altri Stati membri invece l'andamento dei costi unitari del lavoro è rimasto sensibilmente al di sotto della media della zona euro) ed è stato necessario un certo tempo perché i salari cominciassero ad adeguarsi dopo l'inizio della crisi. Nel frattempo l'inversione delle partite correnti (ossia l'inversione della direzione dei flussi di capitali) aveva esercitato effetti perturbatori sulla disoccupazione (Figura 37).

Figura 37: Costo unitario nominale del lavoro, parte settentrionale della zona euro rispetto alla parte meridionale + Irlanda, dal 2000 al 2013



Legenda	
EA-19	ZE-19
Crisis-hit countries	Paesi colpiti dalla crisi
Surplus countries	Paesi eccedentari

Fonte: Eurostat. Nota: Stime per il 2015

Come dimostra la letteratura, il mercato del lavoro può rispondere agli shock tramite un adeguamento dei prezzi, ossia tramite variazioni dei salari/costi del lavoro, e tramite adeguamenti quantitativi, ossia tramite variazioni del numero totale di ore lavorate (cioè il numero delle persone occupate oppure le ore lavorate in media) e/o provocando la mobilità della forza lavoro sul piano geografico e occupazionale. Tutti questi elementi diventano ancora più importanti in un'unione monetaria.

Come sottolineano la relazione dei cinque presidenti e la Comunicazione sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria[86], mercati del lavoro più resilienti e sistemi di protezione sociale più efficienti sono essenziali per rafforzare l'Unione economica e monetaria[87] e potenziare quindi gli effetti positivi attesi da una più stretta integrazione economica. Si stima per esempio che negli Stati Uniti non solo la maggiore mobilità della forza lavoro[88] ma anche i trasferimenti fiscali e la maggiore integrazione dei mercati dei capitali privati con portafogli di investimento diversificati siano essenziali per assorbire gli shock economici; questi fattori svolgono un ruolo assai più ampio di quanto avvenga nella zona euro[89].

Il rafforzamento della convergenza tra i risultati in campo sociale e occupazionale degli Stati membri della zona euro, anche conformemente ai principi della flessicurezza[90], deve accompagnarsi a una

[86] COM(2015) 600 final.
[87] EPSC Strategic Note n. 5, (2015) "The Social Dimension of Economic and Monetary Union: Towards Convergence and Resilience".
[88] I dati disponibili dimostrano che, durante la crisi, la mobilità del lavoro ha avuto dimensioni analoghe in Europa e negli Stati Uniti (cfr. per esempio ESDE 2014).
[89] Cfr. per esempio Allard et al. (2013), IMF SDN/13/09.
[90] Anche trovando il corretto equilibrio tra contratti flessibili e contratti sicuri; eliminando il divario tra "inclusi" che godono di elevata tutela e alti salari ed "esclusi"; defiscalizzando il lavoro; fornendo un sostegno

maggiore capacità di adeguamento in caso di shock avversi[91]. In tutta la zona euro sono già state adottate importanti riforme per agevolare transizioni più fluide nel mercato del lavoro, soprattutto in quei paesi che erano stati a lungo caratterizzati da una rigida legislazione di tutela del lavoro e da un profondo divario normativo tra i contratti a tempo indeterminato e i cosiddetti contratti atipici[92]. Sarà probabilmente necessario del tempo perché gli effetti di tali riforme si concretizzino, ma cambiamenti in settori come le prestazioni di disoccupazione, i servizi di collocamento e le politiche attive del mercato del lavoro, nonché l'accesso alle competenze e alla formazione professionale possono rafforzare la resilienza e la convergenza verso i mercati del lavoro che vantano le performance migliori nella zona euro[93]. In particolare dal 2008, riforme tese a ridurre la rigorosa legislazione a tutela dell'occupazione che disciplina i contratti a tempo indeterminato e/o amplia la tutela dei lavoratori temporanei hanno cercato di ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, soprattutto negli Stati membri della parte meridionale della zona euro. In molti paesi tuttavia il divario in materia di tutela dell'occupazione tra contratti a tempo indeterminato e contratti di lavoro temporaneo rimane notevole.

Una mobilità più pronunciata della manodopera può anche costituire uno strumento importante per assorbire l'impatto degli shock economici, contribuire ad affrontare le disparità nel campo della disoccupazione tra gli Stati membri, contribuire a una più efficiente distribuzione delle risorse umane, sostenere la riduzione dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze e infine mitigare le pressioni di bilancio. Come ribadisce la teoria delle aree monetarie ottimali, la mobilità della manodopera può anche contribuire ad assolvere una funzione di stabilizzazione. Allo stesso tempo non bisogna trascurare i timori che possono insorgere a livello nazionale in merito a un possibile fuga di forza lavoro produttiva e all'acuirsi della segmentazione del mercato del lavoro[94].

Una maggiore reattività dei mercati del lavoro incrementa la sensibilità dell'occupazione al ciclo congiunturale, dal momento che si possono creare più posti di lavoro nelle fasi di espansione e, simmetricamente, se ne perdono di più nelle fasi di contrazione. Tutto questo accentua anche l'importanza della riqualificazione per i nuovi tipi di lavoro, nonché di un'adeguata protezione sociale durante le transizioni lavorative. Sottolinea inoltre l'importanza della portabilità di prestazioni e diritti sociali, affinché i lavoratori possano trasportare senza intoppi tutti i propri diritti pensionistici, sanitari e di altro tipo da un datore di lavoro all'altro, indipendentemente dall'ubicazione geografica del datore di lavoro. [95]

I sistemi di protezione sociale costituiscono il principale elemento di stabilizzazione automatica dell'economia in circostanze economiche avverse, poiché solitamente la spesa aumenta (in parte per compensare la diminuzione dei redditi di mercato) e gli introiti fiscali diminuiscono. Questa funzione di stabilizzazione è svolta principalmente dalle prestazioni di disoccupazione, dalle prestazioni concesse in funzione del reddito (per esempio per l'alloggio o in caso di esclusione sociale) nonché

---

personalizzato ai disoccupati per rientrare nel mercato del lavoro, migliorando istruzione e apprendimento permanente.

[91] Cfr. anche Commissione europea (2015, 2016), Employment and Social Developments in Europe (ESDE), 2014 e 2015, capitolo 4 op. cit.

[92] BCE, (2014), "L'impatto della crisi economica sui mercati del lavoro nell'area dell'euro", bollettino mensile, ottobre 2014, pagg. 49-68

[93] Rappresenta un'eccezione il cosiddetto "cuneo fiscale" ossia la differenza tra i costi salariali di un "lavoratore medio" per il datore di lavoro e l'importo che il lavoratore riceve "in busta paga": nella zona euro questo è estremamente elevato, e rappresenta in media il 43% del salario (rispetto a una media OCSE del 38%), ma è sensibilmente inferiore negli Stati membri della parte meridionale della zona euro, dove si colloca in media al 40% (rispetto a una media del 46% nella parte settentrionale della zona euro).

[94] Per una discussione sul ruolo della mobilità della forza lavoro come strumento di adeguamento, cfr.: Commissione europea (2015), "Mobilità della forza lavoro e adeguamento del mercato del lavoro nell'UE", Mercato del lavoro e andamento delle retribuzioni in Europa, relazione 2015, capitolo II.1.

[95] France Stratégie (2015), op cit.

dalla spesa per le pensioni e l'assistenza sanitaria poiché tali prestazioni generalmente continuano ad aumentare o rimangono costanti mentre i redditi di mercato diminuiscono[96].

[96] Cfr. per esempio Employment and Social Developments in Europe (ESDE) 2012 e 2013, e Bontout e Lokajickova (2013).