Percorsi di inclusione nel mercato del lavoro in Europa: il report europeo

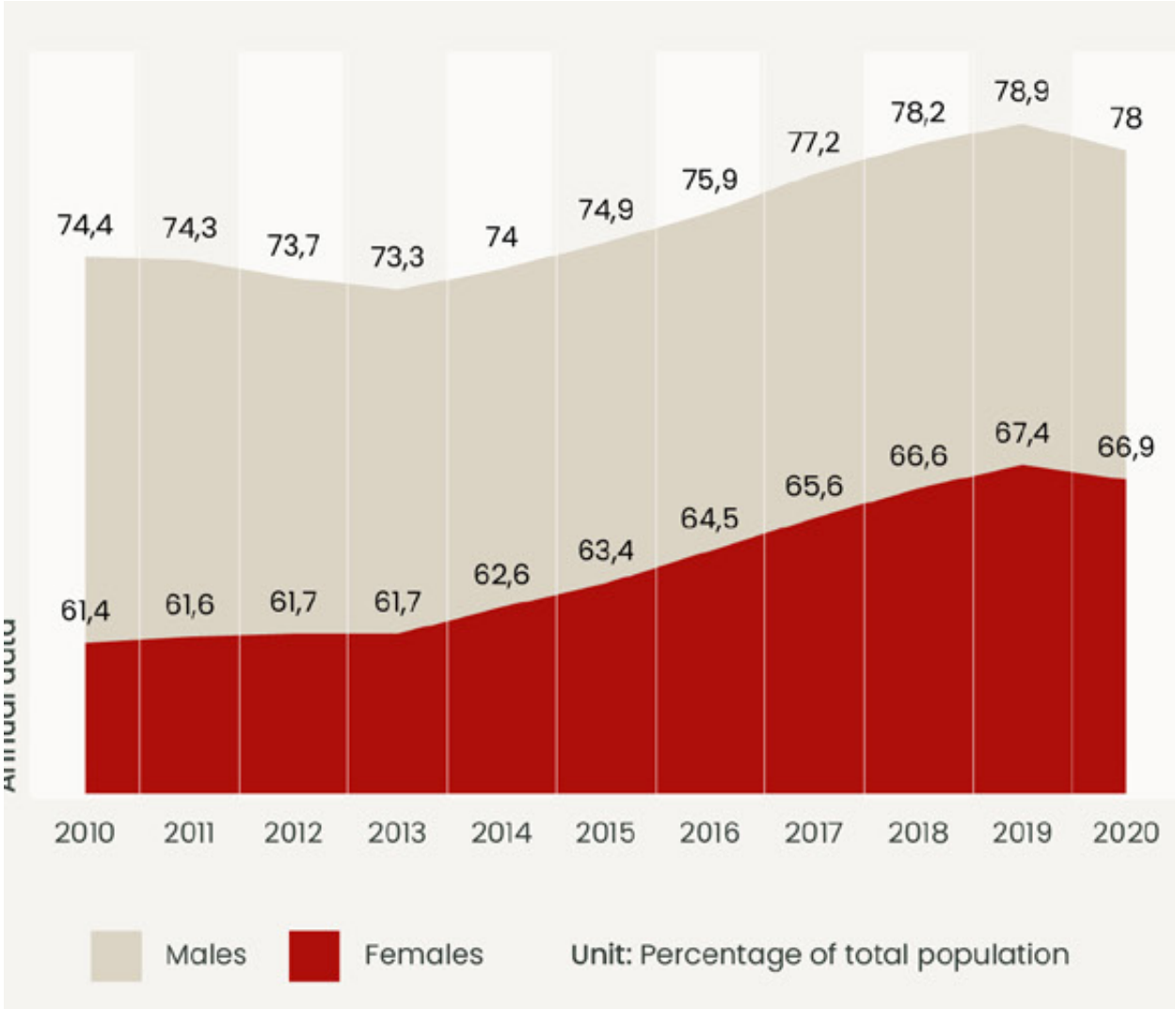
Inclusive labour markets: ensuring no one is left behind

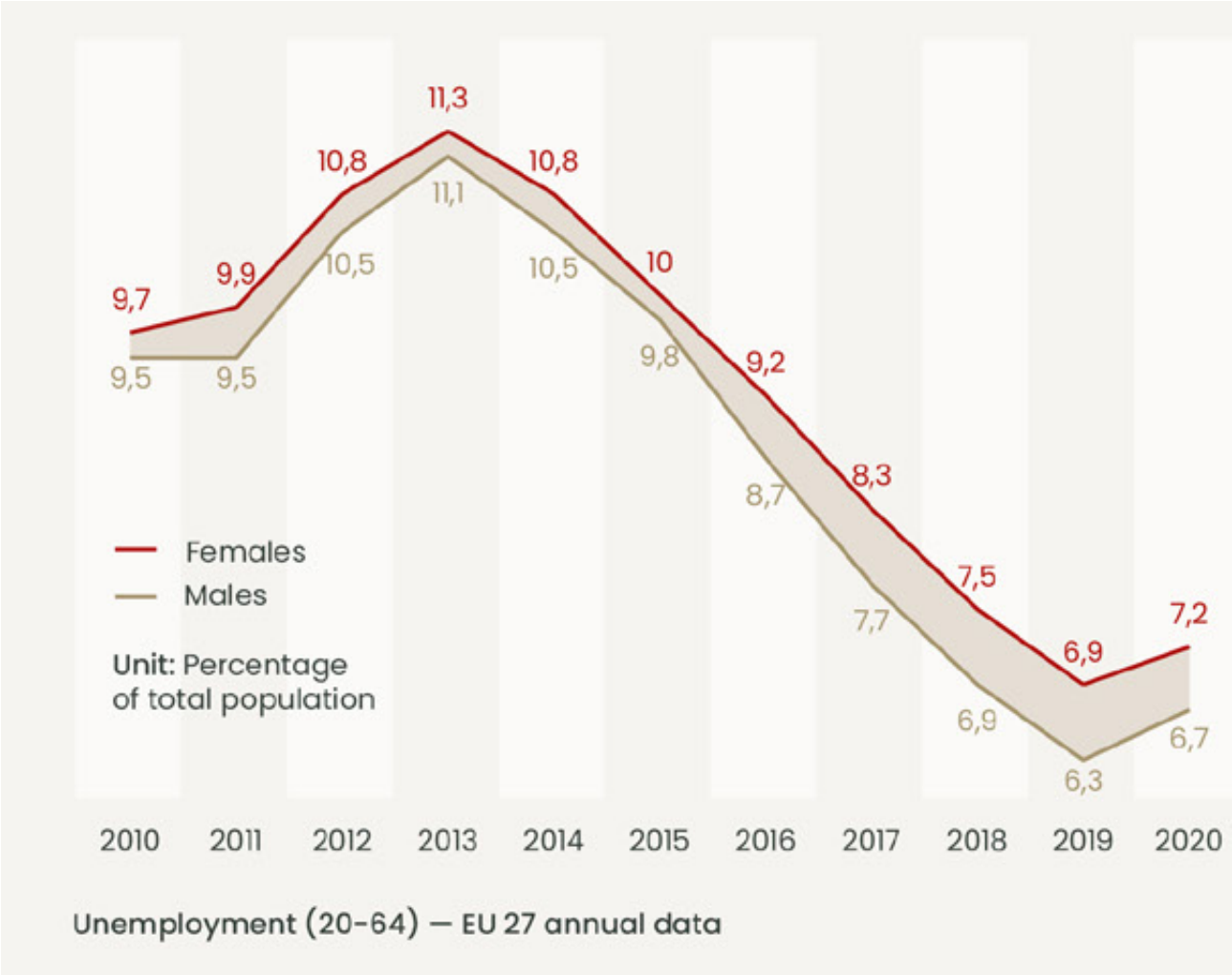
Chiara Crepaldi, Paola Asja Butera, | 05 aprile 2022

Facendo seguito all’articolo recentemente pubblicato da Walter Nanni di Caritas Italiana relativo al report realizzato sul nostro paese nell’ambito dell’iniziativa di Caritas Europa "Inclusive labour markets: ensuring no one is left behind", pubblichiamo ora alcune riflessioni emergenti dal report europeo.

Lo scoppio della crisi pandemica, nel Marzo 2020, ha colto alla sprovvista un’Unione Europea proveniente da sei anni di crescita economica positiva e contraddistinta da un generale aumento dell’occupazione. Alla fine del 2019 l'UE-27 aveva infatti raggiunto il livello più alto di sempre in termini di numero di occupati: nel quarto trimestre del 2019 si era arrivati a 209,5 milioni di persone, 1,9 milioni in più rispetto al quarto trimestre del 2018, con il tasso di occupazione complessivo delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni pari al il 73% (78,9% per gli uomini e 67,4% per le donne), e un tasso di disoccupazione al minimo storico (6,5%). La pandemia di Covid-19 da febbraio 2020 ha invertito questa tendenza, cambiando i nostri modi di lavorare e vivere.

Fig.1 Employment and Unemployment rate in (%), age group 20–64, 2010–2020 and 2020 - Eurostat


74,4
74,3
73,7
73,3
74
74,9
75,9
77,2
78,2
78,9
78
61,4
61,6
61,7
61,7
62,6
63,4
64,5
65,6
66,6
67,4
66,9
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
Males
Females
Unit: Percentage of total population



Dietro al dato generale, la disaggregazione per categorie all'interno del mercato del lavoro racconta però una storia diversa. Questa crescita non aveva in ogni caso riguardato i gruppi più svantaggiati, i quali si sono quindi trovati ad affrontare le difficoltà del mercato del lavoro post-pandemia aggravate da tassi di disoccupazione molto più alti della media. L'impatto della crisi pandemica infatti è stato largamente disomogeneo, e ha colpito maggiormente proprio quelle categorie che già si trovavano in condizioni di vulnerabilità come, ad esempio, lavoratrici e lavoratori atipici, o gli appartenenti alle fasce più giovani della popolazione, le donne, le persone con disabilità, e i migranti.

Fig. 2 - Youth unemployment rate (in %), age group 15–24, 2020 - Eurostat

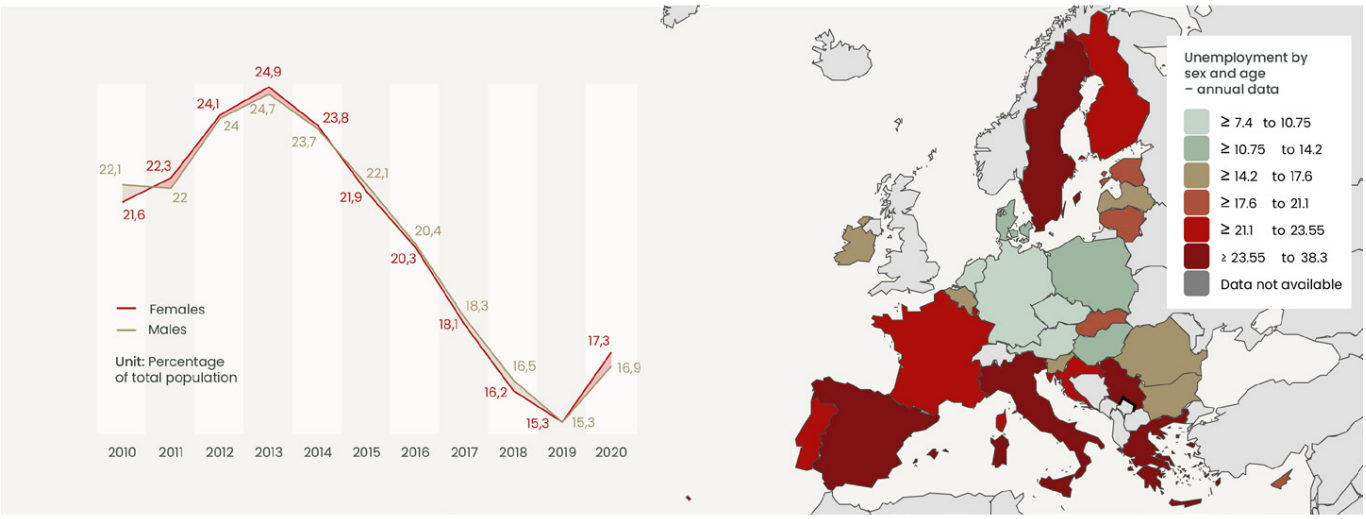
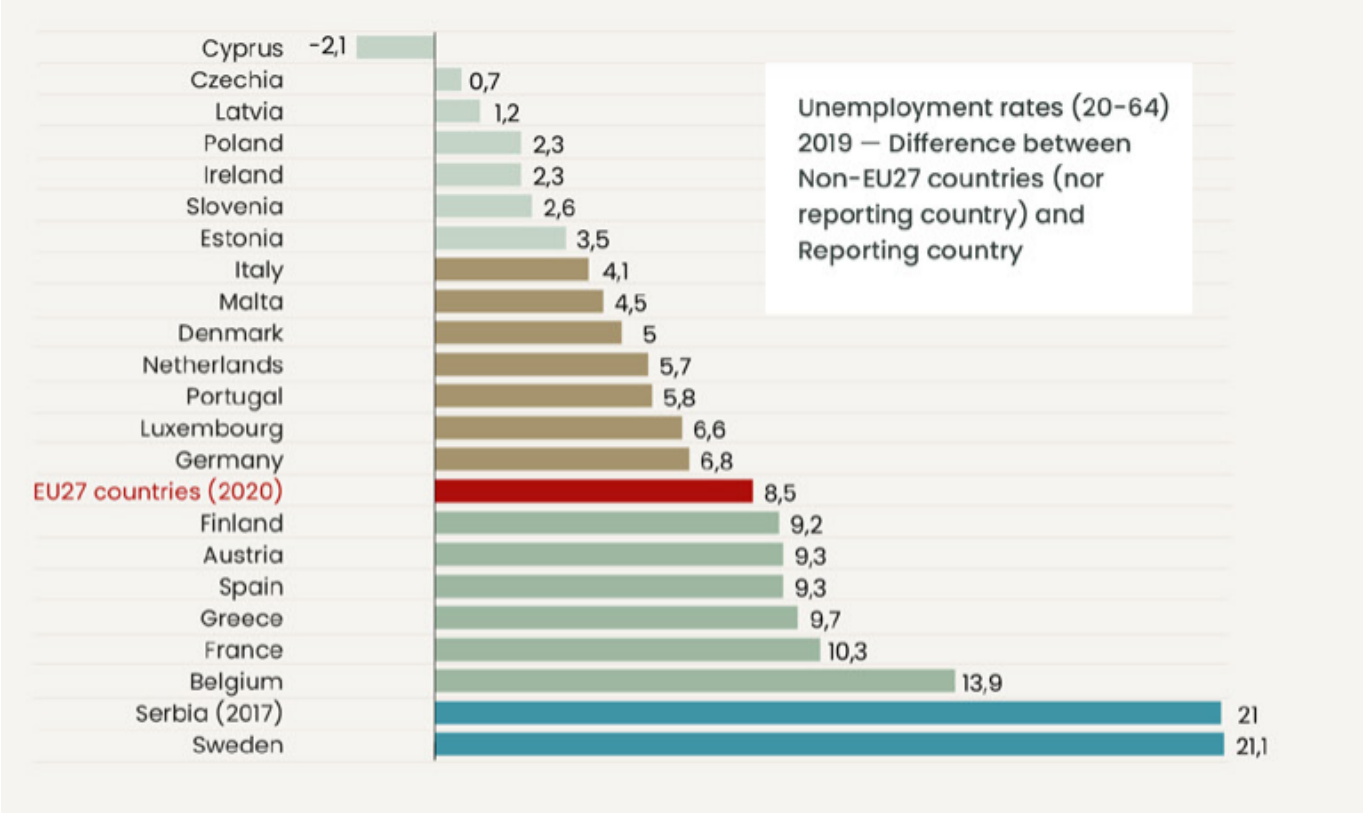


Fig.3 Differences in Unemployment rate by Citizenship (in %), 2020 - Eurostat



La crisi Covid-19 ha quindi rafforzato disuguaglianze e lacune preesistenti nei mercati del lavoro europei, generando rischi aggiuntivi per la popolazione ed enormi sfide per i sistemi di protezione sociale degli Stati Membri.

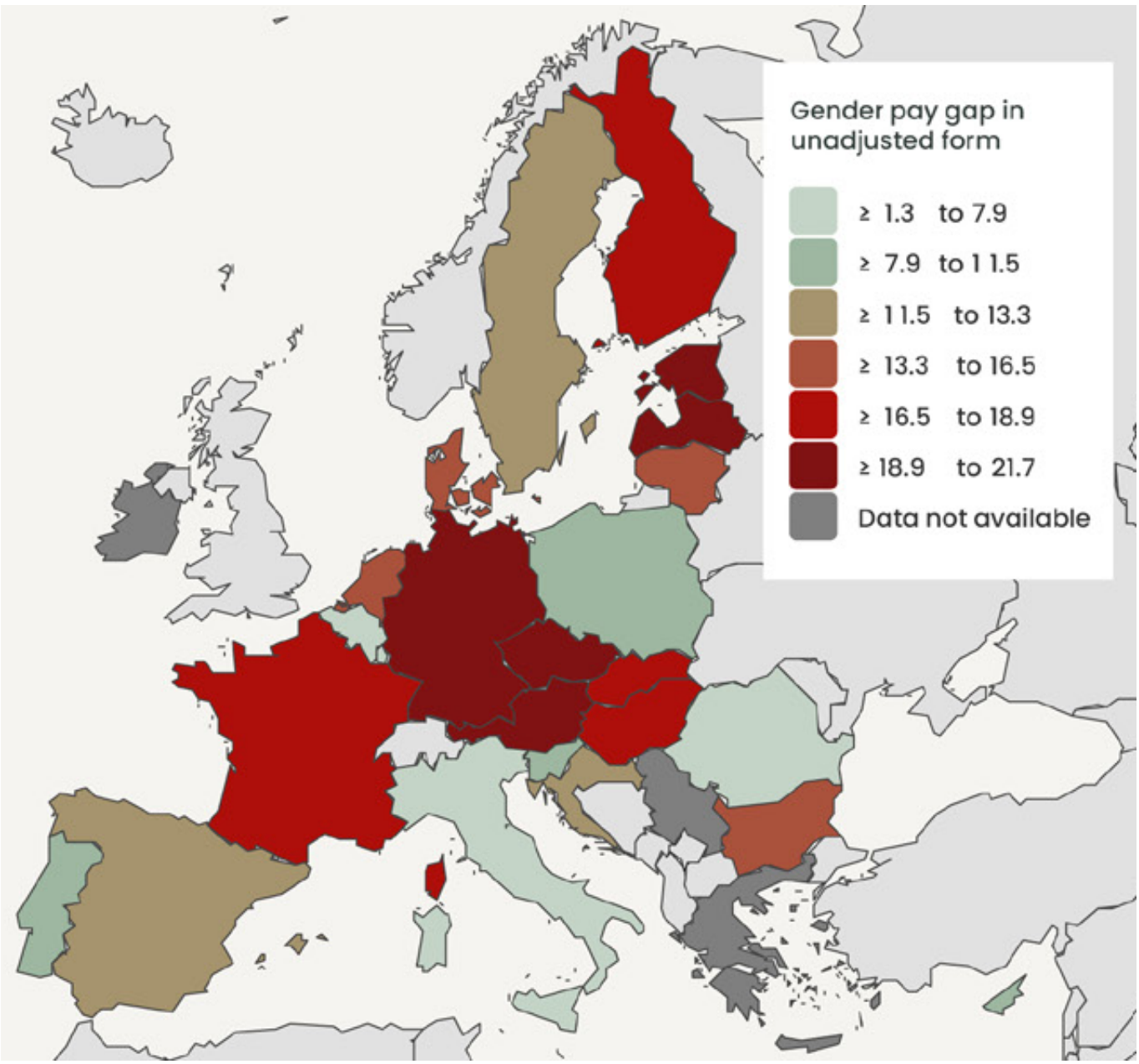
Partendo da queste riflessioni, supportate dai dati disponibili, Caritas Europa ha sviluppato una riflessione sulla capacità di inclusione sociale dei mercati del lavoro europei e gli ostacoli che le categorie fragili della popolazione affrontano, individuando politiche particolarmente promettenti ed iniziative innovative attuate dalle Caritas in Europa. Partendo dai rapporti nazionali è stato realizzato, con il contributo dell'Istituto per la Ricerca Sociale, un rapporto europeo sul livello di

inclusività dei mercati del lavoro nei paesi UE, prima e dopo la pandemia, con un focus specifico sulle fasce della popolazione in condizione di povertà o di vulnerabilità. I risultati delle analisi si basano sulle risposte raccolte attraverso un questionario diffuso tra le 18 organizzazioni Caritas partecipanti: Caritas Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Social Justice Ireland. Queste informazioni di base sono state poi integrate con dati Eurostat e con letteratura di supporto.

In tutti i paesi analizzati è possibile osservare che la crisi sociale ed economica innescata dalla pandemia ha esacerbato le disuguaglianze già esistenti nel mercato del lavoro. A pagarne il prezzo più alto sono stati le lavoratrici e i lavoratori che si trovavano già in situazioni di vulnerabilità prima dello scoppio della pandemia:

- i **giovani**, soprattutto se provenienti da contesti svantaggiati, avendo spesso un'istruzione inadeguata o mancanza di esperienza professionale, sono già normalmente in maggiore difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro. I problemi di inserimento tuttavia non riguardano solo le frange più svantaggiate. In molti paesi, tra i quali ad esempio Slovenia, Cipro e Portogallo, analogamente a quanto avviene in Italia, si osserva ormai da anni l'emigrazione dei più istruiti e brillanti verso i paesi che offrono maggiori opportunità. In Irlanda *Social Justice* ha notato che su qualsiasi indicatore facente riferimento al lavoro preario e mal retribuito i giovani sono costantemente in fondo alla classifica.
- i **migranti**, che spesso sono impiegati in lavori precari a basso livello di qualifica, anche se in possesso di titoli di studio elevati ma non riconosciuti nei paesi di arrivo. In molti paesi europei, la condizione occupazionale è generalmente determinata dal *residence status*, che discrimina i lavoratori in base al titolo di permanenza nel paese e determinando un'evidente gerarchia tra chi è in possesso di cittadinanza o di un permesso forte da chi ne è sprovvisto. Inoltre, vista la carenza di manodopera specializzata, in molti paesi UE alcune categorie di lavoratori possono contare su canali preferenziali di accesso e regolarizzazione e, fin da subito, su contratti regolari altamente retribuiti: gli operatori sanitari ad esempio giungono in alcuni paesi europei grazie alla mediazione di agenzie specializzate che provvedono al trasferimento, al collocamento e alla formalizzazione del permesso di soggiorno. La maggior parte di coloro che invece giungono alle frontiere dell'UE non possedendo titoli adatti a svolgere le mansioni richieste dal mercato del lavoro europeo, rimangono incastrati nelle maglie della burocrazia e, se riescono ad entrare, si concentrano nei lavori più precari e a maggior rischio di sfruttamento.
- i **rom**, che assommano alla discriminazione etnica la difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro a causa del basso titolo di studio, la mancanza di esperienze lavorative significative (al di là di quelle tradizionali e non spendibili sul mercato del lavoro come affilare coltelli, riparare pentole ed ombrelli), e l'impossibilità di produrre i documenti necessari per l'assunzione (ad esempio i certificati di nascita). Non irrilevante è anche la difficoltà associata alla distanza e alla mancanza di collegamento tra le aree di insediamento e il posto di lavoro, e gli ostacoli, sia di ordine burocratico che puramente discriminatorio da parte dei residenti, frapposti in molti paesi alla frequenza scolastica dei bambini di etnia rom. Frequenza, che in particolare per le bambine, è comunque ostacolata anche da fattori legati alla cultura di appartenenza.
- le **donne**, che come è noto si trovano più spesso degli uomini in situazioni lavorative precarie, o con contratti part-time e con un divario retributivo di genere ormai strutturale nei mercati del lavoro europei. Come avviene per le altre categorie di lavoratori con contratti atipici o informali, esse rischiano, con più probabilità, di subire condizioni di lavoro precario, salari inferiori e sfruttamento.

Fig. 4 - Gender Pay Gap in unadjusted 2019 (in %) - Eurostat



- le **persone con disabilità,** che rappresentano un altro gruppo particolarmente colpito da discriminazione sul posto di lavoro. Tutti i paesi europei hanno tassi di occupazione molto bassi tra le persone con disabilità. Secondo ANED[note]ANED, 2017, 'Statistics on Persons with Disabilities', https://www.disability-europe.net/downloads/1045-europe-2020-data-people-with-disabilities-tables-eu-silc-2017[/note] a livello europeo solo il 50,6% delle persone con disabilità è occupato (58,2% tra le persone con disabilità moderata e il 30,7% tra quelli con disabilità grave), rispetto al 74,8% delle persone senza disabilità. Il mancato inserimento nel mercato del lavoro oltre a limitare la loro partecipazione alla vita attiva della società, rende le persone con disabilità permanentemente dipendenti dai sussidi pubblici.

Se tali problematiche, qui sinteticamente elencate, esistevano già prima dello scoppio della pandemia, con l'emergenza Covid-19 hanno assunto proporzioni e un'urgenza mai sperimentate in passato, richiedendo un grande sforzo da parte delle organizzazioni e delle istituzioni per ridisegnare servizi e politiche di supporto, con il fine di limitare le conseguenze sociali ed economiche della crisi sanitaria. **La reazione dell'UE alla crisi è stata rapida**, e, come è noto, il sostegno finanziario garantito agli Stati Membri è stato senza precedenti. L'uso sostanziale di strumenti di supporto ha contribuito a mitigare considerevolmente gli impatti economici, sociali e sanitari della crisi e a rafforzare la ripresa. Le misure prese non sono state sempre misure sviluppate ad hoc in risposta alla pandemia: alcune di esse, già esistenti, hanno solo conosciuto un processo di

diffusione e rafforzamento. Da un punto di vista generale, tutti gli Stati considerati nel rapporto hanno esteso o introdotto flessibilità oraria e forme alternative di tutela dell'occupazione, al fine di limitare la perdita di posti di lavoro e di sostenere economicamente le spese per consumi della popolazione. Ciò è avvenuto in un contesto di estrema difficoltà per le imprese, specialmente le realtà medie e piccole, che si sono trovate a dover fronteggiare un blocco delle attività produttive senza precedenti. Il report descrive nel dettaglio alcune delle misure adottate dai diversi paesi coinvolti nello studio.

Al di là dell'emergenza Covid-19, **la principale risorsa per affrontare le disparità di accesso al mercato del lavoro da parte delle categorie più vulnerabili** in molti paesi è da anni ormai senz'altro il **Fondo Sociale Europeo**, che viene visto dalle Caritas europee intervistate come il principale motore di promozione dell'inclusione socio-lavorativa dei lavoratori svantaggiati, grazie al sostegno offerto in tema di apprendimento permanente e di contrasto alle varie forme di discriminazione e disuguaglianza. In tutta Europa vengono citati programmi chiave rivolti alle persone con disabilità, giovani, lavoratori anziani, disoccupati di lunga durata, minoranze etniche e altri soggetti svantaggiati. In alcuni paesi, come in Slovacchia per esempio, vengono citati anche programmi volti al miglioramento dei percorsi scolastici ed educativi nelle zone più svantaggiate del paese.

Alcune iniziative europee, a detta delle Caritas dei 18 paesi europei intervistate, avrebbero le potenzialità per produrre risultati in termini di riduzione delle disparità di accesso al mercato del lavoro, se implementate. Per i giovani viene segnalata senz'altro la Garanzia giovani rafforzata (rYG), un impegno che gli Stati membri dell'UE si sono assunti per garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 30 anni possano ottenere un'offerta qualitativamente valida di occupazione, formazione permanente, apprendistato e tirocinio entro quattro mesi dalla fine degli studi o dall'inizio del periodo di disoccupazione.

Per la tutela dei migranti e i rifugiati, l'efficace attuazione del Piano di azione UE sull'integrazione e inclusione 2021-2027 è cruciale, perché potrebbe contribuire a migliorare la loro integrazione nei paesi di arrivo, in particolare per quanto riguarda l'acceso all'istruzione, al lavoro, alla tutela della salute e alla casa. Il Piano è considerato uno strumento potenzialmente utile per affrontare gli ostacoli strutturali che impediscono a migranti e rifugiati di godere della piena inclusione, riconoscendo anche l'importante contributo economico e sociale di cui beneficerebbe l'intera Unione. Vi è però ancora tanta strada da fare, così come per quello che riguarda l'accesso delle comunità Rom al mercato del lavoro. Il superamento di pregiudizi e discriminazioni da parte di datori di lavoro e degli altri lavoratori sembra ancora lontano, malgrado i passi fatti con l'attuazione del nuovo Quadro strategico dell'UE per i Rom per l'uguaglianza, la partecipazione e l'inclusione 2020-2030. A questi temi si lega anche il Piano d'azione contro il razzismo 2020-2025. Attraverso l'attuazione di questi piani, che richiedono una migliore applicazione del diritto UE esistente in materia di antidiscriminazione, e le rispettive implementazioni nazionali, Caritas Europa auspica un miglior monitoraggio e un sistema di sanzioni contro le discriminazioni e la xenofobia. In più, viene ribadita la necessità della formazione continua contro stereotipi e pregiudizi, in particolare per quello che riguarda il mercato del lavoro.

In relazione alla questione di genere, in tutti i paesi coinvolti nello studio sono presenti politiche e strategie per la parità nel mercato del lavoro, ma che, a detta delle Caritas europee coinvolte, non sembrano essere sufficienti ed evidenziano la necessità di riforme ed investimenti aggiuntivi capaci di promuovere con più decisione le politiche di conciliazione tra vita professionale e vita privata, attraverso lo sviluppo di servizi di cura ed assistenza per la prima infanzia e la non autosufficienza. L'attuazione della nuova Strategia dell'UE per l'uguaglianza di genere 2020-2025 rappresenta l'occasione per ridurre il rischio di povertà oggi più elevato per le donne, diminuire il divario salariale e contrastare gli stereotipi di genere persistenti.

Infine, la nuova Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 fornisce una chiara direzione ai servizi di welfare rivolti alle persone con disabilità e propone iniziative necessarie per contribuire fattivamente all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle Persone con Disabilità (UNCRPD). Particolarmente importante sarà il prossimo pacchetto di strumenti e misure per migliorare i risultati sul mercato del lavoro delle persone con disabilità (nel 2022) e l'impatto del Piano d'azione dell'UE per l'economia sociale

Conclusioni e raccomandazioni per la promozione di un mercato del lavoro inclusivo

Il rapporto 'Mercati del lavoro inclusivi, che nessuno rimanga indietro' disegna quindi un quadro chiaro: nella quasi totalità dei paesi considerati, esistono contesti normativi che mirano ad affrontare le criticità socio-economiche e a contrastare le fragilità delle categorie vulnerabili rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro. Eppure, molte di queste iniziative legislative e

politiche hanno un limitato impatto nell'arginare le conseguenze delle debolezze strutturali di un sistema che, purtroppo, lascia indietro molti. Le Caritas europee hanno riportato un vasto numero di pratiche innovative e promettenti in grado di promuovere un mercato del lavoro più inclusivo, attraverso l'imprenditoria sociale, programmi di formazione professionale, scambi e collaborazione tra Stati Membri. Il rapporto riprende e analizza tali spunti nell'ottica di fornire ispirazione per il potenziamento e l'implementazione di pratiche simili a livello nazionale ed europeo.

Affinché l'UE e gli Stati Membri realizzino questo progetto, raggiungendo anche **l'obiettivo di sviluppo sostenibile numero otto del Piano SDG 2030 (Lavoro dignitoso per tutti),** è necessario dare la priorità a importanti investimenti, in termini di capitale politico e finanziario. Solo attraverso questo step sarà possibile plasmare il futuro del mercato del lavoro e del sistema di welfare in Europa, realizzando una ripresa sostenibile e in grado di resistere alle sfide digitali, demografiche ed ecologiche del nostro tempo.

Raccogliendo gli spunti provenienti dalle organizzazioni nazionali Caritas, e presentati nel dettaglio all'interno del rapporto Caritas Europa, si individuano **due linee d'azione suggerite ai policy makers**: l'implementazione di **politiche attive del mercato del lavoro** e una più **forte garanzia di protezione sociale per tutti e tutte,** attraverso servizi individualizzati che tutelino in particolare le categorie più fragili.

Tra le raccomandazioni raccolte, vi è ad esempio la proposta di un sistema di **"Garanzia Lavoro**". Tale sistema, applicabile a tutti i paesi aderenti, permetterebbe alle istituzioni dei singoli paesi di offrire forme di impiego di emergenza a coloro che, per vari motivi, risultano socialmente esclusi dall'accesso al mercato del lavoro. Sulla stessa linea, interventi decisi sono richiesti dalle organizzazioni Caritas per quello che riguarda il **lavoro informale, lavoro atipico e nuove precarietà**, fenomeni presenti e diffusi in tutti gli Stati Membri. Sono necessarie, in questo senso, politiche e riforme per garantire condizioni di lavoro dignitose e trasparenti, oltre alla **volontà politica e agli investimenti pubblici nel settore della vigilanza e del controllo**, al fine di far rispettare le norme e i regolamenti esistenti sul lavoro. In più, anche i **lavoratori atipici** dovrebbero avere un accesso adeguato alla protezione sociale e l'ammissibilità alle indennità di disoccupazione, nonché alle opportunità di impegnarsi in formazione e riqualificazione. Il tema della formazione ritorna sia per quello che riguarda la riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze delle persone in situazioni di vulnerabilità, sia per la tutela e la promozione dell'occupabilità degli anziani. Per questi ultimi, è necessario investire sull'incremento e competenze digitali attraverso corsi di formazione adeguati, oltre che sulla promozione di orari e modalità di lavoro flessibili che non li escludano dalla piena protezione sociale.

Trasversalmente a tutte le categorie considerate all'interno del mercato del lavoro, il rapporto evidenzia inoltre **l'esigenza di salari minimi dignitosi e adeguati**. Il contrasto al fenomeno della povertà lavorativa deve avvenire in tutti gli Stati Membri, attraverso un processo di definizione di livelli di salario minimo, per legge o tramite la contrattazione collettiva. Alcune tra le organizzazioni Caritas consultate ai fini della stesura del rapporto ritengono inadeguato il salario minimo nel proprio Paese, e dichiarano che l'adozione di una Direttiva UE sui salari minimi potrebbe essere un passo significativo per ridurre la povertà lavorativa, promuovere la convergenza sociale, e aumentare l'inclusione del mercato del lavoro. Contestualmente, necessaria e sempre più urgente appare l'introduzione di una **direttiva quadro comunitaria sul reddito minimo** insieme con la garanzia di un livello minimo di protezione sociale che tenga conto delle necessità delle categorie più fragili. A questo si lega il tema dell'accesso universale a servizi e prestazioni di cura di qualità, che dipende anche dalle sfide che il settore dell'assistenza sociale dovrà affrontare a livello nazionale e comunitario, in termini di impiego di risorse e di valorizzazione della forza lavoro.

Infine, è significativa la richiesta da parte della Caritas di un **riconoscimento pieno ed effettivo delle organizzazioni della società civile come attori centrali per la realizzazione di un mercato del lavoro inclusivo e sostenibile**. Essi agiscono, infatti, non solo come erogatori di servizi ma anche come potenziali soggetti capaci di prevedere percorsi di inserimento lavorativo personalizzati rivolti alle categorie più escluse e marginalizzate.