

Bruxelles, 1° luglio 2019
(OR. en)

10688/19

SOC 521
EMPL 402
ECOFIN 674
EDUC 332

NOTA

Origine:	Comitato per l'occupazione e comitato per la protezione sociale
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Valutazione delle raccomandazioni specifiche per paese (CSR) 2019 e dell'attuazione delle CSR 2018 = Approvazione dei pareri del comitato per l'occupazione (EMCO) e del comitato per la protezione sociale (CPS)

Si allegano per le delegazioni i pareri in oggetto in vista della sessione del Consiglio EPSCO dell'8 luglio 2019.

Parere orizzontale 2019 sul semestre

Su mandato del Consiglio, il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS) hanno esaminato l'attuazione degli aspetti sociali e relativi al mercato del lavoro delle raccomandazioni specifiche per paese (CSR) 2018. Nel giugno 2019 l'EMCO e il CPS hanno presentato al Consiglio una nota orizzontale contenente riflessioni sulle proposte di CSR formulate dalla Commissione europea per il 2019, alcuni messaggi chiave frutto della sorveglianza multilaterale dei comitati in merito alle riforme degli Stati membri in materia di politica sociale e occupazionale, e una valutazione dei progressi registrati verso gli obiettivi di Europa 2020. La presente nota integra il contributo precedente con riflessioni riguardo agli aspetti della governance del semestre europeo (sezione 1), il parere delle parti sociali e delle ONG sociali (sezione 2) e i messaggi tematici derivanti dai riesami dei due comitati nel quadro della sorveglianza multilaterale (sezione 3).¹

Sezione 1: Il processo delle CSR nel contesto del semestre europeo

Il semestre europeo è uno strumento prezioso per il coordinamento, la promozione e il monitoraggio degli sforzi di riforma degli Stati membri. Permette di valutare e sostenere le riforme degli Stati membri, nonché la composizione e la qualità del loro mix di politiche a livello più generale. Il pacchetto di raccomandazioni specifiche per paese 2019, presentato dalla Commissione il 5 giugno, si basa sugli anni precedenti e i comitati ne riconoscono l'equilibrio e una marcata dimensione sociale. Per quanto questo esercizio sia stato accolto con favore dai comitati, alcuni Stati membri hanno chiesto una riflessione sulla portata del semestre in termini di settori politici, ritenendo che negli ultimi anni il suo oggetto si sia notevolmente ampliato. Il pilastro europeo dei diritti sociali occupa una posizione di primo piano e i suoi principi trovano un buon riscontro nel pacchetto, aspetto accolto anch'esso favorevolmente. Alcuni Stati membri hanno chiesto una maggiore integrazione dei principi del pilastro nelle CSR e una valutazione continua in tutti i principi del pilastro è stata considerata una via valida per ulteriori lavori.

¹ Le conclusioni specifiche per paese verranno trasmesse come allegato.

Quest'anno si è assistito a un aumento del numero totale di CSR rispetto all'anno precedente, in particolare per tener conto dell'aggiunta di CSR relative agli investimenti e del rientro nel semestre europeo della Grecia, uscita con successo dal programma di assistenza finanziaria. Positivo è il fatto che siano state ulteriormente rafforzate le dimensioni sociale, occupazionale e dell'istruzione. I comitati ribadiscono che, in un contesto di invecchiamento della popolazione, digitalizzazione e cambiamenti climatici, il processo del semestre europeo dovrebbe mantenere un approccio olistico, che integri le politiche e le riforme in tutti i settori pertinenti, compresi l'economia, l'occupazione, l'istruzione e la formazione e l'inclusività sociale. Gli orientamenti per l'occupazione recentemente adottati forniscono una base politica e giuridica in tale prospettiva.

Il pacchetto di quest'anno prevede inoltre un maggiore allineamento tra investimenti e riforme e maggiore insistenza sugli investimenti nelle raccomandazioni specifiche per paese. I comitati prendono atto del fatto che ciascuno Stato membro ha ricevuto una CSR in materia di investimenti e che le altre possono comprendere una dimensione pertinente agli investimenti, in particolare nei settori dell'occupazione, della politica sociale e dell'istruzione. Rilevano che l'integrazione della dimensione "investimenti" consente un migliore allineamento tra gli sforzi di riforma e le decisioni in materia di investimenti, con un ulteriore rafforzamento del semestre. Un certo numero di Stati membri ha chiesto un'ulteriore riflessione sul legame tra fabbisogno di investimenti e fondi strutturali dell'UE. Alcuni hanno sottolineato anche la necessità di sufficiente flessibilità a livello delle regole di bilancio e dei settori politici ammissibili al finanziamento degli investimenti a titolo dei fondi strutturali dell'UE.

L'EMCO e il CPS mettono in luce che il loro metodo di lavoro nel quadro del semestre è migliorato nel corso degli anni ed evidenziano i seguenti aspetti per quanto riguarda sia il processo stesso che la formulazione delle CSR.

Per quanto riguarda il **processo**, i comitati rilevano che il ritardo nella presentazione delle CSR 2019 ha suscitato preoccupazione, soprattutto perché, a causa di tale ritardo, il Consiglio europeo non ha potuto dare un'approvazione politica basata su una valutazione sufficientemente approfondita del pacchetto in seno ai comitati del Consiglio.

La stretta cooperazione tra i comitati EPSCO ed ECOFIN ha garantito il buon funzionamento del processo nonostante i ritardi nella presentazione delle CSR. I comitati hanno continuato a svolgere un ruolo attivo nella preparazione dell'adozione delle CSR da parte delle due formazioni del Consiglio competenti: EPSCO ed ECOFIN. La riunione congiunta tra CPE, EMCO e CPS continua a essere un metodo efficace per discutere una serie di CSR di natura trasversale. Il fatto di prevedere tempo sufficiente per la discussione promuove la titolarità, consente una comprensione multilaterale più profonda e autentica e, a lungo termine, contribuisce a una migliore attuazione delle riforme.

Si è riconosciuta l'elevata qualità dei documenti elaborati dalla Commissione durante l'intero processo del semestre. La consultazione bilaterale della Commissione con gli Stati membri in merito ai progetti di relazioni è stata apprezzata in quanto mezzo atto a creare una migliore comprensione, comune agli Stati membri e alla Commissione, della valutazione, delle relative sfide e degli sforzi politici. Essa vanta inoltre il potenziale per contribuire a una più forte titolarità nazionale in ordine alle CSR, che è essenziale per il successo del semestre. Per quanto ritengano che si tratti di un elemento positivo del processo, i comitati ribadiscono che è auspicabile un coinvolgimento ancora più profondo e tempestivo, in quanto tale consultazione svolge un ruolo chiave nel rafforzare la titolarità e, di conseguenza, garantire il successo delle riforme.

I comitati ribadiscono anche l'esigenza di trovare modi più efficaci per dare soluzione alle osservazioni degli Stati membri su questioni di fatto prima delle principali riunioni dei comitati stessi. Questo, parallelamente a una chiara definizione della gerarchia fra le osservazioni degli Stati membri e alla particolare attenzione prestata in tali osservazioni alle CSR, sarebbe utile per concentrare le discussioni sulle questioni di fondo.

I comitati vedono inoltre con favore l'aumento del numero di Stati membri che formulano osservazioni sulle CSR e i considerando relativi ad altri Stati membri, in quanto dimostra l'interesse comune e le ricadute a livello dell'Unione europea. Tali discussioni contribuiscono a migliorare ulteriormente la comprensione reciproca delle sfide politiche comuni e ad approfondire lo scambio di buone pratiche.

Il processo di collegamento tra gli strumenti di monitoraggio dei comitati e l'utilizzo concreto di questi ultimi nei negoziati sulle CSR si è dimostrato ancora una volta efficace. Le conclusioni del monitoraggio dei risultati in materia di occupazione e del monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale si sono rivelate una risorsa utile a sostegno delle discussioni. I comitati rilevano che la Commissione ha ampiamente attinto dall'attività di sorveglianza multilaterale nella preparazione delle CSR e raccogliere gli elementi comprovati per i negoziati sulle CSR. Le conclusioni sulla sorveglianza, utilizzate durante le discussioni sulle CSR, hanno fornito spesso una soluzione definitiva a punti specifici delle discussioni o dei dibattiti. L'attività di sorveglianza, che richiede notevoli risorse sia alla Commissione che agli Stati membri, si è dimostrata ancora una volta valida in questa fase del ciclo. Al tempo stesso, per il futuro, è stata evocata la necessità di una riflessione sui modi per migliorare ulteriormente l'efficienza dei lavori preparatori.

Tutti hanno riconosciuto che il coinvolgimento concreto delle parti sociali, dei rappresentanti della società civile e di altre parti interessate pertinenti resta fondamentale per l'attuazione e l'efficacia delle riforme.

Per quanto riguarda la **formulazione** delle CSR, i comitati osservano l'elevata qualità del testo della Commissione e il fatto di evitare qualificatori ridondanti (come "continuare", "procedere", "ulteriori"). Analogamente, i comitati hanno mantenuto il principio generale di non accettare proposte di modifiche che non siano fattuali e non tengano conto delle conclusioni dei riesami durante il semestre. I comitati sottolineano che le CSR dovrebbero fornire sufficiente chiarezza sul contesto cui fanno riferimento, ma ritengono che i considerando non debbano sostituire le CSR. È altresì auspicabile che i considerando diano conto dei progressi compiuti dagli Stati membri in modo più preciso e coerente.

In una prospettiva orientata al **futuro**, i comitati osservano che le CSR dovrebbero anche tenere meglio conto della realtà politica di un processo di riforma. Ci vuole tempo per definire, discutere e attuare le riforme, che sono spesso realizzate nel quadro di cicli pluriennali. Pertanto, sarebbe necessaria una riflessione sui modi per integrare meglio una prospettiva a medio termine nelle CSR, pur mantenendo lo slancio di riforma e i collegamenti con i cicli politici nazionali.

Sezione 2: Pareri delle parti sociali e dei rappresentanti della società civile

Per la riuscita attuazione delle riforme politiche restano essenziali il coinvolgimento delle parti sociali e la consultazione della società civile. I due comitati hanno avuto scambi di opinioni con la Commissione, le parti sociali europee e le ONG sociali nel contesto della sorveglianza multilaterale da essi esercitata e del nuovo pacchetto CSR, come premessa alla discussione sulle CSR stesse.

Sia le parti sociali europee che le ONG sociali hanno accolto con favore la cooperazione rafforzata con i comitati e hanno mantenuto un atteggiamento positivo per quanto riguarda la loro partecipazione a livello dell'UE, ma hanno espresso preoccupazione in merito al loro coinvolgimento tempestivo e significativo a livello nazionale e hanno chiesto una cooperazione rafforzata in tutte le fasi del semestre europeo. Le parti sociali hanno sottolineato l'importanza di un loro più ampio coinvolgimento, anche su tematiche che vanno al di là dell'occupazione. I rappresentanti della società civile hanno evidenziato la necessità di riconoscere meglio il loro ruolo nel semestre e di strutturare il dialogo civile.

I rappresentanti dei **datori di lavoro**² hanno accolto in linea di massima con favore il pacchetto, che hanno giudicato equilibrato. Le CSR hanno acquisito maggiore rilevanza per le attuali sfide della digitalizzazione, dell'invecchiamento della popolazione e della decarbonizzazione. Per garantire la convergenza economica e sociale, le raccomandazioni hanno caldeggiato una maggiore attenzione alla riduzione del costo del lavoro e alla lotta contro il cuneo fiscale sul lavoro. Le competenze - e in particolare la necessità di garantire il giusto livello di competenze digitali della forza lavoro - sono state indicate come una preoccupazione fondamentale. La carenza di competenze e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze continuano a essere considerate priorità assolute, soprattutto per le PMI, e i rappresentanti auspicherebbero discussioni approfondite in merito con l'EMCO.

Le organizzazioni dei datori di lavoro hanno inoltre sottolineato l'esigenza che gli Stati membri modernizzino i propri regimi previdenziali e rendano gli investimenti sociali più mirati ed efficaci in termini di costi, nel quadro degli sforzi più ampi volti a rafforzare le finanze pubbliche. Per quanto concerne gli investimenti, sono necessari sia quelli pubblici che quelli privati. Per quanto riguarda la riduzione della povertà, gli investimenti pubblici sono essenziali per fornire servizi di buona qualità. Gli Stati membri sono stati inoltre incoraggiati a condividere le migliori prassi e le esperienze acquisite riguardo ai modi più efficaci per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro sviluppando soluzioni favorevoli all'occupazione per finanziare la protezione sociale.

² BusinessEurope, SMEunited (organizzazione europea dell'artigianato e delle PMI) e il Centro europeo dei datori di lavoro e delle imprese (CEEP).

I rappresentanti dei **sindacati**³ hanno sottolineato la loro posizione secondo cui la crescita economica è fragile e non ha portato miglioramenti di rilievo alla dimensione sociale in Europa. Di conseguenza, l'approccio basato sui diritti del pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe riflettersi maggiormente nel semestre europeo, al fine di affrontare le sfide connesse alla povertà, all'esclusione sociale, ai bassi salari e all'accesso alla protezione sociale. I recenti miglioramenti fanno seguito agli anni della crisi, caratterizzati da livelli di investimento limitati, che devono ancora essere recuperati. Per questo il semestre dovrebbe seguire un nuovo modello per gli investimenti e la politica di bilancio. Gli Stati membri dovrebbero disporre di una certa flessibilità per attivare gli investimenti pubblici al fine di creare posti di lavoro di qualità. Riguardo alle CSR incentrate su un finanziamento più rigoroso, la CES chiede maggiore flessibilità che consenta di attuare il pilastro. Esiste un margine di bilancio che consentirebbe agli Stati membri di migliorare la situazione sociale. È stata inoltre considerata preoccupante la mancata attuazione delle conclusioni del riesame del dialogo sociale condotto dal comitato per l'occupazione insieme alle parti sociali.

I rappresentanti della **società civile**⁴ hanno accolto con favore l'aumento della copertura delle questioni relative al mercato del lavoro, all'istruzione e alla politica sociale, nonché l'integrazione del pilastro europeo dei diritti sociali nel pacchetto delle CSR 2019. Si sono inoltre rallegrati del fatto che sia stato riconosciuto che gli investimenti e le riforme devono andare di pari passo. I rappresentanti hanno messo in rilievo che, se i temi legati all'occupazione e all'istruzione occupano uno spazio corretto nelle raccomandazioni, è necessario però concentrarsi maggiormente sulle questioni relative alla povertà e all'esclusione sociale (in particolare tra i minori e i gruppi svantaggiati), alla condizione di senz'atetto, a servizi sanitari e di assistenza a lungo termine economicamente accessibili, sostenibili e di buona qualità. Si è richiamata l'attenzione sul fatto che l'attuale contesto economico favorevole rappresenta un'opportunità per conseguire una convergenza sociale verso l'alto e che si dovrebbe mantenere una forte attenzione per le riforme. Occorre fare di più per coloro che sono già in condizioni di povertà e per l'attuazione delle riforme, in particolare a favore dei gruppi svantaggiati. Il sistema fiscale e previdenziale può sostenere la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre le disuguaglianze.

³ Confederazione europea dei sindacati (CES).

⁴ Piattaforma sociale, Eurodiaconia, EAPN (in aprile) e Eurochild.

Sezione 3: Messaggi orizzontali tratti dai riesami della sorveglianza multilaterale e dai riesami multilaterali dell'attuazione

La sorveglianza multilaterale, consistente nella revisione tra pari - in seno ai comitati - dello stato di attuazione delle CSR, è uno dei principali compiti sia del comitato per l'occupazione (EMCO) che del comitato per la protezione sociale (CPS), segnatamente nel contesto del processo del semestre europeo.

A. Messaggi tratti dalla sorveglianza multilaterale del comitato per l'occupazione

Nel periodo compreso tra ottobre 2018 e aprile 2019, l'EMCO ha effettuato riesami della sorveglianza multilaterale e un esame per paese, in cui si esaminano le componenti delle CSR relative ai seguenti temi politici: i. disoccupazione di lungo periodo, ii. dialogo sociale, iii. segmentazione del mercato del lavoro e lavoro sommerso, iv. partecipazione al mercato del lavoro, v. politiche attive per il mercato del lavoro e servizi pubblici per l'impiego (SPI), vi. formazione, competenze, istruzione e formazione professionale e istruzione degli adulti, vii. salari, competitività e tassazione del lavoro.

Come osservato in precedenza, i riesami della sorveglianza multilaterale dell'EMCO sono organizzati per tema. In tal modo è possibile trarre da ciascuna serie di riesami presentata nella presente nota alcune conclusioni orizzontali.

Il riesame dell'attuazione della **raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro** è stato effettuato dall'EMCO nel contesto di una migliore situazione del mercato del lavoro, anche se persistono disparità tra i paesi dell'UE.⁵ Inoltre, per quanto tutti gli Stati membri abbiano adottato misure per migliorare l'attuazione della raccomandazione, il livello di attuazione varia. La capacità dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) è una sfida per tutti e alcuni Stati membri registrano anche notevoli disparità regionali nella fornitura di SPI. In vari Stati membri la garanzia di un tasso elevato di registrazione dei disoccupati di lungo periodo è strettamente collegata al fatto che il percepimento di sussidi sia subordinato alla registrazione presso gli SPI. Alcuni hanno messo a punto politiche volte a evitare la cancellazione ma molti devono ancora migliorare gli sforzi di sensibilizzazione nei confronti delle persone inattive e sviluppare incentivi alla registrazione.

⁵ I messaggi chiave sono stati inviati all'EPSCO separatamente, cfr. doc. ST 14409/18 del Consiglio.

Il riesame ha confermato l'importanza di servizi supplementari quali le misure sociali, sanitarie, di formazione e di sostegno nel percorso verso l'occupazione. Sebbene siano stati compiuti sforzi per migliorare il coordinamento tra i diversi fornitori di servizi, esso rimane una sfida per tutti. Gli approcci nazionali all'istituzione del punto di contatto unico variano dalla piena integrazione dei servizi alla semplice designazione dell'autorità che dovrebbe svolgere tale funzione. Accordi di inserimento lavorativo o simili sono presenti nella maggior parte degli Stati membri ma è necessario fare di più, in particolare quando si tratta di riesaminare sistematicamente le valutazioni individuali. È stata presentata una serie di attività legate alla partecipazione dei datori di lavoro, tra cui la presenza di personale specializzato in seno agli SPI e integrazioni salariali associate alla formazione sul posto di lavoro. In alcuni Stati membri, tuttavia, manca ancora un approccio più strategico ai partenariati fra soggetti interessati. Nel complesso, sebbene siano stati apportati miglioramenti sostanziali alla qualità e alla completezza dei dati raccolti con il sostegno degli Stati membri sulla base del quadro di indicatori dell'EMCO, sono necessari ulteriori sforzi per migliorare i dati relativi alla sostenibilità dei risultati per i disoccupati di lungo periodo.

Il riesame del **dialogo sociale** si è soffermato sulle diverse dimensioni della partecipazione delle parti sociali alle riforme e alle politiche e al semestre europeo. Al riesame hanno partecipato le parti sociali nazionali ed europee. Sebbene nella grande maggioranza degli Stati membri esista un quadro giuridico e istituzionale per il dialogo sociale, il riesame ha evidenziato che la partecipazione delle parti sociali nazionali alla concezione e all'attuazione delle riforme e delle politiche occupazionali e sociali nonché al semestre europeo varia fra i diversi Stati membri esaminati. L'EMCO ha sottolineato l'importanza di un coinvolgimento tempestivo e significativo.

L'EMCO ha inoltre preso atto delle sfide relative alla rappresentatività delle parti sociali in alcuni Stati membri e ha sottolineato la necessità di un sostegno efficace per rafforzarne la capacità.

Nel riesame delle CSR sulla **segmentazione del mercato del lavoro e il lavoro sommerso** si è osservato che tali fenomeni hanno natura diversa nei vari Stati membri dell'UE e le statistiche da sole non sempre forniscono il quadro generale dello stato dei lavori. La segmentazione e il lavoro sommerso possono essere dannosi per la vita delle persone sotto molti aspetti (ad esempio, queste questioni sono connesse a considerazioni relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro, nonché all'accesso alla protezione sociale) nonché per l'economia più in generale. Negli ultimi anni gli Stati membri hanno introdotto una serie di riforme in questi settori al fine di promuovere le assunzioni a tempo indeterminato e la creazione di posti di lavoro di qualità, ma sarà necessario un certo tempo affinché le riforme mostrino appieno i loro effetti. In realtà, molte delle riforme attuali mirano a far fronte alle conseguenze negative della parziale liberalizzazione del mercato del lavoro dei decenni precedenti (come un più ampio ricorso a contratti temporanei senza modificare la regolamentazione per i contratti a tempo indeterminato), ad esempio riducendo il divario fra contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato in termini di regolamentazione (compresi fiscalità e contributi sociali).

L'EMCO ha rilevato che, nell'attuale clima politico, è difficile raggiungere un consenso sulla natura precisa delle riforme da attuare sul mercato del lavoro. Questa constatazione mette in rilievo l'importante ruolo che può ricadere sulle parti sociali e l'importanza di un dialogo sociale efficace. Come in molti altri campi, per consentire alle persone di sfruttare al meglio le opportunità del mercato del lavoro sono estremamente importanti la formazione e le competenze (e va osservato che uno degli effetti negativi della segmentazione è proprio quello di disincentivare i datori di lavoro dall'investire nelle competenze). Si dovrebbe prestare attenzione affinché le persone in cerca di lavoro ricevano orientamenti e consulenza professionale adeguati, perché in questo modo si potrebbe migliorare la qualità dei posti di lavoro offerti e ridurre lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze.

In linea generale, resta importante abbinare deterrenza e prevenzione (ad esempio, tramite attività di sensibilizzazione e miglioramento della fiducia nelle istituzioni) per combattere il lavoro sommerso e a tale scopo sono necessari sforzi concertati e un coordinamento fra le istituzioni, come ispettorati, enti di sicurezza sociale, SPI e autorità fiscali. In molti casi gli atteggiamenti e i comportamenti culturali devono cambiare e questo, per definizione, richiede sforzi concertati per un certo periodo di tempo. Inoltre, visto l'emergere e la crescente importanza in tutti gli Stati membri dell'UE delle nuove forme di lavoro, comprese le attività delle piattaforme, è necessaria una comprensione più approfondita del loro ruolo e della loro funzione.

Sono stati presi vari provvedimenti per rafforzare gli ispettorati del lavoro, sia in termini di numero complessivo di ispettori, sia ai fini di un uso intelligente e mirato delle risorse. Spesso gli Stati membri adottano approcci settoriali o regionali per intervenire nei settori maggiormente interessati. Dalle cifre sembra emergere che tali provvedimenti stanno sortendo risultati tangibili.

Il riesame della **partecipazione al mercato del lavoro** svolto dall'EMCO ha considerato due diverse dimensioni: partecipazione delle persone fisiche e aumento dell'orario di lavoro dei singoli. In alcuni casi è stata altresì rilevata una dimensione regionale per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro. La disponibilità e l'accessibilità, anche economica, dell'assistenza all'infanzia e dell'assistenza agli anziani possono svolgere un ruolo di rilievo nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Molti Stati membri si stanno adoperando per migliorare l'offerta di assistenza e in vari paesi l'FSE ha svolto un ruolo fondamentale (pur sollevando dubbi per quanto riguarda la sostenibilità a lungo termine). Possono essere utili anche modalità di lavoro e congedi flessibili.

Al contempo vale la pena di considerare i regimi fiscali, che possono incidere in particolare sulla partecipazione delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare. Analogamente, sistemi contributivi accuratamente concepiti possono contribuire all'ingresso e alla permanenza delle persone nel mercato del lavoro. Una sfida specifica, da seguire con attenzione, riguarda i possibili sviluppi del futuro del lavoro. Vari Stati membri stanno adottando provvedimenti per aumentare la trasparenza e la consapevolezza in materia di differenziale retributivo di genere, e sarà interessante vedere se porteranno risultati positivi.

Per i lavoratori più anziani, gli sforzi volti a migliorare la partecipazione cercano di limitare l'accesso al pensionamento anticipato e di garantire l'accesso alla formazione pertinente al mercato del lavoro. Occorre un approccio pluridimensionale che integri servizi sociali e occupazionali per i gruppi svantaggiati che incontrano molteplici ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro. Lo strumento delle assunzioni anonime può aiutare a contrastare le discriminazioni radicate nel mercato del lavoro. Nonostante sia comune sostenere che molte questioni connesse alla partecipazione al mercato del lavoro sono in un certo modo "culturali", alcune recenti iniziative di successo dimostrano che è possibile conseguire risultati positivi, anche se ci vuole tempo.

Nel riesame relativo a **politiche attive per il mercato del lavoro (PAML) e servizi pubblici per l'impiego (SPI)** si è osservato che, pur di fronte a un miglioramento in tutta l'UE delle situazioni del mercato del lavoro, gli Stati membri devono fare i conti sempre più spesso con carenze in termini di competenze, e alcuni gruppi non stanno traendo vantaggio da detto miglioramento. Le PAML vanno preparate e attuate in un contesto più ampio, integrando e sviluppando iniziative in materia di istruzione e formazione, come pure politiche e servizi sociali. Nell'affrontare tali questioni, sono importanti iniziative di formazione mirate e modalità collaudate per l'individuazione delle esigenze del mercato del lavoro (in questo ambito le parti sociali possono svolgere un ruolo significativo). Occorre trovare un modo per misurare la qualità e le prestazioni delle istituzioni formative e fornire informazioni chiare in merito a tutte le parti interessate.

Affinché l'opinione pubblica accetti le politiche in materia, è importante il collegamento tra attivazione e benefici, e i criteri di ricerca di lavoro vanno definiti in modo da conseguire l'obiettivo di tale collegamento. Per aumentare le possibilità di occupazione e migliorare la preparazione al lavoro, le PAML devono essere integrate da una consulenza e orientamenti adeguati in materia di lavoro. In linea generale, al fine di assicurarne l'efficacia, le PAML dovrebbero essere oggetto di monitoraggio, valutazione e riesame costanti. Sono state avviate numerose riforme per rafforzare capacità e portata degli SPI, sebbene alcune di esse abbiano subito notevoli ritardi. Il monitoraggio dell'attuazione di dette riforme sarà fondamentale per stabilire se i loro obiettivi dichiarati siano stati raggiunti o meno.

Nel riesame relativo a **formazione, competenze, istruzione e formazione professionale e apprendimento degli adulti**, molte delle CSR esaminate riguardavano la riforma globale dell'istruzione. Un ruolo di primo piano è stato attribuito alle competenze digitali, spesso nel quadro di una più ampia strategia delle amministrazioni pubbliche. Inoltre si è posto l'accento sull'esigenza di aumentare le iscrizioni in discipline quali scienza, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM). Al momento di considerare le misure da intraprendere per migliorare l'attrattiva della professione di insegnante, la retribuzione rappresenta solo un aspetto (per quanto importante) della questione. Occorre dedicare attenzione alla mobilità, alla formazione e alla riduzione degli oneri amministrativi.

Per quanto riguarda l'inclusività dei sistemi di istruzione, gli Stati membri stanno adottando approcci diversi. Alcuni si concentrano sull'apprendimento delle lingue, altri sull'educazione e cura della prima infanzia, altri ancora sulla garanzia di qualità a tutti i livelli. Dal momento che vari Stati membri si trovano ad affrontare sfide analoghe, sarà importante individuare gli approcci che danno i risultati migliori. L'abbandono scolastico costituisce un problema che affligge molti paesi.

Occorrono sistemi di allerta rapida efficaci e muniti di risorse, ma è essenziale anche individuare quali interventi adottare in risposta alle allerte. Anche trovare il modo migliore per coinvolgere le famiglie in questi interventi può rappresentare una sfida. L'inclusività può dipendere anche e in larga misura dalle competenze degli insegnanti e dalla loro capacità di lavorare con persone appartenenti a minoranze o provenienti da contesti svantaggiati.

Riguardo a istruzione e formazione professionale (IFP), al fine di aumentarne la pertinenza in numerosi Stati membri sono state intraprese iniziative di riforma significative. Spesso i finanziamenti dell'UE sono stati utilizzati a tale scopo, il che non costituisce ovviamente un problema di per sé ma solleva la questione di come garantire la sostenibilità dei progetti. Occorre tuttavia fare di più per migliorare l'attrattiva di IFP e apprendistati, dal momento che la partecipazione è spesso ridotta, così come occorre aumentare le possibilità di apprendistato nelle PMI. Spesso per ottenere buoni risultati nelle riforme in ambito di IFP, è fondamentale il coinvolgimento delle parti sociali. Sono in corso di sperimentazione vari approcci innovativi - come ad esempio i conti individuali di formazione - volti a migliorare l'offerta e la partecipazione all'istruzione degli adulti. Oltre alle strategie nazionali, i progetti a livello locale svolgono spesso un ruolo importante nel colmare specifiche lacune geografiche per quanto riguarda la copertura.

Nel riesame relativo a **salari, competitività e tassazione del lavoro** si è osservato che la crescita salariale sottostante continua a essere più lenta di quanto previsto in base al rapporto storico tra crescita salariale e disoccupazione. I fattori principali di questa crescita salariale ridotta sembrano essere il livello modesto di inflazione e la crescita debole in termini di produttività, ma potrebbero aver inciso anche altri fattori tra cui la mobilità intra-UE e la crescita del lavoro a tempo parziale. Un fenomeno interessante emerso in alcuni Stati membri è l'aumento delle richieste di prestazioni non finanziarie da inserire nella contrattazione collettiva, cui corrisponde una diminuzione delle richieste di aumento salariale. Tutti questi settori potrebbero trarre vantaggio da un'ulteriore analisi.

Tra le misure strategiche volte a contrastare la crescita salariale ridotta si enumerano le seguenti: politiche in materia di salario minimo, un quadro più solido per la contrattazione collettiva, fiscalità e retribuzioni del settore pubblico. Tra le misure indirette che possono influenzare la crescita salariale rientrano le politiche che, nello spirito del pilastro sociale, rafforzano i diritti e la capacità di farsi ascoltare dei lavoratori nella contrattazione collettiva (ad esempio accesso alla sicurezza sociale, trasferibilità dei diritti, mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori) e le politiche volte a ridurre il dualismo del mercato del lavoro. Spesso agli Stati membri spetta unicamente il ruolo di garantire un quadro giuridico per lo svolgimento della contrattazione collettiva, ma potrebbe essere interessante valutare eventuali misure aggiuntive per incoraggiare le parti sociali ad aumentare le loro capacità e la copertura dei contratti collettivi ovvero a concludere un maggior numero di contratti collettivi per i settori o i lavoratori attualmente non coperti. Le misure di politica attiva del mercato del lavoro (PAML) continuano a offrire buone potenzialità per rafforzare l'adattabilità dei mercati del lavoro, al fine di aumentare l'occupabilità, migliorare la mobilità occupazionale e ampliare le opportunità di impiego per le persone in cerca di lavoro e per quanti si trovano fuori dalla forza lavoro. Laddove aumentano i salari occorre considerare la questione del potere d'acquisto, che potrebbe comunque diminuire (ad esempio a causa dei costi abitativi). Alcuni Stati membri stanno valutando altre misure aventi incidenza sui salari, ad esempio attraverso iniziative che aumentino la produttività e la crescita in modo indiretto attraverso lo stimolo a ricerca e sviluppo e gli investimenti nel capitale umano (istruzione, competenze e formazione lungo tutto l'arco della vita).

B. Messaggi tratti dai riesami multilaterali dell'attuazione svolti dal comitato per la protezione sociale

Nel marzo 2019 il CPS ha riesaminato l'attuazione di 38 raccomandazioni nei settori che rientrano nelle sue competenze: i. protezione sociale e inclusione sociale; ii. pensioni; iii. assistenza sanitaria; e iv. assistenza a lungo termine. Questioni relative all'assistenza sanitaria sono state esaminate congiuntamente con i rappresentanti del Gruppo "Sanità pubblica" del Consiglio a livello di alti funzionari. L'organizzazione tematica dei riesami ha consentito di trarre conclusioni orizzontali nell'ambito di ciascun settore tematico.

Riforme nel settore dell'inclusione sociale e della protezione sociale

L'espansione costante dell'economia europea negli ultimi anni ha comportato un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro e un aumento dei redditi delle famiglie. Questo ha portato a una diminuzione, rispetto ai livelli pre-crisi, del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale⁶. Nonostante detti sviluppi positivi continua tuttavia a destare preoccupazione l'inclusività di questa ripresa, dal momento che permangono disuguaglianze significative e situazioni di vulnerabilità in cui le persone rischiano di essere lasciate indietro. Per rispondere a tali sfide sono e restano fondamentali sistemi di protezione sociale ben concepiti, che investano nella partecipazione attiva delle persone alla società e all'economia e garantiscano la protezione dai rischi per tutto l'arco della vita.

Nel quadro dei riesami multilaterali dell'attuazione per il 2019, il CPS ha valutato i progressi compiuti in relazione a undici raccomandazioni nei settori della protezione sociale e dell'inclusione sociale. In linea con gli anni scorsi, le CSR relative a detti settori tematici continuano in buona parte a concentrarsi notevolmente sull'inclusione attiva, in particolare su come migliorare la copertura e l'adequatezza delle prestazioni sociali e ridurre le disparità a livello regionale e la frammentazione dei regimi di sostegno al reddito. Ulteriori raccomandazioni trasmesse agli Stati membri esortavano a colmare le lacune nella protezione sociale per le persone che lavorano con contratti atipici, a migliorare la concezione dei sistemi fiscali e previdenziali e la composizione della spesa sociale, nonché a fornire servizi di qualità (assistenza all'infanzia, edilizia abitativa).

Dai riesami multilaterali del CPS emerge che gli Stati membri continuano ad adoperarsi per affrontare le questioni individuate, ma l'attuazione delle riforme sembra aver subito un rallentamento. In particolare, il comitato ha osservato che nell'ultimo anno si sono registrati progressi ridotti in quasi due terzi degli Stati membri oggetto di riesame. Per fare un confronto, le conclusioni dell'anno precedente avevano messo in luce progressi ridotti per circa un terzo delle CSR sottoposte a riesame, mentre per le altre emergevano progressi concreti, a volte anche significativi. Per alcuni Stati membri i ritardi nell'attuazione delle riforme sono stati dovuti alla necessità di raggiungere l'obiettivo di bilancio a medio termine e di soddisfare i requisiti per rispettare le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

⁶ 22,4% della popolazione dell'UE nel 2017.

Alla luce di tali risultati e di prospettive economiche future avvolte nell'incertezza, il CPS sottolinea il bisogno pressante che gli Stati membri riprendano e accelerino le iniziative di riforma. Inclusione sociale, investimenti sociali e protezione sociale, in linea con i pertinenti principi sanciti nel pilastro europeo dei diritti sociali e ispirati all'approccio dell'inclusione attiva, dovrebbero rimanere gli obiettivi guida delle riforme portate avanti dagli Stati membri.

Riforme nel settore delle pensioni

Considerato il loro peso sul bilancio e l'elevata importanza sociale che rivestono, le pensioni sono state, sin dall'avvio del semestre europeo, uno degli elementi più importanti dei programmi di riforma degli Stati membri. Nell'ultimo decennio le riforme dei sistemi pensionistici si sono concentrate sull'adeguamento all'evoluzione demografica e sulle modalità per assicurarne la sostenibilità finanziaria. Più di recente le questioni relative all'adeguatezza hanno preso ad assumere un ruolo di primo piano, mentre nelle CSR 2018 rimaneva un forte accento sugli aspetti delle riforme connessi alla sostenibilità.

Il CPS ha riesaminato l'attuazione di tredici raccomandazioni nel settore delle pensioni, di cui la maggior parte riguardava molteplici aspetti dei sistemi pensionistici. In nove raccomandazioni si sottolineava il tema della sostenibilità delle pensioni, mentre cinque mettevano in risalto l'adeguatezza o l'equità. Tre Stati membri sono stati incoraggiati a uniformare le norme relative a diversi gruppi di popolazione; altre raccomandazioni hanno posto in evidenza l'allungamento della vita lavorativa o l'erogazione di pensioni complementari.

Dai riesami multilaterali dell'attuazione delle CSR 2018 è emerso che vari paesi hanno già adottato e stanno attuando misure per rispondere alle sfide relative alla sostenibilità dei sistemi pensionistici. Tra queste misure rientrano: innalzamento dell'età pensionabile, condizioni di ammissibilità più rigorose e limitazione delle possibilità di pensionamento anticipato. Alcuni Stati membri hanno adottato iniziative per rivedere i meccanismi di calcolo delle pensioni o estendere gli incentivi a rinviare il pensionamento. Altri paesi hanno riferito di aver adottato misure tese a migliorare l'adeguatezza delle pensioni, tra cui aumenti delle pensioni minime, versamenti straordinari a favore delle pensioni di fascia bassa, nonché indicizzazioni. Alcuni Stati membri hanno avviato riforme pensionistiche sostanziali che dovrebbero produrre risultati negli anni a venire.

Dalla valutazione del CPS risulta che circa la metà degli Stati membri sottoposti a riesame ha conseguito risultati concreti e in alcuni casi significativi, mentre nella valutazione dell'anno scorso lo stesso poteva dirsi soltanto per un terzo degli Stati membri. Al contempo, quest'anno due Stati membri non hanno registrato alcun progresso per quanto riguarda il soddisfacimento dei requisiti di cui alle rispettive raccomandazioni.

Alla luce di detta valutazione il CPS è del parere che alcuni Stati membri debbano compiere maggiori sforzi per rispondere alle crescenti pressioni demografiche poste dall'invecchiamento delle nostre società, mentre gli Stati membri che hanno già adottato riforme in materia devono attuarle il modo rigoroso e senza recedere. Un ruolo più rilevante nei programmi di riforma degli Stati membri dovrebbe essere occupato dalle questioni in materia di adeguatezza. Dato che la speranza di vita migliora, sarà essenziale avere vite lavorative più lunghe per consentire a uomini e donne di maturare pensioni adeguate. I programmi di riforma degli Stati membri dovrebbero includere misure che contribuiscano a un'attività professionale più lunga e a un ritiro più tardivo dal mercato del lavoro, nonché condizioni di parità per la maturazione di diritti pensionistici.

Riforme nel settore dell'assistenza sanitaria

Un elemento chiave del modello sociale europeo è rappresentato da sistemi sanitari universali e sostenibili che garantiscono l'accesso a un'assistenza sanitaria tempestiva, sostenibile e di qualità. Per quanto riguarda i sistemi sanitari, sebbene presentino differenze tra i vari paesi dell'UE, molte sfide sono comuni. Tra i fattori delle pressioni cui sono sottoposti i sistemi sanitari degli Stati membri si riscontrano l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dei costi di tecnologie e medicinali innovativi, la carenza o la distribuzione disomogenea dei professionisti sanitari.

Nel semestre 2018 dodici Stati membri hanno ricevuto CSR relative al settore dell'assistenza sanitaria. In totale, sette Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni per migliorare la sostenibilità di bilancio e l'efficacia in termini di costi dei rispettivi sistemi. Due di questi condividevano, con gli altri paesi oggetto di riesame, problemi di accessibilità.

Dai riesami multilaterali, tenutisi congiuntamente con i rappresentanti del Gruppo "Sanità pubblica" del Consiglio a livello di alti funzionari, è emerso che tutti gli Stati membri oggetto di riesame stanno operando - anche se con livelli di intensità variabili - riforme nei rispettivi sistemi sanitari allo scopo di risolvere i problemi individuati. Le iniziative di riforma variano da pacchetti globali (che richiedono approcci a lungo termine per l'adozione e l'attuazione e possono quindi esperire ritardi) a misure a breve termine (che però non sempre affrontano i problemi alla radice). Le riforme comprendono: misure tese a rafforzare la prestazione di assistenza primaria e integrata e a spostare alcuni servizi dal settore ospedaliero basato sul ricovero; percorsi di assistenza migliori e integrati per i pazienti affetti da malattie croniche, programmi di screening e prevenzione potenziati, incentivi per pazienti, medici e farmacisti affinché riducano le spese farmaceutiche, misure per migliorare l'accesso delle persone più vulnerabili ad es. a determinati medicinali e cure; iniziative volte a promuovere stili di vita più sani (anche tra i giovani) e misure per colmare le carenze di personale e affrontare il problema dei salari bassi e della distribuzione territoriale disomogenea del personale sanitario in alcuni Stati membri.

Nonostante gli sforzi profusi dagli Stati membri, dal giugno 2018 i progressi nelle riforme dei sistemi sanitari sembrano aver subito un rallentamento. Secondo quanto indicato nella valutazione del CPS di quest'anno, circa la metà dei paesi oggetto di riesame ha conseguito progressi concreti, in alcuni casi significativi, nella risposta alle sfide individuate, mentre l'altra metà ha registrato solo progressi limitati. Questo dato contrasta con quello dell'anno precedente, in cui un'ampia maggioranza degli Stati membri oggetto di riesame aveva registrato progressi concreti, in alcuni casi significativi. Il comitato sottolinea la necessità di portare avanti, accelerare e approfondire le riforme avviate, in particolare per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi sanitari. Sono necessarie misure preventive adeguate per aumentare la sostenibilità senza compromettere la qualità e l'accesso ai servizi, così come servono maggiori sforzi per l'integrazione dei diversi servizi sanitari e un migliore coordinamento tra servizi sanitari e servizi sociali.

Riforme nel settore dell'assistenza a lungo termine

Tre Stati membri hanno ricevuto nel 2018 CSR su questioni relative all'assistenza a lungo termine, in cui l'accento era posto in linea generale sul miglioramento dell'efficacia in termini di costi ma anche sulla questione della frammentazione e della governance dei servizi. Tra le misure riferite rientrano la sperimentazione di nuove soluzioni per la prestazione integrata di assistenza a lungo termine in ambiente domestico e per l'ottimizzazione dell'assistenza per le persone affette da malattie croniche, nonché l'adozione di meccanismi unificati per accedere alle esigenze di assistenza dei pazienti.

Sono tuttora all'ordine del giorno le preoccupazioni relative alla prestazione di servizi di assistenza formale a lungo termine che rispondano alle esigenze crescenti alla luce dell'invecchiamento della popolazione in tutta Europa. Tenuto conto delle pressioni cui sono sottoposti i sistemi di assistenza a lungo termine per quanto riguarda sostenibilità e funzionamento, il CPS riconosce la necessità di un approccio strategico vieppiù proattivo, che cerchi al tempo stesso di potenziare la prevenzione e di promuovere una prestazione di assistenza efficiente ed efficace in termini di costi, senza comprometterne la qualità, l'accessibilità e le condizioni per favorire una vita autonoma.
