



Bruxelles, 11 giugno 2024
(OR. en)

10779/24

SOC 431
EMPL 249
ECOFIN 649

NOTA

Origine:	Comitato per l'occupazione e comitato per la protezione sociale
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Principi guida volontari per consentire agli Stati membri dell'UE di valutare gli effetti economici delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale - <i>Approvazione</i>

Si allegano per le delegazioni i principi guida volontari in oggetto ai fini della loro approvazione in occasione della sessione del Consiglio EPSCO del 20 giugno 2024.

Principi guida volontari per consentire agli Stati membri dell'UE di valutare gli effetti economici delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale

1. Introduzione

Le riforme e gli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale sono essenziali per l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali a livello nazionale, nonché per sostenere la convergenza sociale verso l'alto e contribuire a rafforzare la crescita inclusiva e la competitività dell'UE, anche affrontando le carenze di manodopera e di competenze e sostenendo le transizioni verde e digitale, facendo fronte nel contempo ai cambiamenti demografici e affrontando la povertà e l'esclusione sociale.

La misurazione degli effetti delle riforme e degli investimenti richiede strumenti analitici rigorosi, dati adeguati e metodologie solide. A tale proposito, e al fine di sostenere la capacità amministrativa degli Stati membri, l'11 marzo 2024 il Consiglio EPSCO ha approvato il parere del comitato per l'occupazione e del comitato per la protezione sociale relativo alle future priorità strategiche dell'Unione sul pilastro europeo dei diritti sociali, che comprende la proposta di sviluppare principi e norme guida che gli Stati membri potrebbero applicare su base volontaria¹.

Facendo il punto sulle discussioni tenutesi nel corso degli ultimi mesi, si presentano i principi guida volontari per gli Stati membri dell'UE nell'allegato 1 della presente nota. Detti principi guida volontari potrebbero sostenere gli Stati membri nella valutazione di come le riforme e gli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale possano contribuire alla crescita economica, tenendo presente il loro carattere volontario. Dopo una breve illustrazione dei possibili canali di trasmissione attraverso i quali tali effetti economici possono concretizzarsi, vengono illustrati nel dettaglio i principi guida, con l'obiettivo di definire un'intesa comune per l'uso volontario da parte degli Stati membri per quanto riguarda i seguenti aspetti:

¹ Cfr. il punto 17 del [parere dell'EMCO e del CPS relativo alle future priorità strategiche dell'Unione sul pilastro europeo dei diritti sociali](#), approvato dal Consiglio l'11 marzo 2024.

- approcci metodologici che gli Stati membri potrebbero adottare per valutare tali effetti economici;
- gli indicatori disponibili e la possibilità di svilupparli ulteriormente;
- disposizioni appropriate in materia di statistiche, anche per quanto riguarda l'accesso ai dati; e
- migliori pratiche in materia di trasparenza e diffusione.

Tutti questi principi guida per gli Stati membri dell'UE devono essere aggiornati e riesaminati periodicamente, pur essendo di carattere volontario.

2. Possibili effetti economici delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale: canali di trasmissione

Gli effetti diretti delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale sulla crescita economica si possono concretizzare mediante vari canali, quali il rafforzamento del capitale umano, un potenziale di innovazione e una capacità di assorbimento più elevati e una maggiore occupazione. Questi effetti possono anche tradursi in futuri risparmi in termini di risorse pubbliche (ad esempio grazie a una riduzione della disoccupazione e dell'inattività e una conseguente spesa minore per le prestazioni sociali) nonché in entrate fiscali maggiori (dovute a una più ampia base imponibile grazie alla maggiore occupazione), con un potenziale effetto positivo sulle finanze pubbliche e sulla sostenibilità di bilancio del sistema previdenziale (oltre all'impatto diretto dovuto a un PIL maggiore) quando gli effetti positivi superano i costi.

In quest'ottica, dalle ultime discussioni in seno all'EMCO e al CPS² è emerso che le politiche generali basate su dati concreti tese a rafforzare le competenze, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e prevenire l'esclusione sociale hanno una fortissima probabilità di sostenere una crescita economica più forte e più inclusiva e aumentare i livelli di produttività, anche nel contesto dei cambiamenti demografici, oltre a essere fondamentali per accompagnare le transizioni digitale e verde. Affrontare le carenze e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze, sostenere le transizioni professionali e ampliare l'offerta di manodopera può avere un impatto positivo.

² Cfr. il punto 6 del [parere dell'EMCO e del CPS sul valore aggiunto degli investimenti sociali e il ruolo della formazione EPSCO del Consiglio nella governance del semestre europeo](#), approvato dal Consiglio il 28 novembre 2023.

La formazione delle competenze può portare a un miglioramento dello stock e della qualità del capitale umano ed è quindi uno dei principali motori della crescita economica³. Sia gli investimenti che le riforme nell'istruzione e nella formazione di qualità possono promuovere la crescita economica⁴ e la produttività, anche garantendo una migliore corrispondenza tra domanda e offerta di competenze⁵. Le misure a sostegno dell'accesso a un'educazione e cura della prima infanzia di qualità e a costi sostenibili possono avere effetti positivi significativi⁶, anche fornendo una solida base per l'ulteriore apprendimento nelle fasi successive della vita, sostenendo le pari opportunità per i minori in situazioni di vulnerabilità e aumentando la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro. Il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione della popolazione adulta, anche al fine di attenuare le carenze di competenze e prepararsi alle trasformazioni verde e digitale, in linea con la raccomandazione del Consiglio relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica⁷, possono avere un impatto positivo sulla produttività e sulla crescita⁸. In particolare, i programmi di formazione generale possono contribuire a una migliore corrispondenza tra domanda e offerta di competenze, soprattutto dopo l'ingresso nel mercato del lavoro, e i programmi di formazione professionale (certificati) (sul posto di lavoro o combinati con quelli scolastici) possono essere efficaci nel facilitare la transizione dall'istruzione al mondo del lavoro.

³ Barro, Sala-I-Martin, 2003.

⁴ Si registra un impatto positivo sulla crescita economica nonostante i costi che possono derivare da alcune di queste misure (Gemell, Kneller, Sanz, 2016) e i possibili effetti positivi ritardati (Card, Kluve, Weber, 2018).

⁵ Commissione europea, 2022a; Thum-Thysen, Vandeplass, 2019; Commissione europea, 2019.

⁶ Carneiro, Heckman, 2003.

⁷ Cfr. la raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica (2022/C 243/04).

⁸ Sekmokas et. al., 2020; OCSE, 2020; Card, Kluve, Weber, 2018.

Servizi pubblici per l'impiego (SPI) ben funzionanti ed efficaci, politiche attive del mercato del lavoro (PAML) e misure a sostegno della partecipazione al mercato del lavoro possono rafforzare la crescita economica aumentando l'efficienza del mercato del lavoro, facilitando l'ingresso e le transizioni nel mercato del lavoro e attenuando nel contempo gli squilibri e le carenze di competenze⁹. Alcuni studi dimostrano che politiche attive del mercato del lavoro ben concepite possono essere efficaci sotto il profilo dei costi nel lungo periodo e alcune possono essere autofinanziate¹⁰. Le misure pertinenti a tale riguardo comprendono, ad esempio, quelle riguardanti l'offerta di programmi di formazione e un efficace sostegno alle persone in cerca di lavoro, gli incentivi all'occupazione e la previsione in materia di competenze, i servizi sociali e per l'impiego integrati nonché la loro digitalizzazione¹¹. L'eliminazione dei disincentivi alla partecipazione al mercato del lavoro, mediante una migliore progettazione dei sistemi fiscali e previdenziali (ad esempio, la riduzione del cuneo fiscale, in particolare per i lavoratori a basso reddito, senza ostacolare la transizione verso posti di lavoro maggiormente remunerativi e uno spostamento del carico fiscale dal lavoro), nonché garantendo condizioni di lavoro eque e adeguate (anche in relazione a gruppi specifici come i lavoratori anziani o le persone con disabilità), può inoltre produrre effetti in termini di maggiore crescita economica attraverso una maggiore offerta di manodopera. Anche gli investimenti e le riforme in materia di salute e sicurezza sul lavoro (SSL) volti a preservare la salute dei lavoratori possono avere effetti positivi sull'attività economica. Infine, le riforme che riducono la segmentazione del mercato del lavoro possono sostenere la crescita della produttività nel lungo periodo internalizzando i costi sociali dei licenziamenti e aumentando gli incentivi affinché le imprese adottino pratiche di lavoro più produttive e i dipendenti investano nella formazione professionale¹².

⁹ Pissarides, 2010.

¹⁰ Brown, Koettl, 2012.

¹¹ Ekkehard, Merola, Reljic, 2022.

¹² OCSE, 2018.

La fornitura di servizi di assistenza di qualità e a costi sostenibili (assistenza all'infanzia e assistenza a lungo termine) svolge un ruolo importante nel promuovere la partecipazione al mercato del lavoro delle persone con responsabilità di assistenza, il che può anche incidere sulla crescita economica. Servizi di assistenza di qualità possono avere un impatto positivo sullo sviluppo dei minori e sul benessere e sulla dignità dei destinatari dell'assistenza, contribuire alla parità di genere e promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la creazione di posti di lavoro. Da ricerche recenti¹³ emerge che gli investimenti a favore dell'assistenza possono generare contributi fiscali e previdenziali aggiuntivi derivanti dai posti di lavoro creati nonché dalla maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro¹⁴. Anche politiche di inclusione attiva ben concepite che combinino servizi per l'impiego e servizi sociali possono essere fondamentali per sostenere una maggiore transizione verso l'occupazione. Il rafforzamento dell'assistenza ambulatoriale e di base, in sostituzione dell'assistenza ospedaliera, e il miglioramento del coordinamento e dell'integrazione generali dell'assistenza possono portare vantaggi in termini di efficienza e risparmi, a beneficio delle finanze pubbliche, migliorando nel contempo la qualità e l'accessibilità dei servizi.

¹³ Relazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), *Care at work. Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*, 2022.

¹⁴ Complessivamente si registrerebbe un incremento delle entrate fiscali derivanti dall'aumento delle retribuzioni e dell'occupazione, riducendo il fabbisogno totale di finanziamento per le misure della politica di assistenza dal 3 % del PIL (al lordo delle imposte) a un 2 % netto del PIL (al netto delle imposte). Organizzazione internazionale del lavoro (ILO). 2022. *Simulatore dell'ILO degli investimenti nelle politiche di assistenza* (Ginevra, di prossima pubblicazione).

Nonostante i recenti progressi metodologici, la valutazione degli effetti economici degli investimenti e delle riforme specifici per paese continua a presentare sfide che dovrebbero essere affrontate in modo più approfondito e relativamente alle quali questi principi guida volontari per gli Stati membri dell'UE dovrebbero ispirare le migliori pratiche. Tali sfide sono legate all'interazione tra le caratteristiche dell'elaborazione delle politiche e altre variabili che influenzano tali effetti economici, comprese le specificità nazionali, nonché alle conseguenze che si manifestano su orizzonti temporali diversi (ad esempio, più lunghi per le misure in materia di istruzione rispetto alle misure che promuovono direttamente una maggiore offerta di manodopera). Gli effetti delle riforme e degli investimenti dipendono dai tipi di misure strategiche in questione e dalla loro struttura, ma anche dalle caratteristiche contestuali (in termini di tempo e ubicazione), come pure da altri interventi strategici simultanei, di cui si dovrebbe tener conto. Anche le sinergie e le complementarità tra le diverse misure strategiche, nonché la sequenza delle politiche, incidono sui rendimenti ed è quindi importante prenderle in considerazione¹⁵.

¹⁵ Ad esempio, in contesti in cui si attribuisce maggiore importanza all'educazione e alla cura della prima infanzia i genitori sono generalmente più propensi a trovare e conservare un posto di lavoro, ma tale probabilità è notevolmente più elevata quanto maggiori sono gli sforzi nazionali in materia di politiche attive del mercato del lavoro. A breve sarà disponibile al pubblico sul sito web dell'Istituto universitario europeo uno studio commissionato dalla presidenza belga del Consiglio dell'UE. Lo studio è stato realizzato da Anton Hemerijck, Brian Burgoon, Daniel Fernandes, Annika Lehmus-Sun, Ilze Plavgo e Heta Poylio.

Principi guida volontari per consentire agli Stati membri dell'UE di valutare gli effetti economici delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale

1.1 Approcci metodologici e tecniche di modellizzazione solidi

La valutazione degli effetti economici dovrebbe basarsi su vari approcci metodologici e verifiche di robustezza, a seconda dei dati disponibili, della questione in gioco e della complessità della valutazione presa in considerazione¹⁶. Varie tecniche consentono di individuare, quantificare e valutare sia i costi sia i benefici connessi a un dato investimento o una data riforma, a livello micro e macro, nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale. Mentre la valutazione dei costi diretti può essere relativamente più semplice in termini di spesa, la valutazione e la quantificazione dei benefici dovrebbe tener conto per quanto possibile dei principali canali di trasmissione possibili, specie in termini di effetti sul PIL, occupazione e produttività (con i relativi impatti sulle finanze pubbliche), ad esempio mediante un modello teorico che spieghi la relazione tra investimenti e riforme e i relativi effetti economici. Tali modelli teorici dovrebbero includere anche eventuali effetti di retroazione supplementari, effetti comportamentali come anche, più in generale, eventuali implicazioni macroeconomiche (connesse ad esempio all'impatto macroeconomico dei metodi di finanziamento presi in considerazione, quali aumenti delle imposte piuttosto che risparmi sulle spese). Inoltre gli approcci metodologici che consentono di comprendere le modifiche dello stato o del comportamento a livello individuale possono influire sulle modalità con cui tali modifiche si propagano nel sistema. Inoltre, alcuni degli effetti non sono necessariamente di natura monetaria diretta (oppure non è facilmente realizzabile la loro monetizzazione), anche se possono avere un impatto economico, e alcuni possono essere quantificati solo nel lungo periodo.

¹⁶ Si veda ad esempio Commissione europea, Al-Ajlani, H., Bubbico, A., Campana, C. et al., [*Study on assessment of micro and macro-economic returns of social protection expenditure*](#) (Studio sulla valutazione dei rendimenti micro e macroeconomici delle spese per la protezione sociale) – Relazione finale, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024.

Gli approcci metodologici che possono essere utilizzati per valutare gli effetti delle riforme e degli investimenti comprendono microanalisi, macroanalisi, valutazioni ex ante, intermedie ed ex post. La scelta dell'approccio metodologico dipende da vari fattori, quali il fatto che la valutazione sia ex ante o ex post, il tipo di misura e la sua concezione, i principali effetti di interesse e i dati disponibili. Ciascun approccio presenta vantaggi e limitazioni di cui tener conto caso per caso. La tabella in appresso illustra i principali metodi disponibili¹⁷, combinando tecniche di valutazione ex ante ed ex post a valutazioni a livello micro (quali microsimulazioni, metodi sperimentali e semisperimentali) e a livello macro (quali metodi ex post basati sulla regressione e modellizzazioni micro-macro). Tra gli approcci più orizzontali, le analisi costi-benefici cercano di tener conto dei costi e in particolare dei benefici in termini monetari¹⁸. Un approccio complementare è offerto dalle valutazioni dell'impatto distributivo, che comportano una valutazione dell'impatto sui redditi di diversi gruppi e consentono inoltre di distinguere in modo relativamente semplice tra rendimenti privati delle riforme e degli investimenti (in genere in termini di redditi familiari più elevati) e rendimenti pubblici (in genere in termini di maggiori entrate pubbliche e minori spese). I vari metodi sono generalmente intensivi in termini di requisiti relativi ai dati per l'elaborazione di alcune stime (granulari), come anche di complessità dell'approccio metodologico necessario per tener conto dei vari canali di trasmissione e delle tempistiche dell'impatto¹⁹.

¹⁷ I vantaggi e i limiti dei principali metodi disponibili sono illustrati nell'allegato.

¹⁸ Alcuni degli effetti non hanno in genere un valore monetario, anche se viene comunque generato un impatto economico.

¹⁹ Ad esempio tramite esperimenti effettivi oppure vari tipi di stime o modellizzazioni ex ante o ex post, o più in generale stime tratte dalla letteratura accademica.

Tabella 1. Tipologia dei principali metodi disponibili per la valutazione degli effetti delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale

	Ex ante	Ex post
Livello micro	Modelli di microsimulazione, sperimentazioni controllate randomizzate e metodi semisperimentali (se attuati come progetti pilota)	Metodi semisperimentali (abbinamento per punteggio di propensione, differenza nelle differenze (<i>difference-in-difference</i>), disegno con regressione discontinua), sperimentazioni controllate randomizzate, analisi di dati longitudinali o dati panel (che utilizzano dati amministrativi o provenienti da indagini statistiche)
Livello macro	Modellizzazione macroeconomica (compresi matrici di contabilità sociale o modelli di equilibrio generale)	Valutazione ex post (di macrovariabili, anche mediante modelli di regressione e analisi di frontiera)
Entrambi	Analisi costi-benefici, analisi dell'efficacia dei costi, analisi decisionale multicriterio, valutazione dell'impatto distributivo	

Fonte: nota della presidenza del 12 marzo, sessione del Consiglio ECOFIN cui hanno partecipato i ministri dell'Occupazione e della politica sociale.

Inoltre la scelta dell'orizzonte temporale della valutazione degli effetti economici dovrebbe tener conto esplicitamente dell'eventuale tempistica degli impatti attesi, in quanto alcune riforme e alcuni investimenti possono avere effetti che si concretizzano già nel breve e medio termine, mentre in altri casi gli effetti sono visibili solo nel lungo periodo. A tal fine potrebbe essere necessario ricorrere a diversi tipi di tecniche di modellizzazione, se del caso, al fine di rilevare gli effetti sui diversi orizzonti temporali. La considerazione della tempistica degli effetti attesi è ovviamente la più importante, al fine di evitare di trarre conclusioni fuorvianti dalla modellizzazione (nel senso che una determinata riforma o un determinato investimento non innescano effetti economici significativi semplicemente perché l'orizzonte temporale dell'analisi non è ben inquadrato).

Mentre nessun modello può tener conto di tutti questi elementi contemporaneamente, è importante che le decisioni relative alle ipotesi e agli approcci metodologici (utilizzati eventualmente in modo complementare) si basino su un'analisi informata dei pro e dei contro. La valutazione quantitativa dovrebbe essere inoltre accompagnata da una discussione più qualitativa sui risultati ottenuti, che tenga conto delle ipotesi formulate e approfondisca anche il contesto specifico di attuazione della misura strategica (ad esempio i parametri utilizzati che possono essere specifici per il contesto).

Gli elementi chiave di questo principio guida includono quanto segue:

- la selezione di una metodologia solida e trasparente per la valutazione degli effetti delle riforme e degli investimenti con cognizione di causa ed eventualmente mediante la combinazione di vari approcci metodologici solidi ai fini di una verifica incrociata e di una valutazione qualitativa dei risultati;
- l'ulteriore sviluppo dell'approccio metodologico attraverso il ricorso a tecniche più avanzate (ad esempio che integrino risposte comportamentali e/o circuiti di feedback macroeconomici) e la scelta della tempistica per la valutazione così da tener conto dei tempi entro cui si prevede che si concretizzino gli effetti (relativamente agli impatti a breve, medio e lungo termine);
- l'integrazione dell'analisi quantitativa con l'analisi della sensibilità per quanto riguarda parametri chiave e con l'analisi qualitativa (che tenga conto ad esempio delle ipotesi formulate nell'analisi e del contesto specifico).

1.2 Tempistica pertinente per effettuare la valutazione

La valutazione degli effetti delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale dovrebbe essere effettuata sia prima che dopo l'attuazione della pertinente misura strategica. La preparazione di una valutazione d'impatto ex ante, ossia durante l'elaborazione degli investimenti e delle riforme, è particolarmente importante per misurare gli effetti delle politiche previste e contribuire all'elaborazione della politica. Le analisi successive all'attuazione consentono di valutare l'impatto degli investimenti e delle riforme dopo un certo periodo di tempo dall'attuazione della misura. Ciò può contribuire a elaborare eventuali altre misure o correzioni. Analisi credibili successive all'attuazione contribuiscono in modo significativo a garantire la titolarità nonché la qualità dell'ulteriore elaborazione delle politiche. A tal proposito è importante integrare piani per valutazioni affidabili già nella fase di elaborazione di un intervento, in particolare quando si utilizzano metodi sperimentali quali sperimentazioni controllate randomizzate che possono essere effettuate contemporaneamente all'attuazione di un intervento. Inoltre le valutazioni intermedie possono contribuire a calibrare gli interventi, specie quando si prevede che producano risultati nel lungo periodo.

La tempistica per la valutazione degli effetti delle riforme e degli investimenti dovrebbe, per quanto possibile dal punto di vista teorico, metodologico e dei dati, tener conto del tempo necessario affinché la misura strategica produca effetti. Idealmente la valutazione dovrebbe concentrarsi sull'impatto delle misure strategiche sui risultati sia durante l'attuazione (o poco dopo, ad esempio nel corso dell'anno successivo) che nel lungo periodo (ad esempio in una prospettiva pluriennale, se del caso). Anche una valutazione intermedia è importante affinché sia possibile individuare precocemente potenziali carenze da correggere in fase di attuazione. Allo stesso tempo, alcune politiche hanno un impatto nel più lungo periodo (ad esempio l'impatto dell'assistenza all'infanzia sullo sviluppo dei bambini) oppure possono non avere un impatto considerevole in nessun anno considerato singolarmente, bensì impatti cumulativi più elevati (ad esempio la prevenzione nell'assistenza sanitaria). In questi casi la valutazione può richiedere una prospettiva a più lungo termine per tener conto dell'impatto globale della misura strategica in esame. L'adozione di una prospettiva pluriennale potrebbe essere utile anche nel caso in cui le misure riguardino tendenze a lungo termine quali i cambiamenti demografici (ad esempio in relazione alle riforme dell'assistenza a lungo termine).

Gli elementi chiave di questo principio guida includono quanto segue:

- lo svolgimento sistematico di valutazioni ex ante degli effetti in fase di elaborazione e prima dell'attuazione delle pertinenti misure strategiche;
- lo svolgimento sistematico di valutazioni intermedie ed ex post durante e dopo l'attuazione al fine di fornire un feedback sull'elaborazione delle politiche;
- l'adozione di una prospettiva pluriennale per le politiche per le quali la concretizzazione dell'effetto globale è prevista nel più lungo periodo nonché la differenziazione tra costi/benefici una tantum e ricorrenti.

1.3 Un approccio metodologico che tenga conto delle sinergie e complementarità tra le politiche

Le complementarità tra le politiche possono manifestarsi come un rafforzamento reciproco dei risultati auspicabili, anche in termini di effetti economici. A tal proposito, ad esempio, le riforme e gli investimenti come anche le politiche di protezione sociale svolgono funzioni strategiche complementari, che dovrebbero essere prese in considerazione il più possibile nella valutazione delle politiche²⁰. Ad esempio un'educazione e cura della prima infanzia (ECEC) di elevata qualità può contribuire a maggiori successi scolastici e portare in ultima analisi a un'occupazione più produttiva e di qualità più elevata, fungendo dunque da integrazione delle politiche dirette del mercato del lavoro. Dati recenti dimostrano ad esempio anche che, mentre gli sforzi di una politica attiva del mercato del lavoro a livello nazionale sono generalmente associati in modo positivo a un più alto tasso di occupazione, la probabilità di essere occupati tende ad aumentare in modo significativo grazie a sforzi nazionali sulla fornitura di ECEC pubblica, che consente di combinare l'occupazione ai doveri familiari. Il rafforzamento delle politiche in materia di ECEC può inoltre avere maggiori ripercussioni positive sull'occupazione se accompagnato da un ulteriore sostegno attraverso politiche attive del mercato del lavoro²¹.

²⁰ Cfr. Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi e Ilze Plavgo. "Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states" (Investimenti sociali quale quadro concettuale per l'analisi dei ritorni in termini di benessere e delle relative riforme negli Stati sociali del XXI secolo), *Socio-Economic Review* 21.1 (2023): 479-500.

²¹ Cfr. ad es. Hemerijck et al. (di prossima pubblicazione).

È buona prassi valutare il più possibile gli effetti di una specifica misura strategica prendendo in considerazione anche le interazioni con altre politiche correlate (in cooperazione tra i diversi ambiti settoriali responsabili delle misure/politiche), al fine di tenere conto di tali possibili interazioni, tenendo altresì presente l'eventualità che gli effetti delle diverse misure si concretizzino con orizzonti temporali differenti. Ciò è tanto più importante nel contesto della procedura annuale di bilancio, in cui politiche differenti sono spesso decise nell'ambito di un pacchetto.

Gli elementi chiave di questo principio guida includono quanto segue:

- analizzare sia l'impatto delle singole misure strategiche sia, se possibile, gli effetti combinati delle politiche correlate;
- prendere in esame la combinazione complessiva delle politiche per massimizzare gli effetti positivi e ridurre al minimo i rischi di effetti negativi delle singole misure strategiche;
- tenere conto dei diversi orizzonti temporali degli effetti di politiche distinte ma complementari.

1.4 Utilizzo degli indicatori e possibilità di ulteriori sviluppi

L'uso di parametri solidi e, ove possibile, comuni consente di confrontare meglio i risultati e di valutare meglio gli impatti di misure strategiche nuove o proposte. Per valutare gli effetti economici delle riforme e degli investimenti, la valutazione dovrebbe misurare l'impatto sulla crescita del PIL, tramite la produttività e l'occupazione.

Nel contempo le misure strategiche dovrebbero essere valutate tenendo conto dei pertinenti risultati sociali e in materia di mercato del lavoro (ad esempio, disoccupazione, inattività, riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, redditi delle famiglie, disparità di reddito, salari pertinenti per la misura in questione), al fine di analizzarne le prestazioni in termini di contemporaneo conseguimento degli obiettivi sociali. La maggior parte di queste dimensioni riguarda indicatori già utilizzati in strumenti di monitoraggio e analisi ben consolidati, impiegati nel contesto del semestre europeo per il monitoraggio degli orientamenti in materia di occupazione e del pilastro europeo dei diritti sociali in essi integrato. Si tratta in particolare del quadro di valutazione della situazione sociale e del più ampio quadro di valutazione comune sviluppati dall'EMCO e dal CPS.

Tuttavia, gli indicatori esistenti potrebbero non essere sempre sufficienti per valutare gli impatti delle politiche sociali e in materia di mercato del lavoro e di competenze, in quanto potrebbero non essere sufficientemente specifici/granulari, o non riuscire a cogliere i principali effetti della politica o a trattare questioni emergenti. In questi casi può essere necessario sviluppare nuovi indicatori specifici per un dato programma e raccogliere dati sui partecipanti al fine di valutare adeguatamente l'impatto di un nuovo programma. In generale, ove possibile, i parametri utilizzati per valutare l'impatto delle misure dovrebbero confluire in modelli macroeconomici in grado di tradurre i risultati (ad esempio, le aspettative in termini di andamento dei salari, crescita dell'occupazione, aumento delle ore lavorate medie, ecc.) in crescita del PIL.

Nel complesso può anche essere utile valutare l'impatto delle riforme e degli investimenti su specifici gruppi di popolazione differenziati, ad esempio, in base all'età, al genere, alla condizione lavorativa, al livello di istruzione conseguito e ai livelli di reddito o al tipo di famiglia (per esempio famiglie in età lavorativa, famiglie con e senza figli, persone sole, coppie). A seconda della portata della misura strategica da valutare, potrebbero essere pertinenti altre analisi, come quelle incentrate sulle persone provenienti da un contesto migratorio, sulle persone con disabilità o su qualsiasi altro gruppo svantaggiato, nonché su gruppi differenziati per grado di urbanizzazione o regione.

Gli elementi chiave di questo principio guida includono quanto segue:

- la presentazione degli effetti economici delle riforme e degli investimenti in termini di impatto sulla crescita del PIL, unitamente al loro impatto sui principali indicatori sociali e del mercato del lavoro pertinenti; nella misura del possibile, la presentazione dei risultati sul mercato del lavoro e i risultati sociali ripartiti per gruppi pertinenti (età, genere, gruppi socioeconomici specifici);
- gli indicatori utilizzati dovrebbero essere chiaramente definiti e strettamente collegati agli obiettivi della riforma o dell'investimento; nella misura del possibile, dovrebbero soddisfare anche altri criteri di qualità, ad esempio essere pronti per l'uso, accessibili e trasparenti, tempestivi e solidi;
- nella misura del possibile, gli indicatori dovrebbero essere utilizzabili come input per modelli di simulazione macroeconomica;
- specificare la frequenza con cui trasmettere i dati;
- assegnare chiare responsabilità per la gestione, la raccolta, la conservazione, il trattamento e la valutazione della qualità dei dati; garantire solidità e affidabilità dei metodi e degli strumenti proposti per la raccolta, la conservazione, il trattamento e la convalida dei dati.

1.5 Disposizioni in materia di statistiche e accesso ai dati per valutazioni ex ante ed ex post solide

Al fine di valutare gli effetti delle riforme e degli investimenti nel settore del mercato del lavoro, delle competenze e delle politiche sociali, è fondamentale l'accesso a dati di qualità, solidi e tempestivi. La possibilità, l'accuratezza e la qualità dei risultati prodotti dai vari strumenti di valutazione disponibili (siano essi a livello macro o micro, ex ante o ex post), infatti, dipendono in larga misura dai dati disponibili. I dati svolgono un ruolo cruciale nell'elaborazione, nell'aggiornamento e nell'utilizzo dei metodi di monitoraggio e valutazione.

Da un lato, i dati provenienti da indagini statistiche offrono generalmente un'ampia copertura per quanto riguarda le famiglie, la loro composizione e le loro caratteristiche socioeconomiche e consentono l'inclusione di informazioni specifiche, oltre a garantire la comparabilità tra paesi quando rientrano in indagini statistiche a livello dell'UE (IFL, EU-SILC). Tuttavia, sono solitamente disponibili con uno sfasamento temporale, possono avere campioni di piccole dimensioni e pertanto non rappresentare pienamente aspetti che incidono sulla popolazione situata nelle code della distribuzione del reddito, nonché su altri gruppi minoritari o regioni oltre il livello NUTS II.

I dati amministrativi, d'altro canto, sono relativamente efficaci sotto il profilo dei costi, poiché sono raccolti regolarmente dalle amministrazioni pubbliche. Contribuiscono a ridurre gli errori di misurazione, forniscono una copertura completa della popolazione e possono cogliere efficacemente l'intera distribuzione del reddito. Se necessario, consentono campioni più ampi, permettendo l'analisi di categorie di popolazione più ristrette e misure strategiche più dettagliate. Tuttavia, spesso hanno una copertura limitata della coda inferiore e possono porre problemi nell'individuazione delle famiglie e delle loro caratteristiche. Inoltre, essi sono generalmente raccolti a fini amministrativi e potrebbero mancare di informazioni essenziali per effettuare analisi valide sul piano metodologico e teorico. Talvolta vi è anche la necessità di accordi o approvazioni tra le diverse istituzioni per accedere ai loro dati.

Per ottenere un'analisi completa degli impatti, è indispensabile utilizzare un campione consistente e rappresentativo che comprenda tutte le componenti necessarie delle politiche in esame. A tal fine, la combinazione di dati provenienti da indagini statistiche e di dati amministrativi è spesso la soluzione migliore per le valutazioni d'impatto delle politiche. In particolare, è fondamentale provvedere affinché sia predisposto un quadro che faciliti l'accesso ai dati amministrativi.

Gli elementi chiave di questo principio guida includono quanto segue:

- ove possibile, il ricorso alle statistiche armonizzate dell'UE disponibili tramite EUROSTAT;
- a seconda dell'approccio di valutazione scelto e dell'impatto da valutare, è opportuno prendere in esame, e se necessario combinare, dati provenienti da indagini statistiche e dati amministrativi, nonché diverse fonti di dati amministrativi;
- stabilire un approccio solido per l'accesso ai dati, in particolare ai dati amministrativi, mentre la definizione di norme per il loro utilizzo è essenziale per facilitare significative valutazioni quantitative delle politiche;
- quando si utilizzano dati personali per le valutazioni, garantire il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati²²;
- stabilire quadri istituzionali e procedure standard per facilitare la condivisione dei dati con valutatori e ricercatori, anche al fine di consentire la ripetizione delle analisi di valutazione;
- garantire l'interoperabilità dei sistemi informatici delle varie pubbliche amministrazioni; provvedere affinché siano raccolti dati relativi a identificatori unici (ad esempio codice personale; codice di sicurezza sociale) per consentire il collegamento dei dati ad altre banche dati.

²² Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) stabilisce che qualsiasi trattamento di dati personali richiede una base giuridica valida, indicando sei possibili casi (articolo 6, paragrafo 1). Tra questi, l'"obbligo legale" o l'"interesse pubblico" sembrano essere particolarmente appropriati ai fini delle valutazioni. Tali basi giuridiche dovrebbero essere stabilite per legge. Il GDPR prevede inoltre la possibilità di riutilizzare i dati esistenti basandosi sulla base giuridica originaria se il riutilizzo è compatibile con la finalità originaria del trattamento di tali dati amministrativi (articolo 6, paragrafo 4, del GDPR).

1.6 Possibili risultati attesi e trasparenza/diffusione

I risultati attesi dovrebbero consentire di diffondere il messaggio principale e di comunicare l'impatto sui principali indicatori economici e sociali. La valutazione degli effetti delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale dovrebbe essere accompagnata da una strategia di diffusione di tale valutazione. Può essere utile individuare il formato per la diffusione (ad esempio una breve relazione che presenta i principali risultati e l'approccio utilizzato per la valutazione), il momento adatto per la diffusione (ad esempio associato all'esercizio finanziario), individuare il pubblico (responsabili politici, accademici, media, parti sociali e ONG) e organizzare il processo in modo trasparente.

È inoltre utile prendere in esame la definizione di alcuni controlli e norme di qualità per sostenere la credibilità del processo, il che può essere conseguito fornendo una descrizione chiara dell'approccio utilizzato nei risultati attesi, compresi eventuali ipotesi come pure gli scenari di riferimento e quelli alternativi, e spiegando eventuali differenze nei risultati. Inoltre l'approccio può essere rafforzato garantendo revisioni di esperti indipendenti.

Gli elementi chiave di questo principio guida includono quanto segue:

- elaborare una strategia di diffusione dei principali risultati;
- diffondere pubblicamente i principali risultati, anche in forma semplificata per l'ampio pubblico;
- garantire la credibilità assicurando la trasparenza in merito all'approccio metodologico utilizzato, revisioni di esperti indipendenti ove possibile, nonché valutazioni ex post.

Tabella riassuntiva dei principi guida volontari per consentire agli Stati membri dell'UE di valutare gli effetti economici delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale

Elementi	Livello 1 – Essenziale	Livello 2 – Evoluto	Livello 3 – Avanzato
1. Approcci metodologici e tecniche di modellizzazione	Valutazioni d'impatto ex ante per cogliere i rendimenti economici delle riforme e degli investimenti attraverso gli effetti sull'occupazione e la produttività (per esempio mediante una modellizzazione semplice che esplori le correlazioni, tra cui modelli di regressione semplici, e valutazioni dell'impatto distributivo).	Valutazioni ex ante ed ex post per cogliere i rendimenti economici delle riforme e degli investimenti mediante una modellizzazione più complessa (tra cui, per esempio, valutazioni dell'impatto distributivo o modelli macroeconomici), che integri il più possibile, per esempio, circuiti di feedback, risposte comportamentali, effetti di secondo impatto sulla domanda/offerta del mercato del lavoro e impatti legati ai finanziamenti.	Valutazioni ex ante dei rendimenti economici delle riforme e degli investimenti mediante modelli macroeconomici complessi; valutazioni d'impatto ex post attraverso metodi controfattuali (per esempio differenza nelle differenze (difference-in-difference), abbinamento per punteggio di propensione, disegno con regressione discontinua) o metodi sperimentali (per esempio sperimentazioni controllate randomizzate) che implicino effetti causali e possano anche essere combinati con valutazioni dell'impatto distributivo. Analisi costi-benefici complesse (per esempio risultati sociali monetizzati, esternalità negative). Prese in considerazione anche valutazioni in itinere/intermedie per le riforme e i programmi di spesa a più lungo termine, al fine di consentire un adeguato feedback strategico nel corso del processo.

<p>2. Orizzonte temporale della valutazione dei rendimenti economici</p>	<p>Orizzonte temporale della valutazione adattato alla tempistica entro la quale si prevede che si concretizzino gli impatti <i>diretti</i> della misura strategica esaminata, attraverso l'occupazione e la produttività.</p>	<p>Orizzonte temporale della valutazione adattato per tenere conto anche degli impatti a più lungo termine della misura strategica esaminata, prendendo inoltre in considerazione i possibili effetti indiretti mediante la modellizzazione di circuiti di feedback semplici ed effetti di secondo impatto.</p>	<p>Orizzonte temporale della valutazione adattato per tenere conto anche dei rendimenti economici a più lungo termine della misura strategica esaminata, prendendo inoltre in considerazione i possibili effetti indiretti mediante la modellizzazione di circuiti di feedback complessi ed effetti di secondo impatto e comportamentali.</p>
<p>3. Un approccio metodologico che tenga conto delle sinergie e complementarità</p>		<p>Valutazione specifica delle principali interazioni tra le varie misure strategiche attraverso una modellizzazione più semplice.</p>	<p>Interazioni pienamente integrate tra le varie misure strategiche in una modellizzazione più complessa.</p>
<p>4. Utilizzo degli indicatori e possibilità di ulteriori sviluppi</p>	<p>Impatto della misura strategica esaminata, valutato sulla base di indicatori aggregati chiave e disaggregazioni principali.</p>	<p>Impatto della misura strategica esaminata, ulteriormente valutato in relazione a tutte le pertinenti disaggregazioni disponibili.</p>	<p>Elementi aggiuntivi forniti riguardo all'impatto della misura strategica esaminata sulla spesa e sulle entrate pubbliche.</p> <p>Altri impatti connessi alla politica o all'investimento presi in esame, anche eventualmente basati su dati amministrativi ed eventualmente integrati da statistiche sperimentali.</p>

<p>5. Disposizioni in materia di statistiche e accesso ai dati</p>	<p>Ricorso a dati basati su indagini statistiche (sia a livello micro che aggregato).</p>	<p>Ricorso a dati provenienti da indagini statistiche e a dati amministrativi (non necessariamente combinati). Garanzia dell'uso dei dati amministrativi (per esempio accesso tra amministrazioni ai dati amministrativi a fini di valutazione) nel pieno rispetto del GDPR.</p>	<p>Combinazione di dati provenienti da indagini statistiche e dati amministrativi ove necessario (per esempio attraverso tecniche di abbinamento).</p> <p>Interoperabilità dei sistemi di dati tra amministrazioni e accesso ai dati amministrativi, nel pieno rispetto del GDPR.</p>
<p>6. Possibili risultati attesi e trasparenza/diffusione</p>	<p>Principali risultati della valutazione resi disponibili al pubblico.</p>	<p>Principali risultati della valutazione resi disponibili al pubblico (a livello aggregato), corredati da una revisione di esperti indipendenti.</p> <p>Utilizzo di repertori per conservare i risultati disponibili per tema, regione ecc.</p>	<p>Piano di diffusione basato su un calendario pianificato in linea con il ciclo programmatico, con i principali risultati della valutazione resi disponibili al pubblico (a livello aggregato).</p> <p>Ricorso a una revisione di esperti indipendenti e ad allegati metodologici che consentano di replicare l'analisi (per esempio, eventualmente, con dati fittizi).</p> <p>Uso di piattaforme interattive per la presentazione dei risultati per tema, regione, ecc.</p>