



**Bruxelles, 18 novembre 2023
(OR. en)**

15415/23

**SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178**

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Investimenti sociali - Dibattito orientativo Investimenti sociali e regole di bilancio dell'UE - Presentazione da parte della presidenza

Si allega per le delegazioni una nota di indirizzo della presidenza sui temi in oggetto, in vista del dibattito orientativo e della presentazione da parte della presidenza in occasione del Consiglio EPSCO del 27 e 28 novembre 2023.

Investimenti sociali

Nota di indirizzo in vista del dibattito orientativo

Scopo della presente nota è guidare il dibattito orientativo del Consiglio in materia di investimenti sociali esponendo alcuni elementi del contesto politico (sezione I), proponendo alcuni quesiti per orientare il dibattito (sezione II) e presentando il parere della presidenza sugli elementi chiave degli investimenti sociali e delle regole di bilancio dell'UE (sezione III).

* * *

I) Contesto politico

La presidenza spagnola ritiene che la questione degli investimenti sociali sia di grande importanza. È opportuno un dibattito politico in seno al Consiglio su questo tema.

Tuttavia, data la complessità dell'argomento, le riflessioni politiche in questo settore dovrebbero potersi basare anche su elementi tecnici che richiedono uno studio approfondito e riuniscono diverse dimensioni.

Nella riunione informale del 14 luglio 2023, i ministri dell'Occupazione e degli affari sociali hanno proceduto a uno scambio di opinioni sul modo in cui gli investimenti sociali e le riforme correlate possono sostenere in modo efficiente economie resilienti e sul ruolo del pilastro europeo dei diritti sociali nel quadro di governance economica dell'UE. Vari ministri hanno sostenuto il parere secondo cui riforme e investimenti ben concepiti, basati su un approccio improntato agli investimenti sociali, in particolare quelli che promuovono il capitale umano, possono anche generare incrementi di produttività e una maggiore crescita economica, oltre a promuovere gli obiettivi sociali, e hanno chiesto ulteriori riflessioni basate su dati concreti.

In seguito alla discussione, la presidenza spagnola e la presidenza belga entrante del Consiglio dell'UE hanno istituito un gruppo di lavoro informale sugli investimenti sociali (IWGSI). L'obiettivo principale di tale gruppo, che riunisce diversi soggetti istituzionali e nazionali, è promuovere una discussione da un punto di vista accademico sull'interazione tra investimenti sociali e riforme, crescita economica, stabilizzazione macroeconomica e convergenza sociale verso l'alto.

Ventiquattro paesi dell'UE hanno aderito al gruppo di lavoro: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. Alle attività del gruppo di lavoro informale hanno partecipato inoltre rappresentanti della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione della Commissione europea e della commissione EMPL del Parlamento europeo, i presidenti del comitato per l'occupazione (EMCO) e del comitato per la protezione sociale (CPS) e rappresentanti delle parti sociali dell'UE.

In seno all'IWGSI sono state discusse due linee di lavoro principali: la prima si è soffermata sulle prove empiriche relative ai rendimenti micro e macroeconomici degli investimenti sociali; la seconda si è concentrata sulle metodologie di monitoraggio e valutazione dei rendimenti degli investimenti sociali.

L'IWGSI si è riunito quattro volte: il 5 settembre 2023, il 28 settembre 2023, il 19 ottobre 2023 e il 3 novembre 2023. L'8 novembre è stata organizzata una conferenza ad alto livello dal titolo "*Social Investments for resilient economies and societies: EU fiscal rules fit for future*" (Investimenti sociali per economie e società resilienti: regole di bilancio dell'UE adatte per il futuro), che ha riunito rappresentanti del mondo accademico e delle istituzioni nazionali e dell'UE per discutere delle principali conclusioni dell'IWGSI. I lavori proseguiranno nei prossimi mesi, al fine di contribuire alle riflessioni della presidenza sulla preparazione di un dibattito orientativo congiunto dei ministri delle Finanze e dei ministri dell'Occupazione e degli affari sociali che si terrà il 12 marzo 2024.

A seguito del lavoro svolto finora e degli scambi avvenuti, è stato elaborato un documento di lavoro che propone una definizione operativa di investimento sociale, presenta la letteratura sui rendimenti economici e sociali degli investimenti sociali e suggerisce possibili approcci alla valutazione degli investimenti sociali, nonché un'ampia gamma di strumenti metodologici per misurarne i rendimenti. Sulla base di tali lavori, la presidenza ha elaborato una serie di messaggi chiave che sintetizzano le conclusioni del documento di lavoro e individuano alcune possibili linee d'azione. I messaggi sono riportati di seguito.

II) Si invitano i ministri a discutere i seguenti quesiti:

1. È degno di nota l'importante lavoro svolto nel promuovere l'approccio improntato agli investimenti sociali nell'ambito dell'agenda sociale dell'UE. Investimenti sociali ben concepiti possono incrementare la crescita economica, favorendo in tal modo la sostenibilità di bilancio, ma svolgono anche un ruolo cruciale nella promozione della convergenza sociale verso l'alto. Nel quadro della governance economica dell'UE, quale ruolo specifico possono svolgere gli investimenti sociali e le riforme correlate? In che modo gli Stati membri possono essere efficacemente incoraggiati a investire in tale direzione? Inoltre, in tale contesto, quale ruolo centrale può svolgere il Consiglio EPSCO?
2. La condizione fondamentale per sostenere l'elaborazione di politiche sociali basate su dati concreti consiste nel rafforzare e nel migliorare la metodologia di monitoraggio e valutazione dei rendimenti economici e sociali. Negli ultimi anni sono state intraprese varie iniziative a tale riguardo, come lo sviluppo di metodi di previsione a brevissimo termine (*nowcasting*) per migliorare la tempestività degli indicatori sociali. Molti Stati membri hanno inoltre rafforzato le loro capacità di microsimulazione o attuato altri metodi per le valutazioni (*ex ante e/o*) d'impatto. Quali misure specifiche ritenete necessarie per attuare e concretizzare politiche sociali basate su dati concreti a breve e medio termine nei vostri rispettivi paesi?

III) Investimenti sociali - Messaggi chiave della presidenza

Messaggi chiave della presidenza spagnola e della presidenza belga entrante sulla base dei lavori del gruppo di lavoro informale sugli investimenti sociali

Messaggio 1: Stati sociali moderni - una prospettiva che abbraccia tutto l'arco della vita

- La prospettiva che abbraccia tutto l'arco della vita è al centro degli Stati sociali del XXI secolo. Gli Stati sociali moderni sono una combinazione equilibrata di due dimensioni:
 - o gli **investimenti sociali**, comprese le politiche volte ad accrescere e mantenere la qualità dello "stock" di capitale umano e capacità, nonché ad agevolare e migliorare il "flusso" delle transizioni nel mercato del lavoro e nell'arco della vita;
 - o la **protezione sociale**, comprese le politiche volte a mantenere una solida rete di sicurezza universale per la protezione contro le implicazioni finanziarie dei rischi sociali (quali malattia, vecchiaia, infortuni sul lavoro e perdita di posti di lavoro) e la stabilizzazione macroeconomica.
- La combinazione di queste funzioni politiche, che sono complementari e tra loro sinergiche, produce il cosiddetto **effetto moltiplicatore lungo tutto l'arco della vita** (*life-course multiplier*). Nel corso della vita, gli investimenti sociali producono rendimenti in termini di benessere all'interno di un circolo virtuoso, in quanto a opportunità di lavoro, benessere e parità di genere; inoltre, contribuiscono ad attenuare la povertà intragenerazionale e intergenerazionale.

Messaggio 2: gli investimenti sociali come motore di crescita

- Investimenti sociali ben concepiti possono incrementare la **crescita economica**, favorendo in tal modo anche la sostenibilità di bilancio e promuovendo nel contempo la convergenza sociale verso l'alto.
- Gli investimenti nell'**istruzione di qualità**, compresa l'educazione e cura della prima infanzia (ECEC), possono avere un impatto diretto sulla crescita, aumentando le opportunità occupazionali (riducendo così il divario occupazionale e retributivo di genere), la capacità di innovazione e la produttività, ampliando in tal modo anche la base imponibile in una prospettiva futura, il che va a vantaggio delle finanze pubbliche.

- Gli investimenti nel **miglioramento del livello delle competenze** e nella **riqualificazione** possono inoltre promuovere la crescita economica aumentando la competitività e la produttività, anche grazie a una capacità innovativa rafforzata e a un maggiore assorbimento delle nuove tecnologie, nonché garantendo un migliore equilibrio tra domanda e offerta di competenze e migliorando le prospettive di occupabilità.
- **Politiche attive del mercato del lavoro** e servizi pubblici per l'impiego efficaci e correttamente funzionanti possono inoltre generare rendimenti economici aumentando l'efficienza del mercato del lavoro, attenuando le carenze e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e ampliando la partecipazione al mercato del lavoro dei gruppi sottorappresentati.
- Gli investimenti nell'**assistenza ambulatoriale e primaria** e nell'**assistenza a lungo termine** possono contribuire a migliorare l'assistenza sanitaria come anche a consentire risparmi (grazie a costi ridotti per la fornitura di determinati servizi), favorendo in tal modo la sostenibilità di bilancio.

Messaggio 3: protezione sociale e stabilizzazione economica

- La resilienza agli impatti, ossia la capacità di un paese di assorbire gli shock sistemici, è strettamente associata a elevati sistemi di protezione sociale ben concepiti e inclusivi, in particolare per quanto riguarda le prestazioni di disoccupazione e i regimi di riduzione dell'orario lavorativo.
- I rendimenti economici della spesa per la protezione sociale sono evidenti:
 - al **microlivello** (singoli e famiglie): gli effetti attesi di stimolo alla crescita possono manifestarsi principalmente attraverso il canale del reddito e dei consumi, ma anche consentendo l'accumulo di beni produttivi (capitale umano compreso) e proteggendo il capitale produttivo dopo uno shock. Inoltre, la protezione sociale può promuovere l'imprenditorialità e l'innovazione, attenuando l'avversione al rischio a livello individuale e generando effetti moltiplicatori a livello di comunità;
 - al **macrolivello**: la protezione sociale può avere effetti di stimolo alla crescita sull'economia aumentando la produttività aggregata delle famiglie, favorendo la domanda aggregata e facendo crescere in tal modo l'occupazione, in particolare attraverso la spesa anticiclica durante le flessioni dell'economia.

- I rendimenti economici della spesa per la protezione sociale hanno attirato un'attenzione relativamente limitata da parte dei ricercatori. Sono necessarie più prove empiriche di tali rendimenti e del ruolo di stimolo che gli investimenti sociali possono svolgere in questo contesto.
- Una serie di studi conferma la tesi secondo cui la disuguaglianza ostacola la crescita a lungo termine. La letteratura fa inoltre riferimento a un possibile effetto positivo della disuguaglianza sulla crescita sotto forma di incentivi perversi (per l'innovazione e l'imprenditorialità), nonché di risparmi e investimenti.

Messaggio 4: approcci per valutare i rendimenti degli investimenti sociali

- Come per qualsiasi tipo di decisione economica, occorre prendere in considerazione il costo-opportunità degli investimenti sociali. Gli economisti cercano di affrontare la questione esaminando i costi e i benefici di ciascuna opzione; l'analisi costi-benefici è caratterizzata dal tentativo di misurare tutti gli effetti di un'opzione politica in unità monetarie.
- Nel settore degli investimenti sociali è particolarmente difficile esprimere i costi, ma soprattutto i benefici, in termini monetari. Ad alcuni effetti non è generalmente associato un valore monetario (ad esempio, riduzione della povertà o aumento dell'inclusione sociale, migliori risultati in termini di salute), anche se vi è un impatto economico. Un'analisi decisionale multicriterio consente di prendere in considerazione un'ampia gamma di criteri di valutazione.
- Alcuni rendimenti degli investimenti sociali sono visibili solo a più lungo termine. È quindi importante disporre di dati longitudinali, provenienti da indagini e/o fonti amministrative, che coprano lunghi periodi di tempo.
- Un approccio complementare all'analisi costi-benefici è la valutazione dell'impatto distributivo, ovvero sia un'analisi quantitativa che fornisce una valutazione degli effetti distributivi delle riforme e degli investimenti, e quindi del loro impatto sui redditi dei diversi gruppi e, in ultima analisi, sulla disparità di reddito e sulla povertà.

- La selezione dell'approccio e dei fattori pertinenti da includere nella modellizzazione presenta limiti e sfide che sono specificamente legati al settore degli investimenti sociali. Sebbene nessun modello possa tenere conto contemporaneamente di tutti questi elementi, è importante che le scelte delle ipotesi siano trasparenti e che i metodi si basino su un'analisi informata.
- Si potrebbero elaborare orientamenti comuni a livello dell'UE per individuare collegamenti chiari, promuovere e garantire un'analisi di alta qualità degli investimenti sociali e dei loro effetti economici e sociali ed esaminare ulteriormente le cause sottostanti.
- Si possono quindi utilizzare metodi diversi per misurare i rendimenti degli investimenti sociali, sia al micro che al macrolivello, come, ad esempio:
 - al microlivello: microsimulazioni, studi controllati randomizzati, metodi di abbinamento (*matching*), disegno con regressione discontinua, differenza nelle differenze (*difference-in-differences*), metodi qualitativi (gruppi di discussione (*focus group*) e interviste in profondità (*in-depth interview*));
 - al macrolivello: metodo generalizzato dei momenti, analisi della frontiera di efficienza (*Frontier Efficiency Analysis*), matrice di contabilità sociale e modelli computabili di equilibrio generale.

Potrebbe essere utile prendere in considerazione un lavoro esplorativo per valutare le interazioni tra i dati economici e sociali al fine di fornire una visione più completa e polivalente delle interrelazioni tra l'economia e il benessere della società, prendendo come esempio il più recente lavoro sul sistema di conti economici ambientali (SEEA).

Messaggio 5: capacità statistica di valutare gli investimenti sociali

- Nel settore degli investimenti sociali, la gestione e l'accesso ai dati, nonché agli strumenti statistici e alle capacità, svolgono un ruolo centrale nel processo decisionale, consentendo valutazioni d'impatto e una migliore elaborazione delle politiche. Gli investimenti sociali comprendono un'ampia gamma di politiche e l'accesso a dati adeguati è fondamentale per la loro valutazione.

- La questione dei dati è strettamente legata a quella della **formulazione** e della **valutazione delle politiche pubbliche** e degli investimenti sociali. 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) dipendono proprio in larga misura dai dati disponibili. Sono inoltre legate alla **trasparenza** e alla **responsabilità**.
- Per ampliare ulteriormente la gamma delle valutazioni d'impatto sono spesso necessari dati più dettagliati. Un'analisi completa richiede un campione consistente e rappresentativo che includa le componenti necessarie delle varie politiche in esame. Una maggiore disponibilità di **dati amministrativi** per le valutazioni d'impatto ex ante ed ex post delle politiche dovrebbe pertanto costituire una priorità, unitamente al rafforzamento delle complementarità con dati di indagine comparabili a livello nazionale e dell'UE.
- A tal fine, è importante affrontare adeguatamente le preoccupazioni in materia di **vita privata, sicurezza dei dati, burocrazia e mancanza di incentivi alla trasparenza**, concorrenza tra istituzioni, ecc. Il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) aggiunge un livello di complessità all'accessibilità dei dati, il che rappresenta una sfida notevole, in particolare in un contesto europeo.
- È essenziale trovare un equilibrio tra la tutela della vita privata e la sicurezza dei dati e la necessità di valutare più efficacemente le politiche pubbliche. Occorre istituire regolamentazioni e quadri giuridici chiari per orientare la condivisione dei dati e creare incentivi per incoraggiare la trasparenza e la collaborazione. In tale contesto, è opportuno sfruttare appieno il regolamento relativo alla governance europea dei dati applicabile dal settembre 2023.
- Sono stati compiuti notevoli progressi per quanto riguarda la tempestività degli indicatori sociali dell'UE. Tuttavia, è importante migliorare ulteriormente tale **tempestività, sia attraverso dati più tempestivi sia potenziando le capacità di previsione a brevissimo termine**. Le stime flash calcolate da Eurostat sono una pista molto promettente a tale riguardo.

Il documento di lavoro, preparato congiuntamente da Spagna e Belgio nel quadro dell'IWGSI, è disponibile al seguente indirizzo:

<https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+->

[+Working+Document+14112023.pdf](#). Tale documento propone una definizione operativa di investimento sociale, esamina in modo esaustivo i rendimenti economici e sociali associati agli investimenti sociali e suggerisce approcci diversificati per valutare tali investimenti. Introduce inoltre un'ampia gamma di strumenti metodologici concepiti per misurare efficacemente tali rendimenti.
