

Bruxelles, 24 novembre 2023
(OR. en)

15418/2/23
REV 2

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

NOTA

Origine:	Comitato per l'occupazione e comitato per la protezione sociale
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Parere dell'EMCO e del CPS sugli investimenti sociali - Approvazione

Si allega per le delegazioni il parere in oggetto in vista della sua approvazione in occasione della sessione del Consiglio EPSCO del 27 e 28 novembre 2023.



Comitato per l'occupazione Comitato per la protezione sociale

Parere del comitato per l'occupazione e del comitato per la protezione sociale sul valore aggiunto degli investimenti sociali e il ruolo della formazione EPSCO del Consiglio nella governance del semestre europeo

Introduzione

1. **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 sostengono 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 favorire una maggiore crescita economica, oltre a promuovere gli obiettivi sociali, e hanno chiesto ulteriori riflessioni basate su dati concreti. Di conseguenza, a seguito della discussione, i ministri della Spagna e del Belgio — gli Stati membri che esercitavano la presidenza del Consiglio dell'Unione europea tra luglio 2023 e giugno 2024 — hanno invitato il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS) a elaborare un parere sugli investimenti sociali e le riforme correlate e sul ruolo della formazione EPSCO del Consiglio nel quadro di governance economica dell'UE.

2. **Il 9 novembre 2022 la Commissione ha presentato orientamenti per una riforma della governance economica dell'UE, cui hanno fatto seguito, il 14 marzo 2023, conclusioni adottate dal Consiglio ECOFIN nelle quali sono stati individuati ambiti in cui vi è convergenza di opinioni tra gli Stati membri**¹. In tale contesto, il 26 aprile 2023 la Commissione ha presentato le sue proposte legislative sul riesame della governance economica. Secondo tali proposte della Commissione, tutti gli Stati membri dovrebbero presentare *piani strutturali di bilancio a medio termine* riguardanti la politica di bilancio e impegni in materia di riforme e investimenti. Inoltre, la Commissione propone che il periodo di aggiustamento di bilancio possa essere prorogato "*per una durata massima di tre anni, a condizione che il piano strutturale di bilancio a medio termine dello Stato membro sia supportato da una serie di riforme e di investimenti verificabili e temporalmente definiti che, nel loro insieme: siano di stimolo alla crescita e favoriscano la sostenibilità di bilancio, riguardino le priorità comuni dell'Unione, diano seguito alle raccomandazioni specifiche per paese rivolte allo Stato membro nel quadro del semestre europeo, coprano le priorità di investimento specifiche per paese senza comportare tagli in altri investimenti pubblici finanziati a livello nazionale nell'arco del periodo di aggiustamento al fine di garantire un impatto macroeconomico degli investimenti e di evitare l'esclusione di altre priorità di investimento*". Nelle proposte della Commissione, le priorità comuni dell'Unione individuate sono il Green Deal europeo, il pilastro europeo dei diritti sociali, il programma strategico per il decennio digitale 2030 e la bussola strategica per la sicurezza e la difesa.

¹ [Conclusioni del Consiglio sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE](#), adottate dal Consiglio ECOFIN il 14 marzo 2023.

3. **Il presente parere fa parte dei lavori volti a sostenere i ministri nello sviluppo di un approccio coordinato agli investimenti sociali e alle riforme correlate nonché al ruolo della formazione EPSCO del Consiglio nella governance del semestre europeo, fatto salvo l'esito dei negoziati interistituzionali sulle proposte legislative presentate dalla Commissione il 26 aprile 2023².** Alla luce dell'articolo 148 TFUE e dell'impegno politico per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, un'analisi tempestiva del valore aggiunto delle politiche di investimento sociale per promuovere una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza socioeconomica può aiutare la formazione EPSCO del Consiglio a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali. Di conseguenza, può essere giustificata anche una riflessione sulla governance occupazionale e sociale globale nel semestre europeo, con particolare riferimento al ruolo della formazione EPSCO del Consiglio.

² Le proposte legislative sono attualmente in fase di negoziazione nella formazione EPSCO del Consiglio e nelle commissioni ECON ed EMPL del Parlamento europeo.

Il valore aggiunto delle politiche di investimento sociale

4. **I precedenti lavori intrapresi dal Consiglio — che potrebbero ancora costituire una base di partenza — hanno definito l'approccio improntato agli investimenti sociali come l'elaborazione di politiche del mercato del lavoro, delle competenze e sociali volte a rafforzare le capacità attuali e future delle persone, in particolare fornendo loro abilità e sviluppando la loro capacità di affrontare i rischi socioeconomici in una prospettiva che abbraccia tutto l'arco della vita³.** In particolare, il pacchetto di investimenti sociali presentato dalla Commissione nel 2013 ha evidenziato come le politiche occupazionali, delle competenze e sociali possano soddisfare le esigenze di investimento e di protezione e stabilizzazione, che possono svolgere funzioni tra loro sinergiche. Nell'attuale contesto socioeconomico, le riforme e gli investimenti nazionali basati su un approccio improntato agli investimenti sociali, se adeguatamente concepiti, possono costituire strumenti per l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali proclamati dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione nel 2017 per stabilire, al più alto livello, l'impegno politico a favore di un modello di crescita più inclusivo e sostenibile nell'Unione, in cui il progresso economico e il progresso sociale siano indissolubilmente legati. Nel maggio 2021 la dichiarazione di Porto ha ribadito l'obiettivo di approfondire l'attuazione del pilastro, tenendo in debita considerazione le rispettive competenze e i principi di sussidiarietà e proporzionalità, anche alla luce dell'accelerazione delle transizioni verde e digitale. Nel giugno 2021 il Consiglio europeo ha accolto con favore gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà presentati dalla Commissione nel piano d'azione sul pilastro.

³ [Conclusioni del consiglio dal titolo *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione*](#), adottate dal Consiglio EPSCO il 20 e 21 giugno 2013.

5. **Sebbene il perseguimento del progresso sociale e il miglioramento del benessere delle persone siano obiettivi di per sé validi e i contesti e le esigenze nazionali differiscano, i dati indicano che le politiche di investimento sociale, se ben concepite, possono avere un notevole impatto positivo sulla crescita economica, sulla produttività e sulla competitività, favorendo in tal modo anche la sostenibilità di bilancio e promuovendo nel contempo la convergenza sociale verso l'alto.** Mentre una sana politica di bilancio offre il margine necessario per le politiche di investimento sociale, queste ultime possono favorire una crescita economica sostenibile e inclusiva, producendo così effetti positivi a lungo termine sul rapporto debito/PIL, anche attenuando eventualmente i costi dell'inazione. Questa dinamica è ancora più evidente nel breve periodo durante le flessioni dell'economia come quella legata alla crisi COVID-19, quando misure di sostegno adeguate (in particolare attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo) hanno portato a una ripresa economica più rapida del previsto, con un calo dell'occupazione e del reddito inferiore rispetto alle crisi precedenti⁴. Per contro, durante le crisi, le politiche procicliche possono tradursi in bruschi tagli di bilancio che possono esacerbare la povertà e le disuguaglianze sociali, indebolire il potenziale di miglioramento della produttività e limitare la futura crescita economica sostenibile.

⁴ [Conclusioni del Consiglio sull'analisi annuale della crescita sostenibile e la relazione comune sull'occupazione 2023](#), adottate dal Consiglio EPSCO il 13 marzo 2023. Analisi più dettagliate sono presentate nelle edizioni 2023 e 2022 della relazione comune sull'occupazione.

6. **In particolare, dalle ultime discussioni in seno all'EMCO e al CPS è emerso che le politiche basate su dati concreti tese a rafforzare le competenze, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e prevenire l'esclusione hanno una fortissima probabilità di sostenere una crescita economica più forte e più inclusiva e aumentare i livelli di produttività, oltre a essere fondamentali per accompagnare le transizioni digitale e verde.** Tali politiche potrebbero includere riforme e investimenti volti ad affrontare le carenze e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze (attraverso il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione, l'istruzione e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita), a sfruttare il potenziale dei gruppi sottorappresentati (in particolare attraverso politiche attive del mercato del lavoro efficaci, sistemi di tasse e benefici ben strutturati e politiche di inclusione attiva) e ad ampliare l'offerta di manodopera (attraverso servizi di cura dell'infanzia, servizi sanitari e servizi di assistenza a lungo termine di qualità accessibili e abbordabili). Inoltre, alcune politiche sociali possono svolgere un ruolo cruciale nella stabilizzazione macroeconomica attenuando in modo sostanziale i rischi sociali e riducendo possibili aumenti delle spese sociali future connesse all'inazione (segnatamente attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo, reti di sicurezza sociale ben funzionanti quali le prestazioni di disoccupazione e i regimi assistenziali nonché regimi di reddito minimo adeguati).

7. **Tuttavia, pur riconoscendo il potenziale delle politiche di investimento sociale e nonostante i recenti progressi metodologici, la valutazione degli effettivi rendimenti economici e sociali⁵ delle riforme e degli investimenti specifici per paese continua a presentare sfide che andrebbero ulteriormente affrontate.** Tali difficoltà sono legate all'interazione tra le caratteristiche dell'elaborazione delle politiche e altre variabili che influenzano tali rendimenti — comprese le specificità nazionali — nonché all'impatto che spesso si manifesta nel medio-lungo periodo. I rendimenti degli investimenti sociali 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. La valutazione dei rendimenti micro e macroeconomici si basa su vari metodi di analisi eventualmente utilizzati negli Stati membri (come le analisi ex-ante ed ex-post, le valutazioni d'impatto controfattuali e le analisi costi-benefici), anche in funzione dei diversi livelli di capacità amministrativa a effettuare valutazioni adeguate. Poiché gli effetti a lungo termine o i fattori d'influenza possono essere difficili da osservare e potrebbero portare a conclusioni imprecise o inesatte, è fondamentale raccogliere dati sufficienti e affidabili e avvalersi di solide metodologie in grado di cogliere adeguatamente tali elementi. In questo contesto, rafforzare la condivisione delle migliori pratiche tra gli Stati membri può favorire una più completa comprensione di come valutare meglio i rendimenti economici e sociali degli investimenti sociali, alla luce delle sfide comuni dell'UE. L'apprendimento reciproco nel contesto delle attività dell'EMCO e del CPS può essere particolarmente utile per individuare gli investimenti e le riforme che massimizzano gli effetti positivi sulla crescita economica, sull'occupazione, sui rischi di povertà e sulla disuguaglianza.

⁵ Per "rendimenti economici" si intendono benefici o utili finanziari a livello individuale, di impresa o di mercato (a microlivello) nonché variazioni della crescita economica complessiva, dei tassi di inflazione o dei tassi di occupazione di un paese (a macrolivello). I rendimenti sociali comprendono benefici non finanziari incentrati su benessere, qualità della vita e miglioramento della società, incluso il miglioramento dei risultati in termini di salute e istruzione degli individui o dei gruppi.

Il ruolo della formazione EPSCO del Consiglio nel semestre europeo

8. **Sebbene il semestre europeo sia destinato a rimanere il quadro dell'UE per il coordinamento delle politiche di bilancio, economiche, occupazionali e sociali — nel rispetto delle competenze nazionali e con un mandato chiaro affidato alla formazione EPSCO del Consiglio ai sensi dell'articolo 148 TFUE — in funzione dei suoi risultati, il riesame della governance economica può avere un impatto su come la formazione EPSCO sostiene tale processo.** In primo luogo, la Commissione propone una maggiore interazione tra la politica di bilancio e le riforme e gli investimenti, in base a cui le misure relative al mercato del lavoro, alle competenze e alla politica sociale — coordinate e monitorate dal Consiglio nel quadro del semestre europeo a norma dell'articolo 148 TFUE⁶ — dovrebbero essere prese in considerazione nella preparazione dei *piani strutturali di bilancio a medio termine* nazionali e monitorate attraverso le *relazioni annuali sullo stato di avanzamento dei lavori* che gli Stati membri presenteranno successivamente (intese quindi a sostituire i *programmi nazionali di riforma*, attualmente utilizzati come strumenti di rendicontazione degli Stati membri in merito all'attuazione dei principi del pilastro). In secondo luogo, la Commissione propone che determinati impegni degli Stati membri in materia di riforme e investimenti presentati nei loro *piani strutturali di bilancio a medio termine* possano essere considerati ammissibili a una proroga del periodo di aggiustamento di bilancio, a condizione che soddisfino, nel complesso, determinati criteri⁷.

⁶ L'articolo 148 TFUE riguarda, in particolare, l'adozione annuale degli orientamenti in materia di occupazione, della relazione comune sull'occupazione e delle raccomandazioni specifiche per paese. Il Consiglio EPSCO approva inoltre gli aspetti occupazionali e sociali della raccomandazione per la zona euro (a dicembre), le sue conclusioni sull'analisi annuale della crescita sostenibile (a marzo) e un parere orizzontale annuale sul semestre europeo preparato dall'EMCO e dal CPS, in cui figurano i risultati delle loro attività di sorveglianza ed esame multilaterali (a giugno).

⁷ Come specificato al paragrafo 2, è opportuno osservare che nelle proposte della Commissione del 26 aprile il pilastro europeo dei diritti sociali figura tra le priorità comuni dell'UE.

9. **La formazione EPSCO del Consiglio dovrebbe mantenere il suo ruolo di coordinamento e monitoraggio su tutte le questioni relative alle politiche occupazionali, delle competenze e sociali, anche in relazione al pertinente contenuto di tutti i documenti nel quadro del semestre europeo, conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati.** In linea con i principi di proporzionalità e sussidiarietà, la natura multilaterale del semestre europeo deve essere pienamente preservata e le pertinenti formazioni del Consiglio devono continuare a essere coinvolte.
10. **Come indicato nei *messaggi chiave* in merito all'introduzione di un quadro di convergenza sociale nel semestre europeo, adottati dall'EMCO e dal CPS nel maggio 2023⁸, pur riconoscendo diversi livelli di sostegno tra gli Stati membri riguardo alla sua introduzione, un eventuale nuovo quadro di convergenza sociale sarebbe coerente con un approccio integrato alla sorveglianza delle politiche nell'ambito del semestre e contribuirebbe a un coordinamento delle politiche più stretto ed efficace.**
11. **È importante che vi siano una cooperazione efficace e riflessioni congiunte con la formazione EPSCO del Consiglio sul futuro del semestre europeo.** Tali riflessioni congiunte potrebbero includere modalità pratiche per guidare il ciclo annuale del semestre tra le due formazioni, il relativo calendario annuale, i metodi di lavoro dei comitati consultivi, nonché le modalità per garantire un'interazione efficace tra la politica di bilancio e le riforme e gli investimenti strutturali volti ad affrontare questioni trasversali, anche per sostenere l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali, promuovendo nel contempo finanze pubbliche sane.

⁸ [Messaggi chiave in merito all'introduzione di un quadro di convergenza sociale nel semestre europeo](#), discussi dal Consiglio EPSCO il 12 giugno 2023.

Invito delle presidenze spagnola e belga (luglio 2023)

Gentile Emiliano, gentile Rute,

Gentili membri dell'EMCO e del CPS,

la presidenza ha accolto con favore il proficuo dibattito sulla pertinenza degli investimenti sociali per il riesame della governance economica dell'UE, tenutosi durante l'ultima riunione informale del Consiglio EPSCO, che si è svolta a Madrid il 14 luglio. Dalla discussione è emerso l'elevato interesse dei ministri dell'Occupazione e degli affari sociali a sottolineare l'importanza degli investimenti sociali e a determinarne il trattamento in base a nuove possibili regole di bilancio dell'UE. Le opinioni emerse sono estremamente interessanti.

Sulla base delle conclusioni di questa prima riflessione, la presidenza spagnola, in stretta collaborazione con la presidenza belga entrante, ritiene che il dibattito, anziché fermarsi, debba continuare. A tal fine, la presidenza spagnola sta organizzando una conferenza ad alto livello il 15 e 16 ottobre ad Aranjuez e un'ulteriore conferenza, in partenariato con la presidenza belga entrante, che tra la fine di ottobre e l'inizio di novembre riunirà accademici esperti a Bruxelles per discutere: 1) dei rendimenti micro e macroeconomici degli investimenti sociali; e 2) dei parametri esistenti per monitorare e valutare i risultati degli investimenti sociali.

La sessione del Consiglio EPSCO prevista per la fine di novembre 2023 sarà la prossima occasione per fare il punto, in sede di Consiglio, sui progressi compiuti a livello sia tecnico che politico. L'obiettivo generale è che i ministri dell'Occupazione e degli affari sociali possano adottare un approccio coordinato sul ruolo degli investimenti sociali nell'ambito della riforma della governance economica dell'UE. Tale esercizio si concluderà con la sessione congiunta del Consiglio EPSCO e del Consiglio ECOFIN che si terrà durante la presidenza belga.

A tal fine, in vista del bilancio che si prevede di tenere al Consiglio EPSCO del novembre 2023, la presidenza spagnola desidera invitare, d'intesa con la presidenza belga entrante, il comitato per l'occupazione e il comitato per la protezione sociale a elaborare un parere sul trattamento degli investimenti sociali e delle riforme correlate nell'ambito della governance economica riveduta e, sulla base del quadro di convergenza sociale, sul ruolo del Consiglio EPSCO e dei suoi comitati nel nuovo quadro di bilancio. La presidenza invita inoltre i comitati a riflettere sul potenziale degli investimenti sociali in materia di crescita economica, stabilizzazione macroeconomica e convergenza sociale verso l'alto, tenendo conto dei cambiamenti strutturali introdotti dalle transizioni verde e digitale.

In qualità di presidenti dell'EMCO e del CPS, siete nella posizione migliore per proporre misure e metodi di lavoro concreti per tali attività, prendendo in considerazione i programmi di lavoro dei vostri comitati e gli insegnamenti tratti dalle precedenti discussioni in materia. La presidenza spagnola cercherà, sulla base dei risultati del parere comunicati, di chiarire il livello di sostegno degli Stati membri per quanto riguarda la posizione del Consiglio EPSCO sul riesame della governance economica in corso.

La presidenza spagnola e la presidenza belga entrante restano a vostra piena disposizione per cooperare.
