

Bruxelles, 15 novembre 2024  
(OR. en)

15562/24

EMPL 566  
SOC 829  
EDUC 417  
ECOFIN 1285  
COMPET 1117  
DIGIT 234  
ENV 1119

**NOTA**

---

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Semestre europeo 2025: priorità in materia di politiche occupazionali e sociali - <i>Dibattito orientativo</i>

---

Si allega per le delegazioni una nota orientativa della presidenza sul tema in oggetto, in vista del dibattito orientativo che si terrà nella sessione del Consiglio EPSCO del 2 dicembre 2024.

**Semestre europeo 2025: priorità in materia di politiche occupazionali e sociali**

*Dibattito orientativo*

Si invitano i ministri a condividere le loro opinioni sulle priorità future in materia di politiche occupazionali e sociali a livello dell'UE. Una serie di relazioni complete e lungimiranti e di documenti pertinenti pubblicati negli ultimi anni hanno fornito preziosi contributi ai fini del presente dibattito: pertanto, i messaggi chiave di alcuni di tali documenti e relazioni sono messi in evidenza nella presente nota.

Il ciclo annuale del semestre europeo inizia solitamente a novembre, quando la Commissione europea presenta il pacchetto d'autunno del semestre europeo, che comprende la relazione comune sull'occupazione per i settori delle politiche del mercato del lavoro, delle competenze e sociali. Il pacchetto d'autunno definisce le priorità economiche, occupazionali e sociali generali e fornisce agli Stati membri orientamenti strategici per il prossimo ciclo. Per quanto riguarda il ciclo del semestre europeo 2025, a causa della transizione istituzionale la Commissione ha deciso di pubblicare il pacchetto d'autunno più tardi del solito e in due fasi: le parti del pacchetto relative al bilancio sono pubblicate alla fine di novembre, mentre gli elementi rimanenti, compresi quelli occupazionali e sociali, saranno pubblicati dopo l'insediamento della nuova Commissione. Pertanto, quest'anno, il pacchetto d'autunno non è presentato in occasione della sessione del Consiglio EPSCO di dicembre.

Nella relazione del gruppo ad alto livello sul futuro della protezione sociale e dello Stato sociale nell'UE<sup>1</sup> (di seguito: gruppo ad alto livello), pubblicata nel febbraio 2023, sono stati analizzati gli impatti previsti delle principali megatendenze sulla protezione sociale e sullo Stato sociale.

Il gruppo ad alto livello ha sottolineato che le nostre società, le nostre economie e i nostri mercati del lavoro sono plasmati da una serie di megatendenze globali. In particolare sono stati individuati i cambiamenti demografici, i cambiamenti nel mondo del lavoro, i cambiamenti climatici e la transizione verde, e il loro impatto è stato esaminato in una prospettiva che tenga conto dell'intero arco della vita. Nella relazione si evidenzia l'importanza di uno Stato sociale inclusivo ed equo per ridurre al minimo i rischi sociali e attenuare le difficoltà economiche, sostenendo nel contempo la crescita economica e il benessere individuale. Secondo il gruppo ad alto livello, gli Stati sociali moderni dovrebbero fornire solide riserve contro gli shock economici e investire in "trampolini di lancio" che aiutino le persone durante le transizioni critiche lungo tutto l'arco della vita.

Riconoscendo che non esistono soluzioni universalmente valide, la relazione contiene un elenco di 21 raccomandazioni relative a vari settori strategici, con le quali si incoraggiano in primo luogo gli Stati membri a modernizzare e rafforzare i loro Stati sociali.

Nel febbraio 2024 il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS) hanno elaborato un parere<sup>2</sup> dal titolo "Future priorità strategiche dell'Unione sul pilastro europeo dei diritti sociali", che è stato approvato dai ministri EPSCO nella sessione di marzo 2024. Nel parere si sottolinea che, sin dalla proclamazione sul pilastro sociale nel 2017, sono state concordate numerose iniziative dell'UE mediante l'adozione di raccomandazioni del Consiglio e di altri strumenti non vincolanti quali misure adeguate ed efficaci per fornire orientamenti agli Stati membri nei rispettivi settori strategici, nonché mediante direttive e regolamenti dell'UE giuridicamente vincolanti, che hanno un impatto più diretto sulla legislazione nazionale. Nel parere si afferma inoltre che l'elevato numero di iniziative dell'UE concordate già dal 2017 ha richiesto un ulteriore recepimento e un'adeguata attuazione e che è stato necessario monitorare la loro efficacia alla luce della rapida evoluzione delle economie e delle società, concentrandosi nel contempo sulla riduzione degli oneri amministrativi.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=2057&furtherEvents=yes&langId=en>.

<sup>2</sup> Doc. 7635/24.

Nella relazione di Enrico Letta dal titolo "Much More Than Market"<sup>3</sup>, pubblicata nell'aprile 2024, si evidenzia la necessità di rafforzare la dimensione sociale del mercato unico garantendo la giustizia e la coesione sociali. Nella relazione si afferma che per rendere il mercato unico realmente efficace e socialmente sostenibile dovrebbero essere conseguiti tre obiettivi chiave: i) estendere i vantaggi del lavoro a un maggior numero di persone, ii) evitare una corsa al ribasso e iii) preservare e consolidare l'economia di mercato europea.

Nella relazione di Mario Draghi dal titolo "The future of European competitiveness"<sup>4</sup>, pubblicata nel settembre 2024, si mette in evidenza che il successo delle transizioni verde e digitale dipende dal fatto che queste siano realizzate in modo socialmente equo, prestando attenzione a garantire posti di lavoro di qualità nonché la disponibilità di un numero sufficiente di lavoratori qualificati per ricoprirli. Date le carenze esistenti sia in termini di posti di lavoro che di competenze, la riqualificazione e il miglioramento del livello delle competenze della forza lavoro dell'UE sono essenziali. Per quanto riguarda il nuovo ciclo legislativo, nella relazione si invita a ripensare completamente le politiche dell'UE in materia di competenze, anche rafforzando il coordinamento e migliorando il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione delle politiche in materia di istruzione e formazione.

---

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

<sup>4</sup> [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059).

Nella relazione *Employment and Social Developments in Europe*<sup>5</sup> (sviluppi occupazionali e sociali in Europa), pubblicata nel settembre 2024, la Commissione europea ha presentato i principali sviluppi economici, sociali e del mercato del lavoro, ha fatto il punto sulla convergenza socioeconomica nell'UE e ha analizzato il ruolo degli investimenti sociali. Ha sottolineato che, nel contesto dell'ampia stagnazione economica del 2023, i mercati del lavoro hanno continuato a registrare una notevole resilienza e i risultati sociali hanno mostrato alcuni segnali di miglioramento. Nel 2023 la crescita economica nell'UE ha perso terreno rispetto ad altre economie avanzate e dalla seconda metà del 2021 l'inflazione è in aumento. Per quanto riguarda gli obiettivi principali dell'Unione per il 2030, la relazione afferma che i) il tasso di occupazione dell'UE ha raggiunto il livello record del 75,3 %, mentre il tasso di disoccupazione è leggermente diminuito. Le imprese hanno registrato carenze di manodopera e di competenze e le offerte di lavoro sono rimaste a un livello record; ii) la partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione è rimasta ben al di sotto dell'obiettivo dell'UE. Nel 2022 il 46,6 % delle persone di età compresa tra i 25 e i 64 anni ha partecipato ad attività di istruzione o formazione, il che è dovuto, tra l'altro, alle difficoltà di accesso a corsi di formazione di qualità, la cui programmazione contrasta con altre responsabilità, ostacoli finanziari o con la volontà dei potenziali partecipanti; iii) il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) si è leggermente abbassato, attestandosi al 21,4 % nel 2023, ma ha continuato a essere elevato in alcuni gruppi vulnerabili, e la disparità di reddito è rimasta sostanzialmente stabile, mentre il tasso di deprivazione materiale e sociale grave è aumentato. La relazione afferma che nell'ultimo decennio una serie di risultati economici, sociali e del mercato del lavoro sono stati convergenti in tutta l'UE, ma che permangono notevoli differenze tra gli Stati membri. Sottolinea inoltre il ruolo degli investimenti sociali e l'importanza delle riforme e degli investimenti in settori chiave quali, tra l'altro, il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche di educazione e cura della prima infanzia, che possono essere integrate, tra l'altro, da maggiori investimenti in alloggi a prezzi accessibili e nella protezione sociale.

---

<sup>5</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8641&>

Per quanto riguarda le future iniziative a livello dell'UE, la proposta della presidente eletta von der Leyen di nominare un vicepresidente esecutivo nel prossimo collegio, responsabile, tra l'altro, delle persone e delle competenze, e di incaricare diversi altri commissari dell'occupazione, delle politiche sociali e dell'uguaglianza, evidenzia anche la maggiore ambizione della Commissione in questo settore. Al fine di conseguire gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà, la Commissione sta preparando un nuovo piano d'azione sull'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, che sarà presentato nel 2025. Altre nuove iniziative, quali la tabella di marcia per posti di lavoro di qualità, un nuovo patto per il dialogo sociale europeo, una strategia dell'UE contro la povertà e il piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili, mirano a contribuire al conseguimento degli obiettivi principali dell'UE.

Per quanto riguarda i settori strategici del Consiglio EPSCO, è opportuno mettere in risalto due sviluppi chiave riguardanti il semestre europeo. In primo luogo, in seguito alla proclamazione sul pilastro europeo dei diritti sociali del 2017, il suo monitoraggio è stato integrato nel semestre europeo, in particolare allineando gli orientamenti in materia di occupazione ai suoi principi. Tale monitoraggio è effettuato dalla relazione comune sull'occupazione utilizzando il quadro di valutazione della situazione sociale. In secondo luogo, in questo contesto e al fine di rafforzare la dimensione sociale del semestre europeo e il ruolo del Consiglio EPSCO nei cicli annuali, il ciclo 2024 del semestre europeo ha incluso, su base pilota, un'analisi della convergenza sociale fondata sulle caratteristiche del quadro di convergenza sociale.

I lavori su tale quadro sono stati avviati a seguito dell'iniziativa del Belgio e della Spagna, presentata nella sessione del Consiglio EPSCO dell'ottobre 2021, di introdurre una "procedura per gli squilibri sociali". In linea con i mandati ricevuti dalle presidenze francese, ceca e svedese, il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS) hanno esaminato attentamente l'iniziativa. Innanzitutto, nel loro parere<sup>6</sup> del 16 maggio 2022, l'EMCO e il CPS hanno sottolineato la necessità di ulteriori lavori concettuali e analitici su aspetti chiave dell'iniziativa, rilevando che gli Stati membri erano divisi in merito al suo possibile valore aggiunto.

Di conseguenza, un apposito gruppo di lavoro EMCO-CPS ha svolto ulteriori lavori tecnici con la partecipazione volontaria di 21 Stati membri e della Commissione. Tra il settembre 2022 e il maggio 2023 il gruppo di lavoro ha esaminato la possibile impostazione e metodologia di un "quadro di convergenza sociale" e ha elaborato una relazione. A seguito dell'esame di tale relazione, l'EMCO e il CPS hanno preparato e approvato messaggi chiave sull'introduzione di un quadro di convergenza sociale nel semestre europeo. Tali messaggi hanno riconosciuto diversi livelli di sostegno e incertezze tra gli Stati membri. I messaggi chiave<sup>7</sup> sono stati presentati ai ministri nella sessione del Consiglio EPSCO del giugno 2023 e il Consiglio ne ha preso atto. Nel ciclo 2024 del semestre europeo, in particolare nella proposta di relazione comune sull'occupazione del 2024, pubblicata nel novembre 2023, la Commissione ha incluso un'analisi più incisiva per paese sui potenziali rischi per la convergenza sociale verso l'alto, sulla base delle caratteristiche del quadro di convergenza sociale descritte nei messaggi chiave EMCO-CPS. A causa della mancanza di consenso tra gli Stati membri in merito alla suddetta proposta della Commissione, nelle relative conclusioni<sup>8</sup> il Consiglio ne ha preso atto e ha invitato il comitato per l'occupazione e il comitato per la protezione sociale a valutare l'impatto dell'analisi pilota della convergenza sociale verso l'alto sulla base delle caratteristiche del quadro di convergenza sociale, compresi il valore aggiunto e i potenziali oneri amministrativi. Il Consiglio ha inoltre invitato l'EMCO e il CPS a valutarne l'impatto, compreso il suo valore aggiunto e i potenziali oneri amministrativi.

---

<sup>6</sup> Doc. 9222/22.

<sup>7</sup> Docc. 9481/23 e ADD1.

<sup>8</sup> Doc. 7665/24.

Parallelamente al ciclo del semestre 2024, in seguito al riesame della governance economica dell'UE, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno convenuto di includere "*un quadro per individuare i rischi per la convergenza sociale*" nel nuovo regolamento (UE) 2024/1263 tra gli strumenti a disposizione della Commissione per monitorare gli orientamenti in materia di occupazione e l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali.

L'EMCO e il CPS hanno effettuato la loro valutazione tra settembre e novembre 2024 e hanno presentato le loro principali constatazioni in una nota<sup>9</sup> all'attenzione dei ministri EPSCO, evidenziando le esperienze, le divergenze tra le posizioni degli Stati membri e gli adeguamenti (ad esempio per quanto riguarda la metodologia, gli indicatori, la procedura, ecc.) necessari per migliorare il quadro di convergenza sociale. Nella nota si afferma che, mentre alcuni Stati membri hanno rilevato i vantaggi del quadro di convergenza sociale attuato in via sperimentale nel ciclo del 2024, altri nutrono dubbi sul valore aggiunto e sull'obiettivo ultimo del quadro rispetto alle pratiche precedenti.

In tale contesto, si invitano i ministri a uno scambio di opinioni sui seguenti quesiti:

- 1) *Considerando le tendenze, le analisi e i suggerimenti illustrati, quali priorità stabilireste per il periodo 2024-29 in vista del prossimo nuovo piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali?*
- 2) *Sulla base della vostra esperienza relativa all'attuazione in via sperimentale del quadro di convergenza sociale e tenendo conto della nota dell'EMCO-CPS, concordate sulla necessità di migliorare le analisi della convergenza sociale verso l'alto sulla base delle caratteristiche del suddetto quadro dopo la fase pilota? In caso affermativo, quali elementi delle analisi dovrebbero essere migliorati in vista dei futuri cicli del semestre europeo?*

---

<sup>9</sup> Doc. 15563/24.