

Bruxelles, 15 novembre 2024  
(OR. en)

15563/24

SOC 830  
EMPL 567  
ECOFIN 1286

**NOTA**

---

Origine:	Comitato per l'occupazione e comitato per la protezione sociale
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Valutazione del quadro di convergenza sociale attuato in via sperimentale nel ciclo del semestre europeo 2024 <i>- Presentazione a cura dei presidenti del comitato per l'occupazione e del comitato per la protezione sociale</i>

---

Si allega per le delegazioni la nota sulla valutazione del quadro di convergenza sociale attuato in via sperimentale nel ciclo del semestre europeo 2024, elaborata dal comitato per l'occupazione e dal comitato per la protezione sociale nella riunione congiunta del 14 novembre 2024.



# Comitato per l'occupazione Comitato per la protezione sociale

14 novembre 2024

## Valutazione del quadro di convergenza sociale attuato in via sperimentale nel ciclo del semestre europeo 2024

*Nota all'attenzione dei ministri EPSCO*

### 1. Introduzione

**Tra settembre e novembre 2024 il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS) hanno svolto una valutazione della prima attuazione in assoluto del quadro di convergenza sociale, che era stato introdotto in via sperimentale dalla Commissione nel ciclo del semestre europeo 2024.** Tale valutazione ha fatto seguito all'invito contenuto nelle *Conclusioni del Consiglio sull'analisi annuale della crescita sostenibile e la relazione comune sull'occupazione 2024* dell'11 marzo, in cui si chiedeva all'EMCO e al CPS di valutarne l'impatto, anche per quanto riguarda il suo valore aggiunto e i potenziali oneri amministrativi, sulle loro attività e sul ciclo del semestre europeo 2024, e di informarne il Consiglio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [Conclusioni del Consiglio sull'analisi annuale della crescita sostenibile e la relazione comune sull'occupazione 2024](#), approvate dal Consiglio EPSCO l'11 marzo 2024.

**Il quadro di convergenza sociale è stato realizzato sulla base dei lavori tecnici svolti dall'apposito gruppo di lavoro EMCO-CPS che, tra settembre 2022 e maggio 2023, ne ha esaminato la possibile impostazione e metodologia, le quali sono state attuate nel progetto pilota<sup>2</sup>.** Nel complesso, tale impostazione consiste in un'analisi in due fasi condotta dalla Commissione per valutare i rischi e le sfide per la convergenza sociale verso l'alto negli Stati membri, i cui risultati confluiscono nelle attività di sorveglianza multilaterale dell'EMCO e del CPS per costruire una comprensione condivisa dello stato della convergenza sociale nell'Unione e per informarne di conseguenza il Consiglio.

**Parallelamente al ciclo del semestre 2024, dopo il 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 il pilastro europeo dei diritti sociali<sup>3</sup>.** Durante l'esercizio di valutazione del progetto pilota, la Commissione ha espresso l'intenzione di rendere operativa tale disposizione attuando il quadro di convergenza sociale anche nei futuri cicli del semestre, tenendo conto nel contempo degli eventuali adeguamenti delle sue caratteristiche tecniche e strutturali discussi con l'EMCO e il CPS.

---

<sup>2</sup> Cfr. i [messaggi chiave EMCO-CPS sull'introduzione di un quadro di convergenza sociale nel semestre europeo](#) e la correlata [relazione del gruppo di lavoro EMCO-CPS](#). Le caratteristiche del quadro di convergenza sociale sono state esaminate in seno al gruppo di lavoro tra settembre 2022 e maggio 2023. Il gruppo di lavoro si basa sulla partecipazione volontaria delle delegazioni e si compone di 21 Stati membri (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) e della Commissione. L'EMCO e il CPS hanno approvato i messaggi chiave che sono stati presentati alla sessione del Consiglio EPSCO del 12 giugno 2023 sulla base dei lavori svolti dal suddetto gruppo di lavoro.

<sup>3</sup> Cfr. articolo 3, paragrafo 3, lettera b), del [regolamento \(UE\) 2024/1263](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio. Il considerando 8 chiarisce che "[n]ell'ambito della sua analisi integrata dell'occupazione e degli sviluppi sociali nel contesto del semestre europeo, la Commissione valuta i rischi verso l'alto per la convergenza sociale negli Stati membri e monitora i progressi compiuti nell'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali sulla base del quadro di valutazione della situazione sociale e dei principi del quadro di convergenza sociale".

## 2. Prima fase dell'analisi (novembre 2023 – marzo 2024)

**La prima fase dell'analisi del quadro di convergenza sociale ha aggiunto una nuova dimensione specifica per paese alla relazione comune sull'occupazione per individuare i rischi potenziali per la convergenza sociale verso l'alto negli Stati membri.**<sup>4</sup> A tal fine sono state aggiunte nuove schede nazionali basate sulla lettura degli indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale. Sono stati segnalati rischi potenziali negli Stati membri se almeno sei indicatori su 16 hanno dato come risultato situazioni "*da tenere sotto osservazione*" o "*critiche*" secondo la consolidata metodologia a semaforo applicata al quadro di valutazione della situazione sociale nella relazione comune sull'occupazione, con un doppio conteggio in caso di tendenze negative per due anni consecutivi<sup>5</sup>.

**Tale prima fase dell'analisi ha integrato il monitoraggio degli orientamenti in materia di occupazione prestando maggiore attenzione alla situazione specifica di ciascun paese, con l'obiettivo di cogliere i rischi per la convergenza sociale in tutta l'UE al fine di attuare i principi del pilastro europeo dei diritti sociali; tuttavia, alcuni Stati membri nutrono dubbi in merito al grado di profondità concretamente aggiunto al contenuto tradizionale della relazione comune sull'occupazione.** Sebbene la metodologia sia stata sviluppata in seno al gruppo di lavoro EMCO-CPS, anche ai fini di una migliore individuazione delle tendenze, sussistono ancora dubbi in merito alla sua capacità di cogliere in modo esaustivo i rischi per la convergenza sociale a causa del grado di attualità di alcuni indicatori sociali e dell'assenza di alcuni settori di intervento pertinenti nel quadro di valutazione della situazione sociale. Poiché è stata condotta dalla Commissione, l'analisi non ha imposto alcun onere amministrativo agli Stati membri.

---

<sup>4</sup> La [relazione comune sull'occupazione 2024](#) è stata adottata dalla Commissione il 21 novembre 2023 e, dopo la sua messa a punto da parte dell'EMCO e del CPS, anche dal Consiglio l'11 marzo 2024.

<sup>5</sup> In linea con il compromesso tecnico raggiunto in seno al gruppo di lavoro EMCO-CPS che ha esaminato l'impostazione del quadro di convergenza sociale tra il 2022 e il 2023 (cfr. nota 2), ai fini della prima fase dell'analisi, alla metodologia della relazione comune sull'occupazione è stato aggiunto un criterio aggiuntivo volto a dare maggiore peso alle tendenze nel tempo. Ogni volta che, nella relazione comune sull'occupazione, un indicatore ha mostrato un peggioramento nella classificazione per due anni consecutivi — ad esempio da "nella media" nell'anno  $t$  a "da tenere sotto osservazione" nell'anno  $t + 1$ , a "critico" nell'anno  $t + 2$  — l'indicatore è stato conteggiato due volte.

**In prospettiva, la metodologia dovrebbe tenere conto delle future revisioni del quadro di valutazione della situazione sociale, compresi, se del caso, nuovi indicatori, nonché delle valutazioni periodiche dell'EMCO e del CPS e dei loro sottogruppi "Indicatori", al fine di migliorare l'individuazione tempestiva ed efficace dei rischi per la convergenza sociale.** In tale contesto, discussioni ad hoc su come interpretare determinati indicatori attualmente inclusi nel quadro di valutazione della situazione sociale per trarre considerazioni strategiche aumenterebbero la titolarità dell'analisi da parte degli Stati membri, in particolare in casi specifici in cui è necessario tenere conto dell'esistenza di alcune limitazioni tecniche.

### **3. Seconda fase dell'analisi (aprile – maggio 2024)**

**La seconda fase dell'analisi è intesa a fornire un esame più approfondito degli Stati membri segnalati nella prima fase.**<sup>6</sup> La Commissione ha condotto tale analisi utilizzando una serie più ampia di dati quantitativi e qualitativi<sup>7</sup> al fine di valutare le sfide per la convergenza sociale verso l'alto e i loro principali determinanti. Per ciascuno degli Stati membri individuati, l'attenzione si è concentrata esclusivamente sui settori di intervento rispetto ai quali, nella prima fase, si era ritenuto vi fossero rischi potenziali. Per alcuni dei sette Stati membri individuati nel 2024, la seconda fase dell'analisi ha consentito alla Commissione di confermare che i rischi individuati nella prima fase costituivano sfide generali, mentre per altri tale analisi più approfondita ha permesso di dissipare tali rischi<sup>8</sup>. L'analisi ha contribuito al pacchetto di primavera del semestre europeo 2024, laddove le principali risultanze per i sette Stati membri hanno trovato riscontro nella rispettiva relazione per paese 2024 e, ove opportuno, sono confluite nelle proposte di raccomandazioni specifiche per paese (RSP) presentate dalla Commissione.

---

<sup>6</sup> La seconda fase dell'analisi dei sette Stati membri individuati nel 2024 è stata pubblicata il 6 maggio 2024 sotto forma di [documento di lavoro dei servizi della Commissione \(SWD\)](#). Il 9 aprile i sette Stati membri individuati nel 2024 sono stati consultati su copie preliminari dell'analisi.

<sup>7</sup> Compresi in particolare tutti gli indicatori concordati finora con gli Stati membri nell'ambito del quadro di valutazione comune (*Joint Assessment Framework* - JAF) elaborato dall'EMCO e dal CPS. Sono stati presi in considerazione anche i progressi compiuti in relazione agli obiettivi nazionali per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà.

<sup>8</sup> A seconda: i) della portata delle singole sfide evidenziate dagli ulteriori elementi di prova raccolti per ciascuno dei settori di intervento esaminati; e ii) della valutazione delle risposte strategiche attuate o pianificate dallo Stato membro e se queste siano state considerate sufficienti per affrontare le sfide individuate.

**Rispetto ai precedenti cicli del semestre europeo, la seconda fase dell'analisi punta a fornire una base più solida per esaminare le tendenze in materia di convergenza sociale, in particolare nell'ambito delle attività di sorveglianza multilaterale dell'EMCO e del CPS.**

Analogamente alla prima fase, la Commissione ha cercato di ridurre al minimo gli oneri amministrativi a carico degli Stati membri. Nel 2024 la Commissione ha condotto l'analisi e i sette Stati membri interessati sono stati invitati a procedere a una verifica fattuale di un progetto di testo preliminare dell'analisi. Tuttavia, gli Stati membri interessati avrebbero avuto bisogno di più tempo tra la pubblicazione della seconda fase dell'analisi e la sua revisione in sede di comitati al fine di rafforzare la titolarità condivisa dell'analisi. Nel complesso la seconda fase è stata la più preziosa da un punto di vista multilaterale, in quanto ha informato gli Stati membri in merito alla gravità e alle interconnessioni delle sfide cui devono far fronte alcuni loro pari. Al fine di apportare un valore aggiunto, la seconda fase dell'analisi dovrebbe rimanere globale, multidimensionale e riguardare le priorità delineate nelle RSP rivolte al paese. Nonostante l'ulteriore attenzione analitica apportata dal nuovo documento di lavoro dei servizi della Commissione, non è sempre risultato chiaro in che misura la seconda fase dell'analisi abbia contribuito a perfezionare gli orientamenti strategici formulati nelle proposte di RSP e nelle relative relazioni per paese pubblicate successivamente nel ciclo del semestre, dato l'approccio mirato applicato.

**Guardando al futuro, una pubblicazione anticipata del documento di lavoro dei servizi della Commissione e un dialogo più approfondito tra i servizi della Commissione e gli Stati membri interessati contribuirebbero in modo significativo al conseguimento degli obiettivi della seconda fase dell'analisi.** Per distinguerla da altri documenti del semestre, l'analisi dei determinanti delle sfide strategiche dovrebbe includere meglio le tendenze a più lungo termine nonché considerazioni intersettoriali e regionali. Data la natura annuale del documento, è importante che gli elementi descrittivi dell'analisi si basino sugli ultimi dati disponibili (compresi i dati mensili) e si concentrino sugli aggiornamenti pertinenti, in particolare sui risultati dell'attuazione delle politiche, soprattutto quando uno Stato membro è oggetto della seconda fase dell'analisi in anni consecutivi.

#### 4. Sorveglianza multilaterale (maggio 2024)

**Le sfide in materia di convergenza sociale verso l'alto individuate dalla Commissione nella seconda fase dell'analisi sono state discusse nell'ambito delle tradizionali attività annuali di sorveglianza multilaterale dell'EMCO e del CPS<sup>9</sup>.** Durante il ciclo di sorveglianza del 2024, si è discusso una sola volta di ciascuno dei sette Stati membri analizzati adottando un "approccio per paese", ossia attraverso un unico riesame per paese incentrato sulle sfide evidenziate sia dalle RSP del 2023 sia dalla seconda fase dell'analisi del quadro di convergenza sociale. In tale contesto, quest'ultimo ha fornito l'analisi contestuale per comprendere più in generale i rischi avversi e le sfide per gli Stati membri al di là delle questioni specifiche indicate nelle raccomandazioni.

**Tale approccio ha consentito agli Stati membri, nella seconda fase dell'analisi, di prepararsi a un riesame<sup>10</sup> unico ma molto completo, anche in termini di obblighi di comunicazione; tuttavia, la necessità di presentare informazioni su varie questioni strategiche e di consultare numerosi esperti nazionali di politiche ha indotto gli Stati membri interessati a riferire di risentire degli oneri amministrativi, compreso il notevole coordinamento richiesto a livello nazionale.** Per contro, gli Stati membri non segnalati dal quadro di convergenza sociale non hanno riscontrato differenze significative al riguardo. Quanto all'effettiva discussione in merito alle sfide, rispetto a un riesame tradizionale basato sull'attuazione delle singole RSP, il maggior numero di questioni strategiche ha ridotto il tempo a disposizione per tenere una discussione multilaterale esaustiva.

---

<sup>9</sup> Tale integrazione è stata discussa per la prima volta a metà febbraio, quando i comitati hanno convenuto di avvalersi dei criteri individuati dal gruppo di lavoro EMCO-CPS nel 2023 per garantire che il numero complessivo di riesami della sorveglianza multilaterale non aumentasse.

<sup>10</sup> L'adozione di un "approccio per paese" implica che si discuta di ciascuno Stato membro una sola volta, in un unico riesame completo delle sfide generali individuate, anziché più volte in merito a ciascuna raccomandazione specifica per paese ricevuta. Nel 2024, oltre ai riesami organizzati congiuntamente dall'EMCO e dal CPS sui sette Stati membri nella seconda fase, l'approccio è stato testato anche nei riesami periodici svolti dal CPS sui rimanenti Stati membri che hanno ricevuto solo le RSP del 2023 e che non sono stati segnalati dal quadro di convergenza sociale.

**Sebbene una cooperazione rafforzata in tutti i settori strategici a livello nazionale sia stata ritenuta vantaggiosa a più lungo termine da alcuni Stati membri, l'intensa preparazione richiesta nel 2024 suggerisce che vi sia margine per migliorare l'organizzazione e l'efficacia dei riesami.** In particolare, poiché l'onere amministrativo è stato maggiore per gli Stati membri tenuti a riferire anche sull'attuazione di numerose RSP nell'ambito di un unico riesame, occorre riflettere sul possibile compromesso tra l'intensità e la frequenza dei riesami nel contesto delle attività annuali di sorveglianza multilaterale dei comitati. Al di là degli aspetti organizzativi, una pubblicazione anticipata del documento di lavoro dei servizi della Commissione contenente la seconda fase dell'analisi consentirebbe agli Stati membri di disporre di più tempo per prepararsi ai riesami.

## **5. Visibilità politica dei risultati (giugno-luglio 2024)**

**Sulla base dei riesami, al termine del ciclo del semestre europeo 2024 l'EMCO e il CPS hanno concordato risultati orizzontali e specifici per paese, che sono stati comunicati al Consiglio per informare i ministri nella formazione EPSCO in merito allo stato della convergenza sociale nell'Unione.** I risultati orizzontali sono stati inizialmente presentati mediante un apposito *Parere dell'EMCO-CPS sulla convergenza sociale nell'Unione* in giugno e successivamente integrati nel tradizionale e annuale *Parere orizzontale sul ciclo del semestre europeo* approvato dal Consiglio lo scorso luglio, il quale conteneva anche un allegato con i risultati specifici per paese<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Le conclusioni orizzontali sono state inizialmente presentate ai ministri mediante un apposito [Parere dell'EMCO-CPS sulla convergenza sociale nell'Unione](#) il 20 giugno 2024. Sono state successivamente integrate nell'annuale [Parere dell'EMCO-CPS sul ciclo del semestre europeo 2024](#), approvato dal Consiglio EPSCO il 16 luglio 2024. I risultati specifici per paese sono stati inclusi in quest'ultimo documento come [allegato 3](#).

**Il Consiglio ha ricevuto aggiornamenti periodici da parte dei presidenti dell'EMCO e del CPS in merito all'attuazione in via sperimentale del quadro di convergenza sociale e ha infine approvato i risultati orizzontali in luglio, sebbene i ministri della formazione EPSCO non abbiano tenuto un dibattito politico specifico.** Nella fase pilota non vi è stato accordo in seno al Consiglio sulla formulazione di conclusioni politiche, al di là dell'approvazione dei risultati tecnici mediante il parere orizzontale annuale fornito dall'EMCO e dal CPS sul semestre europeo. Nel 2024 la natura sperimentale del quadro, la novità rappresentata dalla seconda fase dell'analisi e l'assenza di un dibattito politico specifico hanno limitato la chiarezza dell'impatto del quadro sul semestre europeo, nonché la possibilità di trasmettere messaggi politici concisi ai portatori di interessi. Oltre alla fase pilota, potrebbero essere prese in considerazione ulteriori riflessioni su come migliorare la visibilità.

## **6. Conclusioni**

**L'attuazione in via sperimentale del quadro di convergenza sociale nel semestre europeo 2024 mirava a un monitoraggio più strutturato delle tendenze in materia di convergenza sociale in tutta l'Unione, in linea con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali; tuttavia, permangono differenze in seno ai comitati per quanto riguarda la misura in cui ciò sia stato conseguito, anche in termini di valore aggiunto.** Un adeguato perfezionamento dell'analisi in due fasi potrebbe fornire informazioni più approfondite, a livello dell'UE, sui fattori alla base delle prestazioni a breve e lungo termine degli Stati membri nei settori dell'occupazione, delle competenze e della politica sociale, rafforzando in tal modo sia la natura analitica che la dimensione multilaterale del semestre europeo e migliorando la pertinenza dei relativi orientamenti strategici a livello dell'UE. Mentre alcuni Stati membri hanno rilevato i vantaggi del quadro di convergenza sociale attuato nel ciclo del 2024, altri nutrono dubbi sul valore aggiunto e sull'obiettivo ultimo del quadro rispetto alle pratiche precedenti.

**Nel 2024 il quadro è stato attuato in via sperimentale senza imporre oneri amministrativi significativi durante la prima e la seconda fase. Tuttavia, ha introdotto alcuni oneri associati alla preparazione e alla partecipazione dei sette Stati membri per i quali sono stati individuati rischi per la convergenza sociale verso l'alto nelle attività di sorveglianza multilaterale dell'EMCO e del CPS.** Discutere della seconda fase dell'analisi e riferire sull'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese ha comportato notevoli sforzi di preparazione per gli Stati membri interessati. D'altro canto, alcuni Stati membri ritengono che l'onere amministrativo supplementare debba essere valutato mettendolo in relazione all'impatto di un peggioramento della situazione sociale che il quadro intende contribuire a prevenire. Nel complesso, la valutazione del progetto pilota suggerisce che vi è margine per migliorare tale impostazione al fine di garantire che il quadro possa essere attuato efficacemente nei cicli futuri e di accrescerne il valore aggiunto rispetto a quanto eventualmente richiesto sul piano amministrativo. Per quanto riguarda la visibilità politica del quadro, mentre alcuni Stati membri sostengono che le conclusioni del Consiglio, riconoscendo i risultati ottenuti con il quadro di convergenza sociale, possono aumentare la visibilità politica della dimensione sociale nel semestre europeo e contribuire a migliorare gli esiti occupazionali e sociali a livello nazionale e dell'UE, altri ritengono che i risultati del quadro possano essere trasmessi al Consiglio mediante il parere orizzontale annuale sul semestre europeo.

**In linea con quanto precede, per sfruttare appieno il potenziale del quadro di convergenza sociale anche in termini di valore aggiunto, la Commissione — con il coinvolgimento attivo dell'EMCO e del CPS — dovrebbe prendere in considerazione l'attuazione di eventuali adeguamenti, anche alla luce della sua intenzione di utilizzare il quadro per rendere operativo l'articolo 3, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2024/1263.** A breve termine, una pubblicazione anticipata del documento di lavoro dei servizi della Commissione e un'analisi multidimensionale più approfondita dei determinanti dei rischi e delle tendenze, unitamente a un dialogo rafforzato con gli Stati membri interessati, rafforzerebbero la potenziale titolarità congiunta della seconda fase dell'analisi, contribuirebbero a migliorare la preparazione dei riesami della sorveglianza multilaterale e sosterebbero l'individuazione di sfide specifiche che potrebbero essere affrontate mediante le RSP. A più lungo termine, rivedere la metodologia della prima fase dell'analisi ed eliminare le carenze dell'attuale quadro di valutazione della situazione sociale possono migliorare l'individuazione precoce dei rischi e rafforzare la titolarità da parte degli Stati membri, promuovendo in tal modo una comprensione più condivisa e una maggiore visibilità politica della convergenza sociale verso l'alto. Infine, va osservato che la valutazione è stata condotta poco dopo il progetto pilota, il che ha reso difficile valutare appieno il quadro — in particolare il suo valore aggiunto e i suoi oneri amministrativi — e discutere le proposte di adeguamento. A tal fine può essere opportuno effettuare un bilancio dopo alcuni anni di attuazione.

---