

Bruxelles, 4 giugno 2021
(OR. en)

9147/21

SOC 372
EMPL 278
ECOFIN 564
EDUC 221
SAN 359
GENDER 70
ANTIDISCRIM 70

NOTA

Origine:	Comitato per l'occupazione e comitato per la protezione sociale
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Semestre europeo a) Valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) 2020 e delle pertinenti RSP 2019 - Parere del comitato per l'occupazione (EMCO) e del comitato per la protezione sociale (CPS) - Approvazione

Si allega per le delegazioni il parere in oggetto in vista della sua approvazione da parte del Consiglio EPSCO del 14 giugno 2021.

Parere dell'EMCO e del CPS sul ciclo del semestre europeo 2021

Preambolo

Conformemente alle disposizioni di cui ai titoli IX e X del trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), al mandato dei comitati di cui agli articoli 150 e 160 e alla decisione del Consiglio che istituisce i comitati, il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS) hanno effettuato un'analisi dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) per il 2020 e di parte delle pertinenti RSP per il 2019 nei settori dell'occupazione, della protezione sociale e dell'inclusione sociale (**sezione 2** del presente parere). La **sezione 1** contiene le osservazioni dei comitati sugli aspetti del semestre europeo relativi alla governance.

Sezione 1

Aspetti generali della governance per il ciclo 2021 del semestre europeo e osservazioni sul futuro del semestre

Negli ultimi dieci anni il semestre europeo rappresenta il quadro per il coordinamento delle politiche economiche nell'UE, che comprende in modo integrato le politiche di bilancio, economiche, occupazionali e sociali.

La governance relativa a occupazione e politica sociale si iscrive pienamente nel semestre europeo¹. L'articolo 148 del TFUE costituisce la base per una serie di compiti previsti dal trattato, che comportano tutti un ruolo chiave per i comitati EPSCO: gli orientamenti in materia di occupazione, la relazione comune sull'occupazione e altre attività di monitoraggio nei settori occupazionale e sociale. Il trattato impone agli Stati membri di contribuire alla "*strategia coordinata a favore dell'occupazione [...] in modo coerente*" con gli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 146 TFUE). Inoltre, le decisioni del Consiglio che istituiscono l'EMCO e il CPS invitano i due comitati a contribuire a tutti gli aspetti del semestre europeo che rientrano nelle proprie sfere di competenza e a riferire al Consiglio al riguardo.

Conformemente all'articolo 148 del TFUE, ogni anno l'EMCO esamina le misure adottate dagli Stati membri per attuare le loro politiche occupazionali, alla luce degli orientamenti in materia di occupazione, come stabilito nei programmi nazionali di riforma (PNR), e informa il Consiglio del suo esame. Sulla base del suo mandato, il CPS svolge un'analisi analoga dell'attuazione delle riforme nei settori di sua competenza. I risultati di queste attività di monitoraggio sono comunicati al Consiglio e utilizzati nella discussione sulle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) rivolte agli Stati membri (oltre il 40 % delle quali riguarda sfide nei settori dell'occupazione, delle competenze e della politica sociale nei cicli 2019 e 2020). Inoltre, in base al suddetto esame e in cooperazione con il CPS, l'EMCO fornisce al Consiglio europeo il proprio contributo alla relazione comune sull'occupazione per quanto concerne la situazione occupazionale nell'Unione e l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione.

La diffusione della pandemia di COVID-19 all'inizio del 2020 ha reso necessari **adeguamenti temporanei del semestre europeo**. La crisi in corso ha richiesto l'adozione di misure straordinarie, che hanno portato all'istituzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, uno strumento di finanziamento senza precedenti per investimenti e riforme volto ad attenuare l'impatto economico e sociale della crisi e a sostenere una ripresa economica inclusiva e sostenibile, nonché transizioni verde e digitale giuste.

¹ La base giuridica del semestre europeo è definita all'articolo 121 del TFUE sul coordinamento delle politiche economiche e all'articolo 148 sul coordinamento delle politiche in materia di occupazione.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha inciso sia sul calendario sia sui risultati del semestre europeo, il che a sua volta ha influito sul processo di sorveglianza multilaterale riguardante gli sviluppi in materia di occupazione e politica sociale. In particolare, i piani per la ripresa e la resilienza (PRR), anziché i programmi nazionali di riforma (PNR), sono stati designati quali principali documenti di riferimento per le iniziative di riforma degli Stati membri in questo ciclo eccezionale del semestre. Le relazioni per paese per il 2021 saranno sostituite dalla valutazione dei PRR condotta dalla Commissione, mentre nel 2021 non saranno pubblicate le RSP su questioni non attinenti al bilancio. Inoltre, i riesami multilaterali per il 2021 nell'ambito dell'EMCO e del CPS si sono svolti prima della pubblicazione dei PRR, il che non ha permesso ai comitati di tenere conto a sufficienza del potenziale delle misure previste nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza al fine di dare seguito alle RSP 2019-2020 nei settori occupazionale e sociale. Il processo di governance relativo al dispositivo per la ripresa e la resilienza non prevedeva alcun ruolo formale dell'EPSCO e dei suoi organi consultivi, segnando una deviazione significativa rispetto agli anni precedenti, in cui l'EMCO e il CPS erano stati coinvolti in tutti gli aspetti del semestre europeo di loro competenza.

In tale contesto, **l'EMCO e il CPS hanno continuato a monitorare gli sforzi compiuti dagli Stati membri per dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese per il 2020 e alle pertinenti RSP per il 2019.** Le questioni di natura trasversale sono state esaminate congiuntamente dai due comitati, consentendo in tal modo un esame completo delle sfide comuni e la definizione di risposte strategiche adeguate. Ampliando notevolmente le discussioni orizzontali di lungo corso, i comitati hanno posto in maggior rilievo gli aspetti multilaterali e tematici del loro lavoro; ciò ha fornito agli Stati membri ulteriori opportunità di avviare discussioni approfondite sulle modalità per affrontare le sfide strutturali ed emergenti integrando i riesami delle RSP.

L'EMCO e il CPS hanno continuato a impegnarsi per coinvolgere **i comitati e gli organi consultivi pertinenti di altre formazioni del Consiglio** nelle loro attività connesse al semestre. L'EMCO ha condotto le proprie discussioni sulle RSP in materia di istruzione, formazione e competenze congiuntamente al comitato dell'istruzione, mentre il CPS ha chiesto il coinvolgimento del gruppo "Sanità pubblica" (Alto livello) tramite i suoi delegati nazionali. Tali interazioni hanno rafforzato la sostanza strategica delle discussioni e hanno portato a considerazioni più generali sulle questioni di competenza dell'EMCO e del CPS.

Il processo del semestre, temporaneamente modificato, ha inciso sulle interazioni con il comitato di politica economica (CPE), le parti sociali e i rappresentanti delle organizzazioni della società civile. In particolare, l'assenza di RSP non attinenti a questioni di bilancio nel 2021 **ha ridotto le opportunità di lavorare congiuntamente al semestre per i comitati EPSCO ed ECOFIN.**

Tuttavia, nell'aprile 2021 si è tenuto uno scambio strategico congiunto fra EMCO e CPE su temi di reciproco interesse, anche rilevanti per la governance del semestre europeo (il piano d'azione per il pilastro sociale, con particolare attenzione agli obiettivi principali dell'UE e al quadro di valutazione della situazione sociale riveduto; , la raccomandazione della Commissione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) e l'attuazione dello strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)). I comitati EPSCO continueranno a cercare ulteriori opportunità per una cooperazione più stretta e regolare fra i comitati nel prossimo ciclo del semestre e anche successivamente, portando avanti l'impegno a raccogliere le osservazioni delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile.

L'EMCO e il CPS ritengono che il **semestre europeo resti uno strumento di coordinamento efficace** per promuovere una crescita economica sostenibile e inclusiva, la competitività e l'occupazione, nonché una protezione e un'inclusione sociali adeguate, soprattutto nel corso della crisi attuale. Nelle conclusioni del Consiglio EPSCO sulla strategia annuale di crescita sostenibile 2021, i ministri hanno chiesto di tornare il prima possibile a un vero e proprio ciclo del semestre che consenta un processo di sorveglianza multilaterale globale nei settori dell'occupazione e della politica sociale, rafforzando il coordinamento integrato delle politiche economiche, occupazionali e sociali.

Per quanto riguarda gli adeguamenti procedurali relativi al ciclo del semestre 2021, i membri ritengono che i cambiamenti innescati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza siano giustificati. La modifica degli obblighi di rendicontazione ha consentito agli Stati membri di concentrarsi su risposte e riforme urgenti in materia di politiche anticrisi. Tuttavia, tali adeguamenti dovrebbero rimanere temporanei e **fra i membri dei due comitati vi è ampio sostegno al tempestivo ritorno a un processo completo per quanto riguarda il semestre, che ne ripristini tutti gli elementi chiave, già dal prossimo ciclo.**

In particolare, i due comitati ritengono che sia **fondamentale garantire un monitoraggio adeguato degli sviluppi concernenti le politiche occupazionali e sociali e le risposte strategiche.**

I membri hanno sottolineato la forte natura prospettica del processo del semestre e la necessità di continuare a concentrarsi sulle sfide strutturali a più lungo termine con un mandato più ampio che vada oltre le riforme e gli investimenti previsti nell'ambito dei PNRR.

A tale riguardo, i **programmi nazionali di riforma (PNR)** dovrebbero continuare a costituire lo strumento di comunicazione pertinente per le riforme strutturali e i progressi verso l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, mentre la valutazione dell'attuazione dei PNRR dovrebbe essere pienamente integrata nel processo del semestre. In tale contesto, **il collegamento tra i PNR e i PNRR dovrebbe essere articolato in modo più soddisfacente.** Poiché i PNR coprono una gamma più ampia di questioni nell'ambito di un processo del semestre onnicomprensivo, le relazioni sull'attuazione dei PNRR, compreso il conseguimento dei relativi traguardi e obiettivi, potrebbero essere integrate al loro interno. È importante evitare la duplicazione delle comunicazioni. Inoltre, conformemente al loro mandato, i comitati EPSCO ritengono che sia opportuno coinvolgerli nella discussione relativa all'attuazione e al monitoraggio dei PNR e dei PNRR.

I comitati sono del parere che gli aspetti relativi alla **sorveglianza multilaterale** del processo del semestre debbano essere mantenuti. Le **relazioni per paese** complete e regolari dei cicli precedenti dovrebbero essere ripristinate a partire dal prossimo ciclo quale base per lo scambio tra la Commissione e gli Stati membri in merito ai progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese. L'EMCO e il CPS mantengono inoltre la loro posizione secondo cui le **raccomandazioni specifiche per paese** non relative al bilancio dovrebbero essere reintegrate, anche in considerazione dell'importanza delle questioni occupazionali e sociali nei programmi di riforma degli Stati membri. Molti Stati membri sostengono le **raccomandazioni specifiche per paese aventi una dimensione pluriennale in taluni settori strategici, accompagnate da relazioni annuali per paese e da una sorveglianza multilaterale.**

La **relazione comune sull'occupazione** dovrebbe continuare a fornire una panoramica annuale dei principali sviluppi occupazionali e sociali nell'Unione europea, compresi gli sforzi di riforma degli Stati membri. Tale relazione continua a costituire uno strumento di monitoraggio e di analisi adeguato. In futuro potrà continuare a riflettere l'impatto della pandemia sugli sviluppi occupazionali e sociali, ampliando nel contempo la propria base analitica grazie all'integrazione dei nuovi obiettivi principali dell'UE e del quadro di valutazione della situazione sociale riveduto, e tenendo eventualmente conto anche delle misure per la ripresa e la resilienza attuate dagli Stati membri nel contesto dei rispettivi PNRR. In futuro, la relazione comune sull'occupazione dovrebbe continuare a monitorare l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione, come previsto dal trattato, e riferire in merito all'attuazione dei principi del pilastro sociale che sono stati integrati in tali orientamenti. Anche altri strumenti di monitoraggio esistenti dell'EMCO e del CPS restano pertinenti e dovrebbero continuare a confluire nel processo del semestre.

L'EMCO e il CPS hanno inoltre accolto con favore i legami con il semestre stabiliti nel **piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali**. Gli obiettivi principali dell'UE nei settori dell'occupazione, delle competenze e della politica sociale presentati nel piano rispondono agli inviti dei due comitati e dei ministri EPSCO a dare seguito alla strategia Europa 2020. Conformemente alla dichiarazione di Porto², gli obiettivi principali annunciati nel piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbero essere pienamente integrati nel semestre europeo, sulla base dell'esperienza acquisita con la strategia Europa 2020.

² Consiglio europeo, 8 maggio 2021, dichiarazione di Porto. Al vertice sociale di Porto, i leader dell'UE hanno accolto *"con favore i nuovi obiettivi principali dell'UE [...] e il quadro di valutazione della situazione sociale riveduto proposti nel piano d'azione, che contribuiranno a monitorare i progressi verso l'attuazione dei principi del pilastro sociale, tenendo conto delle diverse situazioni nazionali, e nell'ambito del quadro di coordinamento delle politiche nel contesto del semestre europeo"*.

Guardando al futuro, i comitati riconoscono che vi sono insegnamenti positivi che possono essere tratti dal ciclo del semestre 2021, ma ribadiscono che il **ruolo dell'EPSCO e dei suoi organi consultivi** nel processo del semestre dovrebbe essere mantenuto in linea con i cicli del semestre precedenti e in piena applicazione del trattato (articolo 148 del TFUE) e dei rispettivi mandati dei due comitati. Poiché il semestre è divenuto il quadro di governance per il dispositivo per la ripresa e la resilienza nonché per il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, potrebbe essere necessario apportare alcune modifiche al processo del semestre in futuro. Resta tuttavia importante **mantenere l'equilibrio tra gli adeguamenti temporanei e mirati connessi all'avvio di tale dispositivo e le finalità più ampie perseguite dal semestre**. Gli sforzi volti a razionalizzare e ottimizzare i futuri cicli del semestre dovrebbero includere il **dialogo con gli Stati membri** e un'**adeguata discussione nelle pertinenti formazioni del Consiglio e nei relativi organi consultivi**. La cooperazione tra i comitati consultivi ESPCO e altri organi preparatori del Consiglio, in particolare il CPE, il comitato dell'istruzione (EDUC) e il gruppo "Sanità pubblica" a livello di alti funzionari (WPPHSL), dovrebbe essere ulteriormente rafforzata nel contesto di un processo del semestre europeo onnicomprensivo. Dovrebbe inoltre essere garantito il coinvolgimento costante delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile.

Sezione II:

Risultati principali dei riesami della sorveglianza multilaterale dell'EMCO e del CPS sull'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese per il 2020 e di quelle pertinenti per il 2019: la crisi è servita da catalizzatore per l'azione, ma per creare un collegamento tra le misure a breve termine e le riforme strutturali a più lungo termine occorrono ulteriori sforzi

La sorveglianza multilaterale, che comporta la revisione tra pari degli sforzi in materia di attuazione delle riforme negli Stati membri, è uno dei principali compiti del comitato per l'occupazione (EMCO) e del comitato per la protezione sociale (CPS). Svolge un ruolo essenziale nell'ambito del semestre europeo, in quanto permette una comprensione condivisa delle sfide interconnesse e sostiene gli sforzi di riforma degli Stati membri tramite scambi di conoscenze sulle politiche e di migliori prassi.

Nel 2020 l'insorgere della pandemia di COVID-19 ha richiesto un adeguamento temporaneo del semestre europeo, nonché l'istituzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e la sua inclusione nel processo del semestre. Il comitato per l'occupazione e il comitato per la protezione sociale hanno adeguato le rispettive attività relative al semestre e hanno continuato a monitorare gli sforzi di attuazione delle riforme degli Stati membri attraverso riesami multilaterali incentrati sulle raccomandazioni specifiche per paese 2020 e sugli elementi delle raccomandazioni specifiche per paese 2019 ancora considerati pertinenti.

Nella prima metà del 2021 l'EMCO e il CPS hanno condotto 112 riesami di questo tipo, tra cui 14 riesami in settori di interesse reciproco, che sono stati effettuati congiuntamente dai due comitati. I riesami in materia di istruzione, formazione e competenze (26 in totale) sono stati condotti congiuntamente dall'EMCO e dal comitato dell'istruzione (EDUC). Oltre a tali riesami, il riesame del 2020 relativo all'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro è stato organizzato per la prima volta sotto forma di discussione tematica congiunta EMCO-CPS.

Per tutti i riesami specifici per paese, le valutazioni si sono basate sulle relazioni degli Stati membri concernenti le misure più recenti adottate, seguite da valutazioni di tali misure da parte degli altri Stati membri e della Commissione. Per accentuare l'aspetto multilaterale dei riesami, nel 2021 è stato rafforzato l'elemento tematico sotto forma di discussioni approfondite su ciascun settore strategico di competenza dei comitati. La natura tematica delle discussioni in seno ai due comitati ha contribuito alla preparazione di conclusioni orizzontali, presentate in questa sezione.

Riforme nel settore delle politiche attive del mercato del lavoro e dei servizi pubblici per l'impiego

Nel febbraio del 2021 sono stati effettuati 20 riesami nel settore delle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) e dei servizi pubblici per l'impiego (SPI). L'attenzione si è incentrata principalmente sulle risposte strategiche nel contesto della COVID-19, quali i regimi di riduzione dell'orario lavorativo, ma sono stati affrontati anche aspetti più strutturali quali le azioni destinate ai giovani e ai gruppi vulnerabili, nonché l'efficacia degli SPI nel fornire servizi ai disoccupati e alle persone in cerca di occupazione, in particolare nel contesto della pandemia.

L'insorgere della pandemia ha esortato gli Stati membri a concentrare i loro sforzi sull'attenuazione dell'impatto della crisi sui lavoratori, sulle famiglie e sulle imprese. La risposta ha comportato una combinazione di misure di politica di bilancio, occupazionale e sociale. Per sostenere il mantenimento dei posti di lavoro è stato fatto ampio ricorso ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo e all'integrazione salariale. In alcuni casi, i regimi si basavano su strumenti esistenti (seppur ampliati e/o adattati), mentre in altri sono state introdotte *nuove* misure.

La pandemia ha avuto un impatto asimmetrico e ha pertanto prodotto conseguenze di gravità diversa per la forza lavoro. Per questo motivo sono state fornite forme diverse di assistenza finanziaria, in particolare ai lavoratori autonomi o ai lavoratori con contratti atipici, compresi i lavoratori stagionali e altri gruppi vulnerabili, laddove i giovani e le donne sono generalmente sovrarappresentati tra i lavoratori con contratti a tempo determinato. Nondimeno, il sostegno tempestivo fornito ha svolto un ruolo cruciale nel mitigare l'impatto complessivo della crisi sui livelli di occupazione, garantendo il mantenimento dei posti di lavoro e gettando le basi per la gestione delle transizioni professionali. In vari Stati membri, le misure anticrisi sono state elaborate congiuntamente con le parti sociali.

Gli Stati membri hanno inoltre rafforzato le PAML, in particolare con interventi di formazione e consulenza destinati alle persone in cerca di occupazione e ai lavoratori che hanno un rischio elevato di perdere il lavoro. Oltre a misure per l'occupazione sovvenzionata, sono stati attuati anche percorsi di formazione a distanza, di miglioramento delle competenze e di riqualificazione e formazione digitale, al fine di sostenere sia i lavoratori (compresi quelli sospesi temporaneamente dal lavoro) che le persone in cerca di occupazione. Gli Stati membri hanno applicato di frequente modalità di lavoro flessibili come il telelavoro, anche se in alcuni casi è stato necessario rivedere il quadro normativo nazionale. Sono state inoltre apportate modifiche temporanee ai sistemi di protezione sociale.

Nel complesso gli Stati membri sono intervenuti generalmente sugli elementi delle raccomandazioni specifiche per paese relativi all'attenuazione dell'impatto della crisi sull'occupazione, anche se nella maggior parte degli Stati membri esaminati occorrono maggiori sforzi per far fronte all'aumento della disoccupazione giovanile e fornire sostegno ai gruppi vulnerabili.

Sono state inoltre evidenziate alcune carenze, che riguardano principalmente le risposte politiche alle sfide strutturali. Nel corso della discussione è emerso che in diversi Stati membri la crisi COVID-19 ha interrotto o rallentato l'attuazione delle riforme dei servizi di attivazione e dei servizi pubblici per l'impiego (SPI). Permangono sfide importanti per quanto riguarda la capacità e l'organizzazione degli SPI, la partecipazione delle persone in cerca di occupazione alle PAML, il sostegno efficace e mirato alle persone in cerca di lavoro, ai NEET e agli altri gruppi vulnerabili, come le persone con disabilità e le persone provenienti da un contesto migratorio, e l'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro. Nella maggior parte degli Stati membri sono ancora necessarie riforme strutturali basate su approcci mirati per superare questi problemi, mentre in alcuni casi l'attuazione è ancora in una fase iniziale. Sono stati comunque compiuti o pianificati sforzi per aumentare l'organico e migliorare le attrezzature tecnologiche utilizzate negli SPI, anche investendo nella digitalizzazione dei servizi al fine di aumentarne la capacità e garantirne la continuità durante e dopo la pandemia.

La disponibilità di finanziamenti UE (in particolare nel quadro di FSE, SURE e REACT-EU) ha contribuito ad aumentare in modo significativo le risorse nazionali destinate all'attuazione dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo e delle analoghe misure volte a preservare l'occupazione e a sostenere le persone in cerca di lavoro, nonché delle misure finalizzate a supportare la capacità degli SPI. Tuttavia, sono state espresse preoccupazioni in merito alla situazione a più lungo termine, dopo la sospensione delle misure di sostegno di emergenza. Ciò è strettamente legato anche al processo generale di ristrutturazione economica e alla sfida di valutare la sostenibilità economica delle imprese quale base per adeguare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e il sostegno alle integrazioni salariali. A tale riguardo dovrebbe essere presa in considerazione anche la carenza di competenze registrata in alcuni settori. Gli Stati membri stanno inoltre valutando nuovi investimenti e riforme in relazione alle misure di attivazione, mediante l'utilizzo dei fondi di *Next Generation EU* attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Vi è un consenso generale sulla necessità di introdurre misure che favoriscano la ricollocazione dei lavoratori all'interno del mercato del lavoro, prestando particolare attenzione alle prospettive occupazionali dei gruppi più colpiti dalla crisi, in particolare i giovani, le donne, le persone con disabilità e le persone provenienti da un contesto migratorio. In tale contesto, tra le principali priorità per la futura azione politica, gli Stati membri stanno valutando soprattutto l'introduzione e l'attuazione di misure di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione, in linea con la duplice transizione verde e digitale.

Sono necessari un monitoraggio continuo e valutazioni d'impatto per esaminare l'impatto della pandemia e, se necessario, fornire ulteriore sostegno.

Riforme in materia di partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso l'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia (ECEC) e all'assistenza a lungo termine

Nell'aprile 2021 l'EMCO e il CPS hanno riesaminato congiuntamente le pertinenti RSP 2019 per quattro Stati membri e una RSP 2020 per uno Stato membro in relazione alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso l'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia (ECEC) e all'assistenza a lungo termine, nonché, per uno Stato membro, in relazione all'integrazione delle PAML e delle politiche sociali.

Nel corso della discussione sono emerse varie problematiche comuni, riguardanti tra l'altro il perdurante divario occupazionale, l'elevata percentuale di occupazione femminile a tempo parziale, il divario retributivo e pensionistico di genere e le relative cause. Sebbene le responsabilità di assistenza svolgano un ruolo importante ai fini della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche i persistenti stereotipi di genere hanno un impatto considerevole sui risultati. È stata pertanto sottolineata la forte dimensione di genere nel settore dell'assistenza a lungo termine e il suo impatto sia per i lavoratori formali che per i prestatori di assistenza informale.

Alcuni Stati membri hanno osservato che la maggiore proporzione di donne occupate a tempo parziale talvolta inizia già prima della formazione della famiglia e non varia nel corso del tempo. Per quanto riguarda i divari retributivi e pensionistici di genere, diversi approcci per migliorare la trasparenza nel mercato del lavoro, anche attraverso strumenti digitali e analitici, possono contribuire ad affrontare tali divari.

Gli Stati membri hanno investito nel settore dell'educazione e della cura della prima infanzia al fine di migliorare sia la disponibilità che la qualità dei servizi. Nel corso della discussione è stata inoltre ribadita l'importanza degli obiettivi di Barcellona.

Nella discussione sulle politiche familiari che possono sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è stato messo in evidenza il ruolo dei servizi, in particolare nel settore dell'educazione e della cura della prima infanzia, insieme a prestazioni ben concepite. Il coordinamento tra i diversi livelli di amministrazione pubblica può essere importante per garantire la disponibilità dei servizi. Le prestazioni di assistenza sociale devono essere collegate a politiche di attivazione, il che in alcuni casi richiede ulteriori sforzi da parte degli Stati membri per migliorare il coordinamento tra le diverse strutture amministrative coinvolte. Più in generale, affinché le politiche siano efficaci sono necessari coordinamento e cooperazione tra i diversi portatori di interessi.

Alcuni Stati membri hanno proceduto a una riforma dei congedi e delle prestazioni parentali e hanno ampliato le prestazioni di paternità per migliorare l'equilibrio tra vita professionale e privata. È stata inoltre sottolineata l'importanza delle PAML e delle misure di sensibilizzazione attraverso servizi mirati per le persone più vulnerabili.

Dalla discussione è emerso che l'ampliamento dei servizi formali di assistenza a lungo termine può essere uno strumento efficace per sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Tra le pertinenti misure politiche figurano, tra l'altro, lo sviluppo di servizi di assistenza a domicilio e di servizi di prossimità (ad esempio centri di assistenza diurna).

Alcuni Stati membri fanno ampio uso delle risorse del Fondo sociale europeo (FSE) per sostenere gli investimenti in materia di ECEC e di assistenza a lungo termine e certi prevedono di utilizzare le risorse del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Al riguardo è stata sottolineata l'importanza della sostenibilità di tali investimenti.

Il monitoraggio e la valutazione delle politiche sono stati evidenziati quali elementi importanti per politiche efficaci.

Riforme in materia di segmentazione del mercato del lavoro, salari, tassazione del lavoro e lavoro non dichiarato

Gli ambiti d'intervento relativi alla segmentazione del mercato del lavoro, ai salari, alla tassazione del lavoro e al lavoro non dichiarato restano di rilevanza strutturale, anche nel contesto attuale caratterizzato da significativi cambiamenti nei modelli occupazionali dovuti alla pandemia di COVID-19. Nel febbraio 2021 l'EMCO ha proceduto all'esame di tali ambiti di intervento in nove Stati membri, principalmente in relazione ai pertinenti elementi delle RSP 2019.

La pandemia di COVID-19 ha messo in luce le vulnerabilità preesistenti nei mercati occupazionali, determinando la perdita di posti di lavoro soprattutto nei settori in cui prevalgono forme di occupazione meno sicure, compreso il lavoro autonomo, e colpendo in modo sproporzionato i gruppi vulnerabili e i giovani, anche a causa della loro sovrarappresentazione tra i lavoratori atipici. La crisi ha messo ulteriormente in evidenza le criticità strutturali. Queste potranno verosimilmente essere superate mediante politiche che affrontino i divari strutturali, sostengano una crescita più inclusiva e sostenibile e affrontino le sfide e le opportunità della duplice transizione verde e digitale.

Prima della crisi COVID-19, per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro era stata attuata una serie di riforme e, in alcuni casi, la pandemia ne ha rallentato l'attuazione o l'impatto. I regimi di riduzione dell'orario lavorativo e il sostegno ai lavoratori autonomi continuano ad essere ampiamente utilizzati nel contesto attuale, con un notevole ricorso a queste misure di emergenza. Anche le PAML sono state rafforzate e adeguate all'impatto della pandemia e hanno incluso incentivi all'assunzione. È stato sottolineato che una definizione adeguata e una sufficiente consapevolezza tra i datori di lavoro sono fondamentali per un'attuazione efficace di questo tipo di misure. È necessario un approccio equilibrato che tenga conto sia degli aspetti relativi alla creazione e alla perdita di posti di lavoro sia della necessità di compiere ulteriori sforzi per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro. Il mantenimento dell'occupazione e il sostegno alla creazione di posti di lavoro devono essere considerati insieme alle esigenze di riallocazione e qualità del lavoro.

In alcuni casi vi è il rischio che le misure anticrisi possano distogliere l'attenzione da elementi strutturali a lungo termine che ostacolano forme di occupazione più stabili. In molti Stati membri, l'azione degli ispettorati del lavoro e le misure volte a rafforzare le capacità sono fattori chiave per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro. A tal fine possono essere combinati in modo efficace incentivi come quelli all'assunzione nonché disincentivi sotto forma di ammende. Sebbene sia importante analizzare e valutare l'impatto delle misure adottate per ridurre la segmentazione, è stato riconosciuto che ciò potrebbe risultare difficile a causa dell'impatto della pandemia di COVID-19 in corso, in particolare alla luce delle restrizioni e dell'attenzione concentrata sulle misure adottate per il mantenimento dell'occupazione.

Per quanto riguarda i divari retributivi di genere, è importante analizzare le cause profonde e adottare misure olistiche, anche adeguando il sistema di sicurezza sociale, come dimostrato in uno dei casi esaminati.

Gli strumenti TIC possono essere utili sia per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro e sensibilizzare in merito alle relative conseguenze negative, sia per lottare contro i divari retributivi di genere. Diversi Stati membri hanno riferito che le misure in questo settore saranno incluse nei PNRR, mentre in alcuni Stati membri sono ancora in corso discussioni.

Per quanto riguarda la tassazione del lavoro, sono stati compiuti progressi in merito all'ulteriore riduzione dell'onere fiscale sul lavoro, in particolare per i redditi bassi e medi, principalmente attraverso misure di sgravio fiscale e tagli ai contributi sociali. Alcune delle misure recentemente attuate negli Stati membri sono state concepite per aiutare le imprese a far fronte alla crisi COVID-19 e possono essere temporanee, ma sono state adottate anche misure permanenti.

Sono state espresse preoccupazioni sul fatto che tali modifiche fiscali siano neutre dal punto di vista fiscale a medio termine, in quanto sono stati compiuti pochi progressi per trasferire l'onere fiscale a favore di basi imponibili più favorevoli a una crescita inclusiva e sostenibile. Vi è ancora margine per il trasferimento dell'onere fiscale, che è pertinente nel contesto attuale in quanto potrebbe contribuire a una ripresa inclusiva e sostenere la transizione verde. Permangono altre problematiche relative al regime fiscale, in particolare specifiche lacune o inefficienze, nonché disincentivi al lavoro per quanto riguarda la seconda fonte di reddito nelle coppie. Quest'ultimo punto è anche un problema di divario di genere, dal momento che le donne costituiscono principalmente la seconda fonte di reddito familiare.

Per quanto riguarda il lavoro non dichiarato, è stata sottolineata la pertinenza delle strategie multidimensionali e il ruolo cruciale degli ispettorati del lavoro e della collaborazione tra le diverse autorità. È stata inoltre menzionata la necessità di adottare strategie globali che affrontino gli aspetti diversi e sfaccettati del lavoro non dichiarato.

Alcuni Stati membri intendono includere misure riguardanti questi settori nei loro piani per la ripresa e la resilienza o utilizzare il sostegno finanziario di REACT-EU e del FSE+.

Nel complesso, è necessario tenere conto dei cambiamenti introdotti dalla crisi COVID-19. La nuova realtà emersa dalla crisi ha reso obsoleti alcuni strumenti e concetti analitici o ha richiesto approcci analitici più completi, in quanto il divario tra lavoro a tempo determinato e lavoro a tempo indeterminato non è più l'unica distinzione pertinente. L'emergere di nuove forme di lavoro, in particolare il lavoro su piattaforma digitale, è stato segnalato come questione che richiederà un ulteriore esame per quanto riguarda gli aspetti di segmentazione.

Il riesame ha inoltre evidenziato le risposte strategiche pertinenti per affrontare le sfide nei settori strategici considerati, vale a dire: la necessità di sostenere gli ispettorati del lavoro nella lotta contro il lavoro non dichiarato e la segmentazione del lavoro; l'importanza di rivedere la legislazione a tutela dell'occupazione e le lacune normative per affrontare la segmentazione; la necessità di una strategia istituzionale olistica che comprenda riforme del sistema fiscale, politiche a favore dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata, investimenti nelle strutture per la prima infanzia, parità di retribuzione e altre politiche a sostegno delle pari opportunità per ridurre i divari di genere.

Dialogo sociale – Riesame periodico

Nel dicembre 2020, l'EMCO ha svolto il riesame annuale del dialogo sociale insieme alle parti sociali europee e nazionali. Al fine di valutare i progressi compiuti a favore dell'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese (RSP) 2020, il riesame ha anche fatto luce sul coinvolgimento delle parti sociali nel contesto della crisi COVID-19, nonché sulla preparazione dei programmi nazionali di riforma (PNR) e dei piani per la ripresa e la resilienza (PNRR).

Negli Stati membri interessati esistono quadri di riferimento per il dialogo sociale, ma sono necessari ulteriori sforzi per garantire un coinvolgimento significativo delle parti sociali nella definizione delle politiche e un dialogo sociale ben funzionante. Permangono preoccupazioni significative per quanto riguarda gli aspetti pratici della consultazione delle parti sociali in termini di trasparenza, tempestività e significatività, nonché per quanto concerne il reale impatto della consultazione sull'elaborazione delle politiche. Sono stati segnalati alcuni sviluppi incoraggianti, in particolare per quanto riguarda il maggiore coinvolgimento delle parti sociali nella definizione di misure anticrisi e nella fissazione di salari minimi. Alcuni Stati membri coinvolgono le parti sociali in una fase precoce della definizione di misure specifiche.

Le parti sociali ritengono ancora necessarie consultazioni più regolari e tempestive onde poter contribuire adeguatamente all'elaborazione delle politiche. Nella consultazione delle parti sociali, i governi potrebbero anche fornire sistematicamente un feedback sul modo in cui le proposte sono state prese in considerazione.

Lo sviluppo delle capacità delle parti sociali con prospettive a più lungo termine rimane un obiettivo importante. A tale riguardo, è stato sottolineato il ruolo specifico del Fondo sociale europeo, così come la necessità di una valutazione periodica dell'efficacia di tali investimenti, anche in termini di qualità dei contributi delle parti sociali.

Riforme nei settori dell'istruzione, della formazione e delle competenze

Come negli anni precedenti, nel marzo 2021 l'EMCO ha riesaminato, insieme al comitato dell'istruzione, le pertinenti RSP nei settori dell'istruzione, della formazione e delle competenze. I riesami hanno riguardato 26 Stati membri e, in generale, hanno incluso sia le RSP 2020 sia gli elementi pertinenti delle RSP 2019. Per tre Stati membri sono state esaminate solo le RSP 2019 (o determinate parti di esse).

Gli sforzi di riforma nel settore dell'istruzione e delle competenze erano già stati intrapresi prima della pandemia e alcuni Stati membri li hanno portati avanti anche nel corso della pandemia. Per far fronte alla crisi, diversi Stati membri hanno aumentato i bilanci per consolidare gli investimenti nell'istruzione e nelle competenze, in particolare nelle competenze digitali di base, nelle infrastrutture e nelle soluzioni online quali le piattaforme digitali, che si sono dimostrate elementi fondamentali per mantenere il corretto svolgimento dell'apprendimento, della formazione e del lavoro durante i periodi di confinamento. Alcuni Stati membri stanno inoltre esplorando, nell'ambito di questi sforzi, approcci innovativi quali voucher digitali e conti individuali di apprendimento.

La crisi COVID-19 ha esacerbato le sfide preesistenti connesse all'istruzione e alle competenze. Le misure di confinamento e di distanziamento sociale hanno accentuato le questioni relative al divario digitale e alla disparità di accesso all'istruzione e alla formazione. Al tempo stesso, i percorsi di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione sono considerati elementi chiave per sostenere la ripresa, migliorare la resilienza economica e promuovere le transizioni digitale e verde. In alcuni casi anche le carenze di competenze e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze, in particolare nel settore delle TIC, sono peggiorati nonostante l'aumento della disoccupazione.

Gli Stati membri tendono a combinare la risposta alla pandemia di COVID-19 con una risposta a più lungo termine alle sfide strutturali, anche allo scopo di sostenere transizioni efficaci nel mercato del lavoro verso posti di lavoro di migliore qualità, affrontando nel contempo anche le sfide poste dalle transizioni digitale e verde. Sono stati compiuti notevoli investimenti e sforzi di riforma a tutti i livelli di istruzione, tra cui l'ECEC, l'insegnamento generale, l'istruzione e la formazione professionale iniziale e continua (IFP), l'istruzione superiore e l'istruzione degli adulti. Gli Stati membri hanno inoltre intrapreso azioni per rendere i sistemi di istruzione e formazione più adeguati alle esigenze del mercato del lavoro. Hanno attuato o pianificato riforme per affrontare le questioni relative alle disparità in materia di istruzione e formazione e per ridurre il divario digitale.

Molte iniziative politiche vanno nella giusta direzione. Tuttavia, i progressi verso l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020 sono disomogenei. Alcune sfide strutturali restano motivo di forte preoccupazione in vari Stati membri e richiedono ulteriori interventi, soprattutto per quanto concerne: il tasso di abbandono scolastico; i risultati in materia di istruzione nell'insegnamento generale e nell'istruzione e formazione professionale (anche in relazione ai tassi di scarso rendimento e ai risultati PISA); la limitata partecipazione all'istruzione degli adulti; la sottoqualificazione della forza lavoro; le disuguaglianze sociali e territoriali per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, alla formazione, alle competenze e infrastrutture digitali. La difficile situazione dei gruppi vulnerabili e svantaggiati a tale riguardo è stata sottolineata durante il riesame, nell'ambito del quale sono state trattate anche le sfide che le persone con disabilità devono affrontare nel settore dell'istruzione e per accedere al mercato del lavoro. La cooperazione tra i portatori di interessi, sia nel settore dell'istruzione e della formazione che in quelli del mercato del lavoro e della politica sociale, è necessaria affinché le riforme producano risultati più efficaci e globali. Anche il monitoraggio e la valutazione sono componenti importanti degli sforzi di riforma.

Per realizzare le riforme necessarie, oltre ai finanziamenti nazionali, diversi Stati membri stanno già utilizzando ampiamente o prevedono di utilizzare i fondi UE disponibili, quali il Fondo sociale europeo Plus e il dispositivo per la ripresa e la resilienza. A tale riguardo, sarebbe importante garantire la complementarità tra le diverse fonti di finanziamento.

Diversi Stati membri hanno ricordato gli obiettivi e le priorità della risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030).

Nel contesto dei PNRR e della programmazione delle risorse della politica di coesione 2021-2027, l'EMCO ha inoltre invocato il coinvolgimento attivo e regolare delle parti sociali nelle fasi di elaborazione e attuazione delle riforme in materia di politica dell'occupazione e delle misure di investimento pertinenti.

Inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro – riesame periodico

Il riesame della **raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro** si è svolto nel novembre 2020. Nell'ottica di discutere di risposte strategiche integrate nel contesto della COVID-19, questo terzo riesame semestrale è stato realizzato congiuntamente dall'EMCO e dal CPS. Nel riesame del 2020 sono stati presi in considerazione l'impatto della pandemia sui disoccupati di lungo periodo e le risposte dei servizi sociali e per l'occupazione nell'ambito dell'erogazione di servizi integrati. È stato valutato il modo in cui gli Stati membri hanno affrontato le sfide riscontrate dai disoccupati di lungo periodo nelle prime fasi della crisi economica, le misure messe in atto per prevenire un aumento della disoccupazione di lungo periodo e le possibili vie per la ripresa³.

Per quanto riguarda i **servizi per l'impiego**, la crisi COVID-19 ha avuto un impatto negativo soprattutto sulla consulenza personalizzata o profilazione, sull'accesso ai servizi e sulla loro disponibilità. La registrazione e l'erogazione di servizi integrati sono stati colpiti in misura minore. Sulla scorta di considerazioni legate alla salute e alla sicurezza, molti Stati membri si sono impegnati per fare in modo che i servizi fossero disponibili online. Tuttavia, i risultati sono stati disomogenei, anche a causa della disparità di accesso ai servizi online tra i disoccupati di lungo periodo e gli inattivi, in particolare tra coloro con scarse competenze informatiche.

Per quanto riguarda i **servizi sociali**, dal riesame è emerso che la pandemia ha avuto effetti negativi sulla loro erogazione, con particolare riguardo per i servizi che richiedono un contatto personale. Il sostegno alle persone che vivono nelle situazioni più vulnerabili è stato mantenuto in una certa misura, ma è stato limitato principalmente a garantire l'accesso e la continuità delle prestazioni di assistenza sociale. In alcuni Stati membri i percettori di reddito minimo sono stati uno dei gruppi prioritari di destinatari. La registrazione e l'integrazione dei servizi sembrano essere gli aspetti meno colpiti. Alcuni Stati membri hanno intrapreso ulteriori iniziative per aumentare l'accesso alle prestazioni.

³ I messaggi chiave sono stati inviati all'EPSCO separatamente (gennaio 2021), cfr. doc. 5623/21.

Anche l'incertezza circa le ripercussioni a più lungo termine della crisi in corso sul sostegno ai disoccupati di lungo periodo è stato un aspetto ampiamente condiviso, dato che per ora l'impegno è teso a rispondere in particolare agli effetti immediati della crisi sulla perdita di posti di lavoro e a preservare l'occupazione. In tale contesto, gli sforzi di attuazione delle politiche nel medio e lungo termine devono incentrarsi sul completamento delle misure e dei programmi interrotti o posticipati a causa della pandemia di COVID-19, nonché sulla combinazione mirata di servizi per i disoccupati di lungo periodo e la relativa erogazione integrata.

Riforme nei settori della protezione sociale e dell'inclusione sociale

La crisi COVID-19 è stata un potente monito dell'importanza dei sistemi di protezione sociale per attenuare gli effetti economici e sociali della riduzione dell'attività economica e per favorire l'inclusione sociale dei gruppi vulnerabili. Benché i sistemi di protezione sociale abbiano svolto appieno il loro ruolo di stabilizzatori automatici garantendo la sussistenza di molte persone, la crisi ha altresì messo in luce divari strutturali per quanto riguarda l'adeguatezza e la copertura delle misure di protezione sociale e di inclusione sociale. Le misure di emergenza attuate a livello sia dell'UE che nazionale hanno contribuito a evitare una crisi sociale di massa in tutta Europa.

Nel 2020, nel quadro del semestre europeo, 21 Stati membri hanno ricevuto una raccomandazione specifica per paese in materia di protezione sociale e inclusione sociale. Molte raccomandazioni sono state formulate in relazione alla crisi COVID-19 ma la maggior parte delle raccomandazioni specifiche per paese ha riguardato anche sfide strutturali preesistenti, già evidenziate nei precedenti cicli del semestre, in particolare in quelle del ciclo 2019. Nelle raccomandazioni sono state affrontate le sfide nei seguenti ambiti: accesso alla protezione sociale per tutti (p.es. BG, CY, IT, NL, PT, RO, SI, SK); adeguatezza e copertura delle prestazioni di sostegno al reddito, in combinazione con l'accesso ai servizi sociali essenziali (BG, EE, ES, HR, HU, LT, LV, PL, PT, RO, SK), ponendo in particolare l'accento, tra l'altro, su una maggiore cooperazione tra SPI e servizi sociali (EE, ES, HU, SK); la fornitura di alloggi (IE) e di servizi ECEC accessibili e di qualità, anche nel contesto del sostegno alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (AT, CZ, IT, PL). Le sfide di interesse comune sono state esaminate congiuntamente dall'EMCO e dal CPS.

Con l'evolversi della pandemia, tutti gli Stati membri oggetto del riesame hanno adottato misure di emergenza per rafforzare e garantire il "normale" funzionamento dei rispettivi **sistemi di protezione sociale**, spesso in aggiunta alle riforme in corso. Tali misure hanno compreso condizioni di ammissibilità meno rigorose; l'introduzione temporanea di nuove prestazioni; il potenziamento dei regimi di sostegno esistenti; l'introduzione di misure di emergenza per garantire un'adeguata sostituzione del reddito a tutti i lavoratori.

Allo stesso tempo, la crisi ha messo in luce lacune preesistenti in materia di accesso e copertura nei sistemi di protezione sociale in diversi Stati membri. Il riesame del CPS ha confermato che non tutti i gruppi di popolazione sono stati protetti in modo efficace e che vari gruppi (in particolare i lavoratori autonomi e i lavoratori atipici) continuano ad incontrare difficoltà, in quanto tendono a dover fare i conti con una maggiore incertezza economica e un accesso più limitato alla protezione sociale. Le misure di emergenza temporanee, come i regimi di riduzione dell'orario lavorativo in cui sono state investite ingenti risorse finanziarie, non hanno apportato lo stesso livello di benefici a tutte le categorie di lavoratori. Fatto ancora più importante, dai riesami è emerso che le misure temporanee non possono sostituirsi alla necessità di estendere la protezione sociale a coloro che non sono coperti su base più permanente. Saranno necessari maggiori sforzi per affrontare, in modo strutturale, la copertura, l'adeguatezza e la trasferibilità dei diritti di protezione sociale, in linea con la raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale.

La crisi ha inoltre messo in luce le lacune esistenti nell'erogazione delle **prestazioni di assistenza sociale**. Molti Stati membri hanno introdotto misure di sostegno temporaneo a favore dei redditi delle famiglie in situazioni di fragilità. Le misure prevedevano requisiti di ammissibilità meno rigorosi; la semplificazione delle procedure amministrative; il miglioramento dei livelli delle prestazioni; l'aggiunta di ulteriori prestazioni in natura o il potenziamento dei servizi. Le risposte degli Stati membri alla crisi hanno evidenziato l'importanza di un'adeguata protezione del reddito. La necessità di ulteriori riforme strutturali nel settore è stata confermata dai riesami multilaterali. Una maggiore protezione del reddito minimo potrebbe sostenere la ripresa e, fungendo da stabilizzatore automatico efficace, renderebbe le economie e le società più resilienti alle crisi future. Guardando al futuro, gli Stati membri devono intensificare gli sforzi per migliorare l'efficacia dell'erogazione di un adeguato sostegno al reddito, che a sua volta deve essere ben collegato all'accesso a servizi sociali di alta qualità e a mercati del lavoro inclusivi, in linea con l'approccio all'inclusione attiva.

A seguito della pandemia di COVID-19, la fornitura di **servizi sociali** è stata sottoposta a enormi pressioni, in quanto le misure di confinamento, la carenza di personale, i problemi di comunicazione e le difficoltà di coordinamento con i portatori di interessi hanno inciso pesantemente sulla fornitura dei servizi. Il ricorso a strumenti online e ad altre TIC ha contribuito a garantire la continuità della fornitura di servizi. Al tempo stesso, fattori quali lo status socioeconomico, l'età dei destinatari, le disuguaglianze territoriali e la carenza di infrastrutture hanno messo a dura prova la fornitura di servizi ai più vulnerabili. Mentre i riesami del CPS hanno riconosciuto il potenziale delle nuove tecnologie nello sviluppo dei servizi sociali nelle società odierne in rapida digitalizzazione, gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle esigenze specifiche dei più vulnerabili e della loro maggiore dipendenza dai contatti personali per i servizi. È necessario portare avanti gli sforzi volti ad aumentare l'efficacia della cooperazione e del coordinamento tra i prestatori di servizi al fine di garantire che le persone dispongano di un punto di contatto unico attraverso il quale accedere al sostegno pertinente. A tal fine si potrebbe rafforzare ulteriormente la capacità dei prestatori interessati, come anche il coordinamento delle loro azioni.

La chiusura parziale o totale delle scuole e delle strutture per la cura dell'infanzia durante la pandemia potrebbe aver aggravato le disparità esistenti nel ricorso all'**educazione e cura della prima infanzia (ECEC)**. In risposta alla crisi COVID-19 e alla chiusura di scuole e strutture per la cura dell'infanzia, molti Stati membri hanno introdotto azioni di emergenza a sostegno dei **genitori** e dei **prestatori di assistenza**, quali prestazioni finanziarie supplementari e temporanee e continuità nella fornitura di servizi di cura dell'infanzia per i lavoratori essenziali. Tra le misure strutturali adottate dagli Stati membri per ampliare la partecipazione e migliorare la qualità dell'ECEC figurano l'abbassamento dell'età dell'istruzione prescolare obbligatoria, la garanzia di un accesso universale e gratuito all'istruzione prescolare, la costruzione e la ristrutturazione di scuole dell'infanzia nonché un aumento del sostegno relativo alle tasse d'iscrizione per la frequenza delle scuole materne. Continueranno a essere necessari sforzi mirati per sostenere i bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale.

La crisi in corso ha dimostrato di avere una **forte dimensione di genere**. Con la chiusura delle scuole durante la pandemia, l'onere dell'assistenza (non retribuita) è aumentato sia per le donne che per gli uomini, ma le donne sono state maggiormente colpite. La mancata (o ridotta) offerta di servizi di ECEC ha a sua volta ridotto il sostegno alla partecipazione dei genitori (in particolare delle donne) al mercato del lavoro, sostegno che rimane uno dei modi più efficaci per affrontare le cause profonde della povertà infantile.

La mancanza di alloggi a prezzi accessibili, **la condizione di senza dimora e l'esclusione abitativa** costituiscono un problema sempre più presente nell'UE. La pandemia ha causato un ulteriore aumento delle percentuali delle persone senza dimora, in quanto la crisi ha reso più difficile per molte famiglie pagare alloggi adeguati, perturbando nel contempo la costruzione di nuove abitazioni. Questa situazione ha colpito in modo particolare gli inquilini privati e i proprietari a basso reddito, ma anche le persone con un reddito medio hanno risentito dall'aumento dei costi abitativi e di manutenzione.

Tra le misure adottate a tutela degli inquilini e dei titolari di mutui si annoverano: l'offerta di un sostegno per i pagamenti relativi all'abitazione, ai crediti ipotecari e ad altre spese domestiche, la sospensione degli sfratti per la durata della crisi e nuovi prestiti agevolati o a tasso zero a privati. Alcuni Stati membri hanno inoltre rafforzato i loro servizi di sostegno e assistenza alle persone senza dimora ampliando i centri di accoglienza, convertendo i centri notturni in centri diurni e distribuendo pacchetti di aiuti (prodotti alimentari e prodotti per l'igiene). I piani di vaccinazione degli Stati membri dovrebbero garantire che le persone nei centri di accoglienza e senza fissa dimora siano adeguatamente raggiunte. Gli sforzi strutturali intesi ad affrontare il problema dell'esclusione abitativa e delle persone senza dimora dovrebbero privilegiare approcci integrati che combinino prevenzione, accesso rapido ad alloggi permanenti e offerta di servizi di sostegno. Occorre inoltre accelerare la costruzione di nuovi alloggi sociali.

Riforme nel settore delle pensioni

Tenuto conto del loro elevato peso sul bilancio e della loro crescente importanza sociale nel contesto dell'invecchiamento delle società e dell'evoluzione dei mercati del lavoro in Europa, le pensioni sono un tema centrale sin dall'inizio del semestre europeo. Negli ultimi anni, circa tre quarti degli Stati membri hanno ricevuto una raccomandazione relativa al funzionamento del loro sistema pensionistico. Nel 2020 le circostanze particolari e la natura straordinaria della crisi COVID-19 hanno portato il Consiglio a non emettere RSP in materia di pensioni, sebbene le questioni relative alle pensioni siano state individuate nei considerando delle raccomandazioni. In risposta, il CPS ha adattato il suo approccio relativo alle procedure di esame e i consueti esami specifici per paese in questo settore si sono svolti mediante una discussione tematica.

Nel corso della discussione è emerso chiaramente che i sistemi pensionistici pubblici hanno continuato a garantire alla maggior parte dei pensionati una fonte stabile di reddito in tutti gli Stati membri. A tale riguardo si può prevedere che la crisi COVID-19, con il suo impatto significativo sui mercati del lavoro e finanziari, inciderà anche sui redditi in età avanzata ed eserciti ulteriori pressioni sul finanziamento dei sistemi pensionistici, su cui gli effetti della pandemia non sono ancora pienamente visibili.

Nonostante l'impatto relativamente limitato della pandemia sui sistemi pensionistici nel breve termine vi sono una serie di sfide a più lungo termine, legate al mantenimento dell'adeguatezza e del finanziamento sostenibile delle pensioni nel contesto dell'invecchiamento della società e dell'evoluzione dell'economia e del mercato del lavoro. Data la complessità delle sfide, gli Stati membri stanno attuando riforme nel contesto di cicli pluriennali.

L'approccio più comunemente adottato nelle precedenti riforme era incentrato sull'innalzamento dell'età pensionabile effettiva. Negli ultimi anni gli Stati membri hanno aumentato l'età pensionabile legale, limitato l'accesso al pensionamento anticipato, riesaminato gli obblighi contributivi e rafforzato i (dis)incentivi per incoraggiare il pensionamento posticipato. I percorsi di pensionamento flessibili, volti a facilitare l'allungamento della vita lavorativa e a scoraggiare il pensionamento anticipato, sono diventati sempre più diffusi. Molte delle riforme comprendono l'introduzione di meccanismi di adeguamento automatico, che collegano direttamente i principali parametri pensionistici, quali l'età pensionabile o le prestazioni pensionistiche, ai cambiamenti demografici.

Dalle riforme recenti si evince inoltre una tendenza all'eliminazione graduale delle pensioni privilegiate che accordano un trattamento preferenziale a determinati gruppi della popolazione. Alcune riforme hanno migliorato l'accesso ai sistemi pensionistici da parte di coloro che svolgono attività lavorative diverse da quelle a tempo indeterminato e a tempo pieno, ma permangono notevoli divari. Alcune riforme hanno inoltre tenuto conto del ruolo che rivestono le pensioni complementari o private nel reddito in età avanzata.

Dalla discussione tematica del CPS emerge che, nonostante le misure adottate, saranno necessari ulteriori sforzi per affrontare le sfide in materia di adeguatezza e sostenibilità cui devono far fronte i sistemi pensionistici in tutta l'UE. Gli Stati membri dovrebbero continuare ad adoperarsi per prolungare la vita lavorativa nonché per adeguare l'età pensionabile o i requisiti di carriera; le prestazioni o i tassi di accumulo intesi a riflettere l'aumento dell'aspettativa di vita dovrebbero essere integrati da opzioni di lavoro flessibili, compresa la possibilità di combinare le pensioni con redditi da lavoro. Promuovere la conoscenza dei sistemi pensionistici e renderli più attraenti per le persone che si trovano nelle fasi iniziali della loro carriera può influenzare il comportamento dei lavoratori. In tal senso, si dovrebbe iniziare a promuovere una vita lavorativa più lunga non solo quando le persone si avvicinano all'età pensionabile, ma anche nelle fasi precedenti della loro carriera. Gli incentivi fiscali per il pensionamento differito o per gli investimenti nelle pensioni complementari continueranno a svolgere un ruolo importante, sebbene il loro effetto distributivo debba essere valutato attentamente.

Al tempo stesso, garantire una vita lavorativa più lunga è una questione trasversale che deve essere promossa attraverso azioni in diversi settori. Un presupposto essenziale a tal fine consiste nel fare in modo che i mercati del lavoro consentano l'allungamento della vita lavorativa, anche mediante possibilità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la garanzia di un ambiente di lavoro flessibile, salubre e sicuro, adeguato alle esigenze dei lavoratori più anziani. L'accesso a servizi sanitari e sociali di alta qualità è necessario per agevolare la permanenza dei lavoratori più anziani nel mondo del lavoro. Il rafforzamento della cooperazione trasversale e il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile rimangono fattori importanti per l'elaborazione di strategie intese a prolungare la vita lavorativa.

I riesami del CPS hanno inoltre evidenziato come i lavoratori atipici e autonomi continuino a essere tutelati in modo insufficiente, il che ha compromesso l'adeguatezza e la base contributiva dei sistemi pensionistici. Questi gruppi, così come le persone con redditi più bassi in generale, hanno anche minor accesso a regimi pensionistici complementari. Sono pertanto necessari sforzi costanti al fine di garantire a tali lavoratori una copertura adeguata e opportunità di maturare diritti pensionistici, dando seguito alla raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale⁴, e di adeguare i sistemi pensionistici all'evoluzione dei rapporti di lavoro per proteggere meglio tutti i lavoratori.

⁴ Raccomandazione del Consiglio, dell'8 novembre 2019, sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.

Le riforme attuate in passato hanno contribuito in media a stabilizzare la spesa pensionistica a lungo termine, sebbene spesso a scapito della futura adeguatezza delle pensioni. Pertanto, la sfida di garantire finanziamenti sufficienti al fine di fornire prestazioni e copertura pensionistiche adeguate rimane di prim'ordine. Dalle discussioni è emerso che in vari Stati membri è in corso una transizione dal finanziamento su base contributiva a un finanziamento maggiormente basato sulle imposte. Date la diversità delle situazioni nazionali, per conseguire gli obiettivi sociali dei sistemi pensionistici e mantenere al contempo la sostenibilità possono essere necessari approcci di finanziamento diversi negli Stati membri.

Alla luce di tali osservazioni, il CPS sollecita un dibattito ampio e aperto sulle modalità con cui i sistemi pensionistici, e i sistemi di protezione sociale più in generale, possano sostenere prestazioni adeguate in un contesto caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione e dall'evoluzione dei mercati del lavoro. Un'analisi più dettagliata delle principali sfide comuni è disponibile nella relazione congiunta sull'adeguatezza delle pensioni 2021, elaborata dal comitato per la protezione sociale e dalla Commissione europea.

Riforme nel settore dell'assistenza sanitaria

La pandemia di COVID-19 ha sottoposto i sistemi sanitari nazionali a una pressione senza precedenti, mettendo in luce le carenze strutturali esistenti e sottolineando la necessità di migliorare la loro preparazione in risposta agli eventi di crisi in tutti gli Stati membri. Di conseguenza, il ciclo 2020 del semestre europeo ha posto un forte accento sulle riforme nel settore dell'assistenza sanitaria, indirizzando a tutti gli Stati membri la raccomandazione specifica per paese di affrontare la questione della resilienza dei rispettivi sistemi.

Inoltre, in funzione dello Stato membro, si è posto l'accento anche sui seguenti aspetti: carenza di forza lavoro e condizioni di lavoro (BG, HR, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK, SI, ES, SE); disponibilità di infrastrutture e prodotti medici essenziali (BE, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LT, MT, RO, SK, SI, ES, SE); accessibilità, qualità e disponibilità delle cure (BG, CY, EL, HR, EE, FI, LT, LV PT, RO); infrastrutture sanitarie per la sanità elettronica, e relativa introduzione (HR, CZ, FR, DE, ES, LU, LV, NL, PL); trasferimento dell'assistenza dalle strutture ospedaliere a quelle ambulatoriali (AT, CZ, EE, HU, IE, MT, SK); coordinamento generale, governance e integrazione dell'assistenza (HR, CZ, FI, IT, LU, SK); capacità finanziaria del sistema sanitario (BG, LV, PL).

I riesami specifici per paese del CPS e la discussione tematica dedicata hanno confermato che, in seguito alla pandemia di COVID-19, tutti gli Stati membri hanno adottato misure di emergenza per sostenere il funzionamento dei rispettivi sistemi sanitari. Il **finanziamento per la sanità è stato notevolmente incrementato** grazie alla riassegnazione di fondi da altre voci del bilancio nazionale nonché da vari strumenti dell'UE. I finanziamenti supplementari sono stati utilizzati per potenziare la capacità dei reparti di terapia intensiva e garantire la disponibilità di forniture mediche essenziali e di personale sanitario. Alcuni Stati membri hanno inoltre adottato disposizioni volte a compensare gli ospedali, gli enti e i prestatori di assistenza sanitaria per le perdite finanziarie subite riconducibili alla variazione della domanda e dell'offerta di trattamenti medici legata alla COVID-19 come, ad esempio, i letti di ospedale rimasti vuoti a seguito del rinvio di trattamenti programmati in ragione della crisi.

La crisi ha inoltre messo in luce la presenza, in vari Stati membri, di **carenze strutturali di operatori sanitari, che devono essere affrontate**. Tutti gli Stati membri hanno attuato misure straordinarie per sostenere la limitata disponibilità di personale sanitario all'inizio della pandemia. Il personale ospedaliero in prima linea ha ricevuto compensazioni supplementari e, in vari Stati membri, sono stati istituiti servizi a sostegno della salute mentale. Sono state intensificate le opportunità di formazione per agevolare la riassegnazione del personale, mentre per svolgere determinati compiti non clinici sono stati mobilitati studenti di medicina, volontari e personale militare.

Sono state inoltre apportate modifiche ai ruoli e alle responsabilità degli operatori sanitari a livello individuale e delle organizzazioni. Negli ospedali, il personale esistente è stato riconvertito e riassegnato per far fronte alla pandemia. L'organizzazione dei percorsi di erogazione delle cure non-COVID è stata rivista per ottimizzare i ruoli clinici. Il ruolo dei farmacisti di comunità e dei medici generici è stato ampliato in molti paesi, almeno temporaneamente, per ridurre la necessità di ricorrere a consultazioni mediche per i pazienti non COVID-19. Al fine di affrontare le sfide in materia di forza lavoro a lungo termine, molti Stati membri hanno riferito in merito a misure volte a finanziare la creazione di posti di lavoro aggiuntivi nel settore sanitario, migliorare l'attrattiva della professione medica e offrire ulteriori opportunità di formazione e specializzazione al personale esistente. Nella fase immediatamente successiva alla pandemia, occorrerà prestare particolare attenzione all'onere gravante sui professionisti del settore medico collegato all'arretrato di interventi medici pianificati, che sono stati posticipati a causa della crisi.

La crisi ha messo in evidenza l'**importanza di forti reti di sicurezza** per fornire accesso all'assistenza sanitaria per le persone più vulnerabili, **nonché la necessità strategica di un coordinamento efficiente tra il sistema sociale e il sistema sanitario**. Le azioni degli Stati membri volte a fornire sostegno finanziario e a garantire un accesso costante all'assistenza sanitaria sembrano aver attenuato, ma non eliminato, l'impatto della pandemia sui gruppi più vulnerabili, che finora hanno sopportato il peso maggiore delle conseguenze della pandemia sulla salute. Inoltre, l'attenzione rivolta nella fase iniziale della pandemia ai pazienti affetti dalla COVID-19 e alle cure urgenti di cui hanno avuto bisogno potrebbe altresì aver ridotto l'attenzione prestata ai principali fattori sociali responsabili di una maggiore vulnerabilità dello stato di salute - tra cui fattori quali la solitudine, stili di vita poco sani e ambienti fisici insalubri, nonché altri problemi sociali come le situazioni abitative, il debito e lo stress.

Nel periodo successivo alla pandemia, gli Stati membri dovrebbero mettere nuovamente l'**accento sulla prevenzione e sulla promozione** della salute, nonché intensificare gli sforzi per **migliorare l'erogazione di cure primarie**. Ciò potrebbe non solo favorire migliori risultati per la popolazione in termini di salute, ma anche attenuare la necessità di personale medico specializzato e di costose cure ospedaliere. Resta inoltre essenziale assicurare che il sostegno a breve termine si traduca in azioni volte a conseguire miglioramenti a lungo termine, in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali. Molti degli aspetti su cui si potrebbe fare leva a tal fine (ad esempio il lavoro, l'istruzione, l'ambiente di vita fisico e la sicurezza sociale) esulano dal settore della sanità. Ciò significa che occorre intensificare la **cooperazione intersettoriale** tra i ministeri, ma anche tra i portatori di interessi.

La pandemia di COVID-19 è servita anche da **catalizzatore per l'innovazione**. Gli sforzi volti a limitare la diffusione del virus, mantenendo nel contempo la qualità dei servizi di assistenza sanitaria di base, si sono tradotti in un aumento senza precedenti dell'uso della telemedicina e di altre soluzioni digitali in tutti gli Stati membri. Sostituendo le visite in presenza e razionalizzando la valutazione delle esigenze di servizio, il maggiore ricorso alla telemedicina è suscettibile di migliorare l'accesso alle cure mediche, ridurre i costi complessivi e le disparità regionali in termini di accesso nonché di contribuire ad affrontare la carenza di operatori sanitari.

Allo stesso tempo, l'innovazione nell'erogazione di servizi sanitari potrebbe far temere un aumento del divario digitale legato alle limitate competenze digitali e ai problemi di accesso alle tecnologie informatiche. Ciò potrebbe avere un impatto negativo sui gruppi sociali che si trovano in una situazione socioeconomica svantaggiata o sulle persone che vivono in zone con infrastrutture digitali meno sviluppate. Tali gruppi devono ricevere informazioni e sostegno supplementari per garantire che non siano lasciati indietro. Per promuovere l'accesso a un'assistenza sanitaria di qualità per tutti potrebbe essere necessario mantenere un approccio misto, che combini la fornitura fisica e digitale dei servizi sanitari.

In una prospettiva a più lungo termine, vari Stati membri stanno portando avanti l'**attuazione delle riforme sanitarie** avviate prima della pandemia. Altri hanno annunciato nuovi piani globali per le riforme del sistema sanitario, che prevedono nuovi investimenti significativi nei settori della sanità e dell'assistenza a lungo termine nel corso di diversi anni e con il sostegno dei finanziamenti dell'UE. Vari Stati membri stanno inoltre istituendo commissioni d'inchiesta per fare il punto sugli insegnamenti tratti dalla crisi. Dare seguito ai risultati di tali inchieste potrebbe determinare un miglioramento delle misure di preparazione alle crisi future.

Riforme nel settore dell'assistenza a lungo termine

Il forte impatto della pandemia di COVID-19 sulla prestazione di assistenza a lungo termine ha messo in luce la necessità di riesaminare gli sviluppi in questo settore. Nel 2020 tre Stati membri (FI, PT, SI) hanno ricevuto la raccomandazione specifica per paese di migliorare l'accesso e rafforzare la resilienza dei loro sistemi di assistenza a lungo termine. Altre questioni quali la sostenibilità, l'efficacia in termini di costi, l'accesso, l'accessibilità economica e la qualità dell'assistenza hanno trovato riscontro nei considerando delle raccomandazioni specifiche per paese 2020 per una serie di Stati membri.

I riesami del CPS e le relative discussioni tematiche hanno confermato che i sistemi di assistenza a lungo termine sono stati fortemente colpiti dalla pandemia. La mortalità nelle case di cura ha rappresentato una percentuale significativa di tutti i decessi correlati alla COVID-19, a causa dell'elevata vulnerabilità dei loro residenti alla malattia e, in particolare nei primi mesi della pandemia, a causa dei problemi di capacità in relazione ai test e alla mancanza di dispositivi di protezione individuale. Il distanziamento sociale e l'isolamento hanno spesso avuto un impatto negativo sulla salute (in particolare la salute mentale) e sul benessere dei residenti in strutture di assistenza a lungo termine. I prestatori di assistenza informale, la maggior parte dei quali sono donne, incontrano sempre più difficoltà a conciliare il lavoro e le responsabilità di assistenza. In alcuni paesi i fornitori di sostegno professionale hanno ridotto i loro servizi, aggravando ulteriormente la pressione psicologica cui sono sottoposti i prestatori di assistenza.

Le autorità pubbliche hanno risposto alle molteplici sfide introducendo una serie di misure a breve termine per mantenere la prestazione di assistenza a lungo termine e proteggere la vita degli utenti e dei prestatori di assistenza. Sebbene la stretta cooperazione tra le autorità sociali e quelle sanitarie sia stata considerata come particolarmente importante per il contenimento della pandemia, i riesami condotti dal CPS hanno indicato la necessità di rafforzare la cooperazione tra i servizi sociali e i sistemi sanitari.

Al di là della pandemia di COVID-19 e alla luce dell'invecchiamento della popolazione in Europa, gli Stati membri devono proseguire i loro sforzi volti ad affrontare le sfide strutturali relative all'assistenza a lungo termine. In particolare, tra tali sfide figurano le modalità con cui fornire un accesso adeguato e a prezzi abbordabili ai servizi di assistenza a lungo termine per tutti coloro che ne hanno bisogno; fornire servizi di assistenza a lungo termine di buona qualità; garantire una forza lavoro adeguata per l'assistenza a lungo termine e sostenere i prestatori di assistenza informale; e finanziare i sistemi di assistenza a lungo termine in un periodo di crescente domanda di assistenza e di riduzione della forza lavoro. Un'analisi più dettagliata delle principali sfide comuni è disponibile nella relazione congiunta sull'assistenza a lungo termine 2021, elaborata dal comitato per la protezione sociale e dalla Commissione europea.

Allegato 1: Conclusioni specifiche per paese nel quadro della sorveglianza multilaterale dell'EMCO

Allegato 2: Conclusioni specifiche per paese nel quadro dei riesami multilaterali dell'attuazione del CPS

Allegato 3: Conclusioni specifiche per paese nel quadro dei riesami multilaterali congiunti dell'EMCO e del CPS