Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 7 giugno 2023
(OR. en)

9955/23

SOC 410
EMPL 287
ECOFIN 542
EDUC 239

NOTA

Origine:	Comitato per l'occupazione e comitato per la protezione sociale
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Valutazione delle raccomandazioni specifiche per paese per il 2023 e attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese per il 2022: parere del comitato per l'occupazione e del comitato per la protezione sociale - Approvazione

Si allega per le delegazioni il parere in oggetto in vista della sua approvazione in occasione della sessione del Consiglio EPSCO del 12 giugno 2023.

ALLEGATO

Parere orizzontale

del comitato per l'occupazione e del comitato per la protezione sociale

sul ciclo del semestre europeo 2023

Preambolo

Sulla base delle disposizioni dei titoli IX e X del trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), del mandato dei comitati conferito dagli articoli 148, 150 e 160 e delle decisioni del Consiglio che istituiscono i comitati, il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS) hanno esaminato i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese formulate dal Consiglio dell'UE nei settori dell'occupazione, delle competenze, della protezione sociale e dell'inclusione sociale tra il 2019 e il 2022[1].

Nel 2023, durante l'intero ciclo del semestre europeo, a seguito delle rispettive proposte presentate dalla Commissione europea e in linea con l'articolo 148 TFUE, i comitati hanno anche contribuito alla messa a punto della nuova *raccomandazione sulla politica economica della zona euro*, della *relazione comune sull'occupazione* e delle *raccomandazioni specifiche per paese (RSP)*. Inoltre, sono state elaborate conclusioni del Consiglio in risposta all'analisi annuale della crescita sostenibile 2023 e alla relazione comune sull'occupazione 2023.

[1] I comitati hanno adottato due approcci differenti per svolgere le rispettive attività di sorveglianza multilaterale nel 2023. Mentre il CPS ha scelto di esaminare i progressi compiuti rispetto all'ultima serie di RSP formulate nel 2022, l'EMCO ha deciso di continuare a esaminare, oltre a queste, i progressi compiuti rispetto a varie RSP passate ritenute ancora pertinenti e di integrarle con ulteriori sfide provenienti dai suoi strumenti di monitoraggio (quali il monitoraggio dei risultati in materia di occupazione e il quadro di valutazione della situazione sociale).

Nel 2023 l'EMCO e il CPS hanno inoltre riflettuto sulle modalità con cui rafforzare la dimensione sociale del semestre europeo, in linea con i mandati consecutivi ricevuti dalle presidenze francese, ceca e svedese a seguito della proposta di Belgio e Spagna di introdurre una *"procedura per gli squilibri sociali"*. In particolare, dopo aver istituito un apposito gruppo di lavoro congiunto incaricato di esaminare ulteriormente le questioni cui fa riferimento il loro parere[2] elaborato nel maggio 2022, i comitati hanno formulato una serie di *messaggi chiave* che riassumono gli esiti di una relazione tecnica sulla possibile integrazione di un *quadro di convergenza sociale* nel semestre europeo[3].

La **sezione 1** del presente parere contiene le opinioni generali dei comitati sugli aspetti del semestre europeo relativi alla governance. La **sezione 2** contiene alcune riflessioni sulle proposte di RSP 2023 adottate dalla Commissione europea e presentate all'EMCO e al CPS il 25 maggio 2023. La **sezione 3** contiene l'esito dell'esame dei progressi compiuti dagli Stati membri verso l'attuazione delle pertinenti RSP 2019-2022 e delle relative sfide, sotto forma di messaggi tematici emersi dai riesami effettuati dai comitati nel quadro della sorveglianza multilaterale. Le conclusioni specifiche per paese sono riportate negli **allegati**.

[2] Riferimento del Consiglio 9222/22.

[3] Riferimento del Consiglio 9481/23, sulla base della relazione tecnica elaborata da un gruppo di lavoro congiunto.

Sezione 1

Aspetti del semestre europeo relativi alla governance

Durante l'intero ciclo del semestre europeo 2023, e in particolare nel contesto degli orientamenti politici formulati dalla Commissione, l'EMCO e il CPS hanno accolto con favore il **proseguimento della riflessione sulle quattro dimensioni della "sostenibilità competitiva"**, l'attenzione focalizzata sull'**attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali** come anche l'**integrazione degli obiettivi principali dell'UE e degli obiettivi nazionali per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà**[4]. Come stabilito dall'agenda strategica dell'UE 2019-2024[5], l'attuazione del pilastro dovrebbe essere una priorità fondamentale a livello dell'UE e nazionale, nel debito rispetto delle rispettive competenze e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. In tale contesto il semestre europeo — in quanto quadro dell'UE per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche, di bilancio, occupazionali e sociali, in linea con il trattato — dovrebbe continuare a svolgere un **ruolo centrale di sostegno all'attuazione del pilastro negli Stati membri**.

---

[4] Almeno il 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro; almeno il 60 % di tutti gli adulti (di età compresa tra i 25 e i 64 anni) dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione; il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe diminuire di almeno 15 milioni (rispetto al 2019).

[5] In occasione della sua riunione del 20 giugno 2019 a Bruxelles, il Consiglio europeo ha concordato un'agenda per l'UE per i cinque anni successivi. Nella "nuova agenda strategica 2019-2024" sono delineati i settori prioritari in base ai quali orientare i lavori del Consiglio europeo e sono forniti orientamenti per i programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE.

L'attuazione dei **piani per la ripresa e la resilienza (PRR)** rimane integrata nel semestre europeo, anche per quanto riguarda la messa in atto del **piano REPowerEU**, teso a ridurre rapidamente la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili e ad accelerare la transizione verde[6]. In considerazione dell'impatto dei PRR sulla formulazione degli orientamenti politici nel quadro del semestre, l'EMCO e il CPS ribadiscono che **il Consiglio EPSCO dovrebbe essere coinvolto in tutte le questioni connesse alle sfide e alle priorità in materia di occupazione, competenze e politica sociale**, al fine di garantire orientamenti politici, la coerenza delle politiche, la titolarità e la coerenza nell'attuazione delle riforme e degli investimenti in tali settori strategici a livello nazionale.

In linea con quanto precede, **dopo aver accolto con favore la ripresa di un ciclo più standard nel 2022** a seguito degli adeguamenti temporanei del semestre nel 2021, l'EMCO e il CPS invitano a **realizzare un più stretto coordinamento tra le politiche economiche, di bilancio, occupazionali e sociali**[7], data l'ampia gamma di rischi socioeconomici e sfide politiche attuali su cui incide la guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina e al fine di garantire una duplice transizione verde e digitale equa e una crescita sostenibile e inclusiva. In tale contesto **il rafforzamento del ruolo dell'EPSCO e dei suoi comitati nel quadro del semestre europeo** — anche alla luce del riesame della governance economica in corso — rimane una priorità fondamentale, sebbene si riconosca la **necessità di proseguire gli sforzi tesi a modernizzare gli strumenti di monitoraggio dei comitati, mantenere l'attuale orientamento del semestre in linea con il trattato ed evitare rischi di oneri amministrativi**.

---

6 Nel maggio 2022 la Commissione ha proposto di apportare modifiche mirate al regolamento RRF al fine di integrare specifici capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza esistenti degli Stati membri. A seguito dell'accordo politico raggiunto tra il Parlamento europeo e il Consiglio il 14 dicembre 2022, la possibilità di aggiungere nuovi capitoli dedicati al piano REPowerEU è stata formalizzata tramite il regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023.

7 In linea con le rispettive competenze sancite dai trattati e i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

A seguito dell'esame effettuato in parallelo al ciclo del semestre 2023 relativamente alla possibile integrazione di un quadro di convergenza sociale e dopo aver preso atto delle proposte legislative presentate dalla Commissione il 26 aprile 2023 concernenti una riforma del quadro di governance economica dell'UE[8], **l'EMCO e il CPS accoglierebbero con favore riflessioni comuni sul futuro del semestre europeo a livello tecnico e politico in ambito ECOFIN**[9], anche per quanto riguarda le modalità con cui le proposte concernenti una riforma della governance economica dell'UE integreranno nel settore occupazionale, sociale e delle competenze la necessità di perseguire riforme strutturali per attuare il pilastro europeo dei diritti sociali.

I comitati esprimono apprezzamento per l'**opportunità di contribuire alle riflessioni in corso sul futuro della politica di coesione in vista del prossimo ciclo di programmazione**[10], considerando i suoi importanti legami con il semestre europeo e i finanziamenti aggiuntivi disponibili a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza. L'EMCO e il CPS ritengono che, al fine di sostenere le aspirazioni del pilastro europeo dei diritti sociali e contribuire attivamente al conseguimento degli obiettivi principali dell'UE e degli obiettivi nazionali per il 2030, sia importante **discutere ulteriormente dell'efficacia della politica di coesione**, compreso il suo allineamento alle RSP formulate nel contesto del semestre, come anche **riflettere sugli insegnamenti tratti dall'attuazione dell'RRF per orientare la futura concezione di altri fondi dell'UE**.

---

8 Disponibili online e formulate sulla base delle conclusioni del Consiglio dal titolo "Orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE", approvate in occasione della sessione del Consiglio ECOFIN del 14 marzo 2023.

9 In tale contesto, durante la riunione del CPE del 16 maggio 2023 vari membri del CPE hanno chiesto un rafforzamento della cooperazione tra i comitati EPSCO ed ECOFIN.

10 Nel gennaio 2023 ha avviato i lavori un gruppo ad alto livello sul futuro della politica di coesione (gruppo di specialisti ad alto livello sul futuro della politica di coesione dell'UE, GAL 4). Il gruppo riunisce 18 rappresentanti del mondo accademico, delle autorità nazionali, regionali e locali, delle parti sociali e della società civile nominati a titolo personale. Il gruppo ad alto livello dovrebbe elaborare una relazione nei primi mesi del 2024. A metà del 2025 la Commissione dovrebbe adottare le proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP). In tale contesto l'EMCO e il CPS hanno avuto un primo scambio di opinioni l'11 maggio 2023.

Infine, l'EMCO e il CPS hanno inoltre tenuto **ampie discussioni con le parti sociali europee e i rappresentanti delle organizzazioni della società civile**, anche in merito al pacchetto di primavera, dando vita a un dialogo costruttivo e sostanziale che è stato preso in considerazione nell'elaborazione del presente parere. I comitati ritengono che **il coinvolgimento tempestivo e significativo delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi in tutte le fasi del ciclo del semestre europeo e dell'elaborazione delle politiche sia un fattore importante** per il buon esito del coordinamento e dell'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali.

Sezione 2

Valutazione delle proposte della Commissione relative alle raccomandazioni specifiche per paese 2023

La pubblicazione delle proposte per le RSP 2023, adottate dalla Commissione il 24 maggio 2023, **ha confermato** ampiamente **l'approccio adottato dalla Commissione nel 2022 relativamente agli orientamenti politici per gli Stati membri**. I comitati prendono atto del fatto che **il numero di RSP nei settori di competenza dell'EPSCO rimane più ridotto rispetto ai cicli del semestre precedenti all'introduzione dell'RRF**, in linea con un approccio "razionalizzato" che tiene conto del carattere globale dei PRR.

L'EMCO e il CPS prendono altresì atto del **numero relativamente più elevato di RSP "orizzontali" proposte per tutti gli Stati membri**, nello specifico su misure di bilancio che mirino a tutelare le famiglie vulnerabili dall'inflazione elevata e dall'impennata dei prezzi dell'energia, sull'acquisizione di competenze verdi e sull'attuazione dei programmi della politica di coesione e dei PRR, compresa la messa a punto di nuovi capitoli dedicati al piano REPowerEU. Sebbene siano accolti con favore gli sforzi compiuti per garantire un semestre razionalizzato, **dovrebbe essere conservato il carattere specifico per paese delle RSP, specie alla luce del numero più ridotto di RSP proposte relativamente alle questioni occupazionali e sociali**. I comitati ribadiscono l'importanza di monitorare, nell'ambito delle loro attività annuali di sorveglianza ed esame multilaterali, l'attuazione delle riforme occupazionali e sociali nel quadro dei PRR.

Nel corso delle discussioni sulle proposte di RSP 2023, **le interazioni con il comitato di politica economica (CPE) e con il comitato economico e finanziario (supplenti) (CEF supplenti) hanno consentito l'esame efficace di varie questioni politiche di carattere trasversale**. In linea con la prassi abituale, la discussione delle RSP connesse all'istruzione, alla formazione e alle competenze si è svolta in seno all'EMCO con la partecipazione di delegati del comitato dell'istruzione. Le RSP relative alla salute sono state discusse in sede di CPS con la partecipazione di esperti nazionali. **L'EMCO e il CPS sottolineano che i tempi sempre ridotti per la discussione e la messa a punto delle RSP in sede di comitati si ripercuotono negativamente sulla capacità di questi ultimi di partecipare in modo significativo a discussioni multilaterali e invitano a riflettere seriamente sul calendario dei futuri cicli del semestre**.

Sezione 3

Principali risultati dei riesami della sorveglianza multilaterale dell'EMCO e del CPS in materia di attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese precedenti

La sorveglianza multilaterale è uno dei compiti principali del comitato per l'occupazione e del comitato per la protezione sociale nel quadro del semestre europeo[11]. Comporta tra l'altro[12] una valutazione approfondita delle riforme e degli investimenti innescati dalle raccomandazioni specifiche per paese formulate dal Consiglio nei precedenti cicli del semestre. In tal senso, le attività di sorveglianza multilaterale condotte dall'EMCO e dal CPS svolgono un ruolo essenziale nel sostenere gli sforzi di riforma degli Stati membri tramite scambi di conoscenze sulle politiche e di migliori prassi e nel promuovere una comprensione condivisa delle sfide specifiche per paese nell'ottica di informare il Consiglio.

---

11 Per l'EMCO, l'esercizio si basa sugli articoli 148 e 150 TFUE, mentre per il CPS sull'articolo 160 TFUE. Il regolamento (UE) n. 1175/2011 (che modifica il regolamento (UE) n. 1466/1997) individua l'EMCO e il CPS tra i comitati competenti da coinvolgere nel processo del semestre europeo in base alle rispettive competenze. Le due decisioni del Consiglio che istituiscono i comitati (2015/772, che abroga la decisione 2000/98, per l'EMCO, e 2015/773, che abroga la decisione 2004/689, per il CPS) hanno inoltre conferito loro il mandato di contribuire a tutti gli aspetti del semestre europeo nei rispettivi settori.

12 A livello dell'EMCO, le attività di sorveglianza multilaterale comprendono tre filoni: i) i "riesami delle RSP", basati sulle RSP precedenti e, in alcuni anni, sui risultati individuati dagli strumenti di monitoraggio del comitato;
ii) i "riesami tematici", basati sulle raccomandazioni del Consiglio adottate dal Consiglio EPSCO e rivolte a tutti gli Stati membri; e iii) il "riesame del dialogo sociale", basato sulle disposizioni dell'orientamento 7 in materia di occupazione. In sede di CPS, oltre ai "riesami delle RSP", l'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio è spesso discussa sulla base di accordi ad hoc (ad esempio, discussione dei piani nazionali).

A seguito del ritorno a un semestre regolare ma più razionalizzato nel 2022, **il CPS ha ripreso**, nel 2023, **l'approccio tradizionale consistente nel valutare solo l'ultima serie di RSP[13]** (ossia quelle formulate nel 2022), mentre **l'EMCO ha optato per aggiungere alle nuove RSP 2022 alcune sfide complementari** individuate sulla base dei suoi strumenti di monitoraggio, nonché i progressi compiuti nell'attuazione delle RSP 2019-2020. Il CPS e l'EMCO hanno esaminato congiuntamente anche alcune RSP del 2022 considerate di interesse comune, secondo la proficua prassi stabilita nel 2020. Allo stesso tempo, **la dimensione tematica ha continuato a svolgere un ruolo di primo piano anche nel 2023, sotto forma di discussioni approfondite** su ciascun settore di competenza dei comitati. Gli aspetti tematici delle discussioni svoltesi in seno ai due comitati hanno contribuito all'elaborazione di conclusioni orizzontali, presentate nella presente sezione.

Nella prima metà del 2023 **l'EMCO e il CPS hanno condotto 76 riesami specifici per paese**, tra cui 5 riesami in settori di interesse reciproco, che sono stati effettuati congiuntamente dai due comitati. I riesami in materia di istruzione, formazione e competenze (19 in totale) sono stati realizzati dall'EMCO con la partecipazione di delegati del comitato dell'istruzione, mentre quelli realizzati dall'EMCO in materia di dialogo sociale (7 in totale) hanno visto la partecipazione di rappresentanti delle parti sociali dell'UE e di alcuni dei loro affiliati nazionali. I riesami nel settore dell'assistenza sanitaria (5 in totale) sono stati effettuati nell'ambito del CPS con la partecipazione attiva di rappresentanti nazionali dei ministeri della Salute. 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. Le conclusioni specifiche per paese sono state concordate di comune accordo e sono allegate al presente parere.

---

13 Nel 2020 i comitati hanno valutato esclusivamente l'attuazione delle RSP del 2019, principalmente mediante procedura scritta a causa della pandemia di COVID-19. Nel 2021 i comitati hanno convenuto di riesaminare l'attuazione delle RSP del 2020 (incentrate sulla pandemia di COVID-19), integrate da un sottoinsieme di pertinenti RSP del 2019 (che fanno riferimento a questioni più strutturali tuttora rilevanti). Nel 2022 l'approccio dell'anno precedente è stato confermato, ma anche modificato per ridurre il numero di riesami e tenere conto dell'assenza di RSP nel 2021: mentre l'EMCO si è avvalso dei propri strumenti di monitoraggio per valutare la pertinenza delle RSP del 2020 e del 2019 e individuare eventuali "sfide emergenti" non rilevate dalle precedenti raccomandazioni, il CPS ha chiesto agli Stati membri di scegliere l'opzione di sottoporsi a un riesame e ha rafforzato i riesami prevedendo discussioni tematiche più approfondite sui vari settori.

3.1. Riforme nel settore del dialogo sociale

Il 7 novembre 2022 l'EMCO ha svolto il riesame annuale del dialogo sociale insieme alle parti sociali europee e nazionali. Il riesame 2022, inteso a valutare la qualità e l'efficacia del dialogo sociale alla luce degli orientamenti in materia di occupazione, è stato arricchito da una discussione tematica sul ruolo del dialogo sociale nell'assicurare una transizione equa verso la neutralità climatica, nonché dalla discussione di alcuni esempi nazionali in materia di quadri istituzionali, coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione delle politiche e capacità delle parti sociali.

Nel corso della discussione tematica è stato sottolineato che la transizione verso economie e società climaticamente neutre richiede un approccio esteso a tutta l'amministrazione e a tutta la società. È pertanto fondamentale assicurare che le parti sociali possano interagire con i principali attori del processo e siano associate ai diversi soggetti e livelli delle amministrazioni nazionali. In tale contesto, alcuni Stati membri hanno ammesso la necessità di ulteriori sforzi volti a creare quadri adeguati per le consultazioni, in particolare tra le parti sociali e le autorità per l'energia e il clima, in vista dell'aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima nel periodo 2023-2024. Allo stesso tempo, è stato altresì sottolineato che, data la natura multiforme del processo di transizione e la varietà delle trasformazioni richieste, è necessario effettuare anche consultazioni separate e sistematiche con le organizzazioni della società civile. È stata inoltre posta in evidenza la dimensione locale della transizione verde, in particolare la necessità di coinvolgere le comunità nella concezione di progetti suscettibili di avere un forte impatto sulle economie locali.

I rappresentanti dei datori di lavoro hanno sottolineato in particolare l'interazione tra la transizione digitale e quella verde, nonché l'importante ruolo della dimensione settoriale, in particolare per quanto riguarda il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione della forza lavoro verso una produzione più verde. Nell'ambito delle politiche nazionali in materia di formazione, è stato posto l'accento sul miglioramento della concezione dei programmi di studio e delle qualifiche nonché della loro adattabilità all'evoluzione delle esigenze occupazionali quale elemento fondamentale per rafforzare il coordinamento e l'apprendimento comparativo a livello dell'UE. Anche il quadro di riferimento recentemente concordato per le competenze in materia di sostenibilità – GreenComp – è stato messo in evidenza quale nuovo importante strumento da esaminare ulteriormente nel quadro del coordinamento dell'EMCO nel corso del 2023. È stata inoltre evidenziata la complessità inerente alla valutazione delle future esigenze in termini di competenze, nonché, in relazione a ciò, l'importanza di rafforzare gli strumenti di previsione delle competenze. I sindacati hanno inoltre sottolineato il ruolo che la mobilità dei lavoratori può svolgere nell'affrontare le attuali e future carenze di competenze.

La discussione tematica ha trattato anche le conseguenze della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina sui prezzi dell'energia. Sono stati menzionati il ruolo della fiscalità e della protezione sociale nonché la necessità di indirizzare con precisione le misure di sostegno alle famiglie e alle imprese che ne hanno bisogno, mentre alcune parti sociali e alcuni Stati membri ritengono che un meccanismo analogo a SURE sarebbe appropriato per attenuare l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia e dei prodotti alimentari sull'economia europea o per promuovere con efficacia una transizione verde equa. È stata evocata anche la possibilità di introdurre un meccanismo temporaneo di tetto sui prezzi nel mercato europeo del gas.

È stata inoltre sottolineata l'importanza di fare buon uso delle risorse supplementari che i governi hanno ricevuto attraverso le imposte sui beni di consumo e su altri prodotti in un contesto di inflazione elevata.

Le parti sociali nazionali hanno un ruolo importante da svolgere in tali discussioni, vista la sovrapposizione tra la risposta strategica alla crisi energetica, anche per quanto riguarda il finanziamento della protezione sociale, e la contrattazione collettiva, anche in materia di salari e accesso alla formazione.

Dai riesami specifici per paese è emerso che in tutti gli Stati membri, con pochissime eccezioni, il quadro istituzionale per il dialogo sociale è più che adeguato. Tuttavia, rimane della massima importanza evitare un coinvolgimento meramente formalistico delle parti sociali e garantire un processo di consultazione tempestivo e significativo durante l'intero processo di elaborazione delle politiche. La qualità delle consultazioni può anche migliorare se sostenuta da risultati basati su dati concreti e da valutazioni d'impatto ex ante della legislazione proposta.

È stato inoltre osservato che, soprattutto in tempi di crisi, come quelli innescati dalla pandemia di COVID-19 e dall'aumento dei prezzi dell'energia e dei prodotti alimentari, resta fondamentale trovare un equilibrio tra la necessità dei governi di rispondere prontamente alle esigenze emergenti delle economie e delle società, da una parte, e la necessità di coinvolgere in modo significativo le parti sociali, accordando loro tempo sufficiente per i loro contributi, dall'altra. In tale contesto, anche lo sviluppo delle capacità svolge un ruolo, poiché le parti sociali che non dispongono di capacità sufficienti possono incontrare ulteriori ostacoli alla partecipazione in tempo utile a consultazioni informate.

La debole copertura della contrattazione collettiva resta preoccupante in alcuni Stati membri, in particolare nel settore privato, mentre in altri è stata rilevata una diminuzione dell'adesione. In alcuni casi, la corretta valutazione della rappresentatività delle parti sociali continua a essere problematica. Per gli Stati membri interessati sarà importante utilizzare in modo incisivo i fondi FSE+ 2021-2027 per lo sviluppo delle capacità delle parti sociali. Inoltre, in linea con la nuova direttiva dell'UE relativa a salari minimi adeguati, alcuni Stati membri dovranno intensificare gli sforzi per offrire condizioni maggiormente favorevoli e istituire un piano d'azione per la contrattazione collettiva.

3.2. Riforme in materia di segmentazione del mercato del lavoro, tassazione del lavoro e lavoro sommerso

Il 10 marzo 2023 l'EMCO ha svolto il suo riesame annuale sulla tassazione del lavoro e la segmentazione del mercato del lavoro, volto a valutare i progressi compiuti verso l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese (RSP) 2019-2022 e nell'affrontare le ulteriori sfide individuate dal monitoraggio dei risultati in materia di occupazione e dal quadro di valutazione della situazione sociale[14]. Oltre ai riesami specifici per paese, si è svolta una discussione tematica basata sui principali risultati della relazione comune sull'occupazione 2023.

a. Tassazione del lavoro

A causa dell'aumento dei prezzi dell'energia e dei prodotti alimentari causato dall'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, nel 2022 molti Stati membri hanno dovuto introdurre misure per attenuare l'impatto dell'inflazione sul reddito delle famiglie e dei lavoratori. Alcuni paesi si sono avvalsi del margine di bilancio a disposizione, mentre altri hanno aumentato le risorse disponibili, ad esempio applicando imposte sui proventi straordinari delle imprese energetiche. Alcuni paesi hanno affrontato il rischio di un aumento della tassazione dei redditi più bassi ("drenaggio fiscale") rivedendo le progressioni per scaglione.

[14] Conformemente alle modalità operative concordate per l'esercizio di sorveglianza multilaterale 2023, data l'ampia attenzione rivolta a molteplici serie di RSP e alle ulteriori sfide, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di scegliere di non partecipare a ciascun riesame qualora abbiano registrato "assenza di progressi" negli ultimi 12 mesi. **Belgio, Lettonia** e **Slovenia** hanno scelto di non partecipare al riesame. **Italia** e **Slovacchia** hanno scelto di non partecipare alla luce dell'ambito di applicazione più ampio delle rispettive RSP 2022 in materia fiscale.

Ciononostante, in molti Stati membri si sono registrati anche progressi nel rendere il sistema fiscale più verde e più favorevole a una crescita sostenibile, con una combinazione di incentivi per le attività rispettose dell'ambiente e disincentivi per l'uso dei combustibili fossili. Tuttavia, per sostenere una crescita inclusiva, molti Stati membri dispongono ancora di un margine significativo di riduzione della pressione fiscale sul lavoro e di miglioramento del regime fiscale e previdenziale. Aliquote marginali dell'imposta ben concepite possono incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare, e aumentare il numero di ore di lavoro. Inoltre, il cuneo fiscale sui lavoratori a basso salario resta elevato in molti Stati membri.

b. Segmentazione del mercato del lavoro

La segmentazione del mercato del lavoro nell'insieme degli Stati membri continua ad avere conseguenze su determinati gruppi, in particolare i giovani, le donne, i migranti e le persone scarsamente qualificate. In alcuni casi il lavoro a tempo parziale involontario resta elevato, con bassi tassi di transizione da contratti temporanei a contratti permanenti. Per tutto il 2022 molti Stati membri hanno proseguito gli sforzi volti a promuovere i contratti a tempo indeterminato come modalità di lavoro tipica, anche inasprendo la legislazione in materia di tutela dell'occupazione per quanto riguarda i contratti temporanei e altre forme di lavoro atipiche. La lotta contro gli abusi nel ricorso a forme di lavoro atipiche e al lavoro autonomo nonché il contrasto del lavoro sommerso continuano a costituire una priorità nell'agenda politica di molti Stati membri.

A tal fine, la maggiore frequenza delle ispezioni sul lavoro è stata integrata da ulteriori requisiti relativi al ricorso ad alcune forme di lavoro a tempo determinato, come i contratti a zero ore. Tuttavia, gli atti legislativi che interessano soltanto singoli tipi di contratti rischiano di rivelarsi inefficaci nell'affrontare la segmentazione del mercato del lavoro, poiché potrebbero avere l'unico effetto di spostare la preferenza dei datori di lavoro verso altri tipi di contratti atipici. Pur salvaguardando la necessità di un certo grado di flessibilità del mercato del lavoro in relazione alle fluttuazioni del ciclo economico, le riforme dovrebbero puntare a creare un quadro coerente che promuova i contratti a tempo indeterminato, favorisca il passaggio da posti di lavoro temporanei a posti di lavoro permanenti, promuova incentivi alla formazione sul posto di lavoro, garantisca l'accesso alla protezione sociale per tutti e crei condizioni di parità per le imprese.

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

Il 30 marzo e il 13 aprile 2023 l'EMCO ha svolto il suo riesame annuale sulle riforme nei settori dell'istruzione e delle competenze congiuntamente al comitato dell'istruzione al fine di valutare i progressi compiuti verso l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese (RSP) 2019-2022 e per affrontare le sfide complementari individuate dal monitoraggio dei risultati in materia di occupazione e dal quadro di valutazione della situazione sociale[15]. Oltre ai riesami specifici per paese, si è svolta una discussione tematica basata sui risultati della relazione comune sull'occupazione 2023 e su uno studio di caso presentato dall'Irlanda.

I risultati dell'istruzione e della formazione in tutti gli Stati membri continuano a essere fortemente influenzati dal contesto socioeconomico di provenienza dei discenti. Avere uno status socioeconomico svantaggiato, provenire da un contesto migratorio, appartenere a un gruppo minoritario o vivere in una zona rurale continuano a costituire i principali fattori all'origine dei divari esistenti. Rispetto ad altri gruppi, i discenti svantaggiati hanno maggiori probabilità di conseguire risultati al di sotto delle aspettative in fatto di lettura, matematica e scienze e di abbandonare precocemente l'istruzione o la formazione. Inoltre, la partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia rimane al di sotto della media per i bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale e per i gruppi vulnerabili. Sebbene 13 Stati membri abbiano raggiunto l'obiettivo dello spazio europeo dell'istruzione per il 2030 per quanto riguarda il tasso di completamento del ciclo di istruzione terziaria, alcuni paesi sono in ritardo. In molti paesi le disparità di genere sono sostanziali e in aumento. Mentre le donne superano gli uomini in termini di tassi di istruzione terziaria in generale, la loro percentuale nel settore delle discipline STEM (scienze, tecnologia, ingegneria e matematica) è inferiore. Gli Stati membri stanno facendo i conti con la carenza sempre maggiore di insegnanti, in particolare nelle discipline STEM e nelle zone svantaggiate dal punto di vista socioeconomico.

[15] Conformemente alle modalità operative concordate per l'esercizio di sorveglianza multilaterale 2023, data l'ampia attenzione rivolta a molteplici serie di RSP e alle ulteriori sfide, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di scegliere di non partecipare a ciascun riesame qualora abbiano registrato "assenza di progressi" negli ultimi 12 mesi. **Cipro**, **Germania** e **Ungheria** hanno scelto di non partecipare al riesame.

In risposta alle sfide summenzionate, gli Stati membri hanno attuato o stanno attuando riforme maggiormente mirate ai gruppi vulnerabili e intese ad affrontare le disparità regionali nell'accesso a un'istruzione di qualità, oltre a modernizzare l'istruzione superiore, anche attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, i fondi della politica di coesione e il Fondo per una transizione giusta. Inoltre, si stanno compiendo sforzi per integrare ulteriormente l'istruzione connessa al digitale, all'ecologia e allo sviluppo sostenibile nei programmi di studio fin dalle prime fasi dell'istruzione.

Mentre gli Stati membri stanno intensificando gli sforzi per migliorare le competenze degli insegnanti, in particolare le competenze digitali, sono in fase di attuazione anche misure volte ad affrontare le carenze, in particolare rafforzando l'attrattiva della professione di insegnante e introducendo percorsi alternativi verso tale professione. La proclamazione dell'Anno europeo delle competenze può rappresentare per gli Stati membri un'opportunità senza precedenti per sensibilizzare i cittadini dell'UE in merito all'importanza di sviluppare le loro competenze, anche al fine di conseguire l'obiettivo principale dell'UE per il 2030 e i relativi obiettivi nazionali in materia di competenze. Dai dati disponibili emerge che persistono disparità in ordine alla partecipazione all'apprendimento degli adulti e che le persone che ne hanno presumibilmente più bisogno — ad esempio le persone meno qualificate — partecipano molto meno delle persone più istruite. La partecipazione all'apprendimento è minore anche per coloro che vivono nelle zone rurali, a testimonianza della necessità di migliorare le infrastrutture di formazione e di continuare a investire nell'apprendimento a distanza.

Nonostante i maggiori sforzi compiuti in tutti gli Stati membri, alle competenze digitali potrebbe essere accordata una priorità maggiore nel contesto delle politiche di formazione, in particolare nei paesi in cui la percentuale di adulti che dispone almeno delle competenze digitali di base è bassa. In tali casi, anche le lacune in termini di competenze digitali dovrebbero continuare a essere colmate, in particolare nei casi che interessano le donne, le persone scarsamente qualificate, i disoccupati e le persone inattive.

Vari Stati membri hanno introdotto o prevedono di introdurre politiche di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione con l'obiettivo di affrontare le crescenti carenze di competenze nei settori ad alta domanda (come l'assistenza sanitaria), contrastare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e adeguare le competenze della manodopera ai cambiamenti del mondo del lavoro, anche con il sostegno delle risorse disponibili a titolo del FSE+ e di *NextGenerationEU*. Le microcredenziali e i conti individuali di apprendimento sono sempre più spesso testati come mezzi atti a rendere le opportunità di apprendimento più accessibili, flessibili e adattate alle esigenze dei singoli. In un contesto caratterizzato da condizioni tese sul mercato del lavoro e da un basso tasso di disoccupazione, gli Stati membri stanno introducendo sempre più misure di formazione rivolte principalmente ai più vulnerabili, il cui potenziale rimane inutilizzato.

La consapevolezza dell'importanza di strumenti di previsione delle competenze solidi e affidabili è anch'essa in ulteriore aumento. In alcune circostanze, resta la questione di una migliore integrazione dei sistemi di analisi del fabbisogno di competenze nelle politiche in materia di istruzione e formazione.

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

Il 31 marzo 2023 l'EMCO ha condotto il suo riesame annuale delle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) e dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) al fine di valutare i progressi compiuti nell'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese (RSP) 2019-2022 e affrontare le sfide complementari individuate nel monitoraggio dei risultati in materia di occupazione e nel quadro di valutazione della situazione sociale[16]. Prima dei riesami specifici per paese si è svolta una discussione tematica basata sui principali risultati della relazione comune sull'occupazione 2023, sui contributi del presidente della rete degli SPI e sulla presentazione, da parte della Francia, del suo progetto sui "territori a zero disoccupazione di lungo periodo".

[16] Conformemente alle modalità operative concordate per l'esercizio di sorveglianza multilaterale 2023, data l'ampia attenzione rivolta a molteplici serie di RSP e alle ulteriori sfide, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di scegliere di non partecipare a ciascun riesame qualora abbiano registrato "assenza di progressi" negli ultimi 12 mesi. **Bulgaria** e **Ungheria** hanno scelto di non partecipare al riesame.

Nel 2022 l'occupazione ha continuato a crescere in tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Attestandosi al 74,9 % nel quarto trimestre del 2022, il tasso di occupazione nell'UE-27 risultava superiore di due punti percentuali rispetto ai livelli pre-pandemia. Permangono tuttavia notevoli divari tra gli Stati membri e i diversi gruppi socioeconomici. Sono ancora necessari sforzi per promuovere opportunità di occupazione di qualità e aumentare i tassi di occupazione di donne, giovani, persone scarsamente qualificate, persone con disabilità, persone provenienti da un contesto migratorio e minoranze etniche, al fine di conseguire gli obiettivi occupazionali per il 2030 del piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Nel contesto degli sviluppi positivi del mercato del lavoro, il lieve aumento della disoccupazione di lungo periodo desta preoccupazione.

Di fronte al forte aggravamento delle carenze di manodopera e competenze, che interessa la stragrande maggioranza delle economie europee, gli Stati membri e i loro servizi pubblici per l'impiego (SPI) si concentrano sempre più sulle politiche di formazione, in particolare sulle competenze verdi e digitali, nonché sulle occupazioni e i settori che registrano una maggiore domanda (ad esempio assistenza sanitaria e turismo), anche per promuovere transizioni sostenibili nel mercato del lavoro. Tuttavia, l'importanza di migliorare la qualità del sostegno fornito ai gruppi più vulnerabili è ampiamente riconosciuta e sono state introdotte misure a tal fine, in particolare per rafforzare l'orientamento professionale e la sensibilizzazione.

Cionondimeno, in molti Stati membri dell'UE la percentuale di persone in cerca di lavoro che partecipano a interventi sulle politiche del mercato del lavoro resta ben al di sotto del 40 % e la spesa per le politiche attive del mercato del lavoro è inferiore al 2 % del PIL, il che indica la necessità di rafforzare l'offerta di misure ben concepite e di intensificare gli sforzi volti a migliorarne l'inclusività. A tale riguardo, ci si sta adoperando per migliorare la fornitura di servizi e la capacità degli SPI, anche attraverso strumenti digitali e migliori strumenti di previsione per il mercato del lavoro e le competenze. Tuttavia, il livello di maturità organizzativa e di capacità degli SPI resta disomogeneo tra gli Stati membri e sono ancora necessari sforzi, tra l'altro per migliorare i partenariati e la cooperazione con altri attori, come gli istituti di istruzione e formazione e i datori di lavoro.

Il sostegno fornito dai fondi di coesione e l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza stanno aiutando molti Stati membri ad affrontare le principali sfide connesse all'attuazione delle politiche attive del mercato del lavoro. La definizione delle politiche potrebbe tuttavia beneficiare di una valutazione più sistematica degli interventi passati.

3.5. Riforme nel settore della partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso l'accesso all'ECEC e all'assistenza a lungo termine

Il 24 maggio 2023 l'EMCO e il CPS hanno svolto il loro riesame annuale su questioni di interesse comune, in particolare la protezione sociale, il sostegno al reddito e l'accesso ai servizi, con particolare attenzione alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro connessa ai servizi, al fine di valutare i progressi compiuti verso l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2019-2022. Il riesame si è basato su una presentazione tematica da parte della Commissione, anche sulla scorta dei risultati della relazione comune sull'occupazione 2023.

In molti paesi dell'UE persistono notevoli divari di genere in termini sia di partecipazione al mercato del lavoro che di intensità di lavoro, e la percentuale di lavoratori a tempo parziale tra le donne occupate è ancora superiore di 20 punti percentuali in media nell'UE rispetto a quella degli uomini. Le responsabilità di assistenza, anche in relazione alle persone bisognose di assistenza a lungo termine e ai bambini, rimangono uno dei principali fattori che ostacolano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la loro occupazione a tempo pieno in molti Stati membri, lasciando circa 7,7 milioni di donne fuori dal mercato del lavoro. L'impatto della genitorialità sull'occupazione femminile resta sostanzialmente negativo nell'UE (-10,6 punti percentuali), con divari particolarmente ampi in alcuni Stati membri. A livello dell'UE, la partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia (ECEC) per i bambini di età inferiore ai tre anni è aumentata arrivando al 36,2 % nel 2021. La situazione varia tuttavia notevolmente da uno Stato membro all'altro e sono molti gli Stati membri in ritardo rispetto agli obiettivi di Barcellona riveduti.

Si osservano nondimeno progressi a livello generale nell'offerta di accesso a un'educazione e cura della prima infanzia di buona qualità e a prezzi abbordabili, in particolare attraverso l'ampliamento dell'offerta di posti disponibili e il sostegno alle famiglie a basso reddito nell'accesso ai servizi. In alcuni casi, la partecipazione all'ECEC è aumentata grazie all'abbassamento dell'età dell'istruzione obbligatoria. Nonostante gli sforzi compiuti, permangono notevoli sfide per quanto riguarda il miglioramento dell'accesso dei bambini provenienti da un contesto socioeconomico svantaggiato e l'adattamento dell'ECEC alle esigenze dei bambini con disabilità o che necessitano di cure speciali.

Per garantire l'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità a prezzi abbordabili, resta fondamentale affrontare l'elevato livello di informalità, le condizioni di lavoro difficili e la carenza di competenze nel settore dell'assistenza a lungo termine. Sono in corso di attuazione misure volte a sviluppare servizi di assistenza sul territorio, ampliare i servizi di assistenza domiciliare e creare centri di assistenza diurna a lungo termine. In alcuni casi, per far fronte alla carenza di personale sono stati forniti finanziamenti supplementari per la formazione del personale infermieristico e per sostenere i prestatori di assistenza informale.

Si rilevano, inoltre, sforzi per rafforzare il necessario coordinamento tra le diverse amministrazioni e i diversi livelli di governance, spesso richiesto per ampliare i servizi di ECEC e i servizi di assistenza a lungo termine e migliorarne la qualità.

I fondi dell'UE, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), sono stati ampiamente utilizzati per ampliare la fornitura di servizi di assistenza a lungo termine e di servizi di ECEC, anche per la costruzione e la ristrutturazione di strutture per l'educazione e la cura della prima infanzia e la creazione di luoghi per i bambini. È essenziale tenere in debita considerazione la futura sostenibilità delle misure attuate.

Permangono sfide relative alla facilitazione dell'accesso ai servizi di cura per l'infanzia e di assistenza a lungo termine per i minori sfollati e le persone provenienti dall'Ucraina in fuga dal paese dopo l'aggressione russa, anche ai fini dell'inserimento delle donne ucraine nel mercato del lavoro.

3.6. Riforme nel settore della protezione sociale e dell'inclusione sociale

Le politiche di protezione e inclusione sociale sostengono lo sviluppo individuale, rafforzano la coesione sociale, promuovono risultati positivi sul mercato del lavoro e stimolano la crescita economica. Il buon funzionamento dei sistemi di protezione sociale può attenuare l'impatto sull'individuo e sulla società di crisi e shock, come dimostrato durante la pandemia di COVID-19, o nell'attuale contesto di inflazione elevata e di impennata dei costi dell'energia.

I precedenti lavori del CPS[17] hanno consentito di individuare alcune carenze nei sistemi di protezione sociale e di inclusione sociale degli Stati membri, anche in termini di adeguatezza e copertura di varie prestazioni, in particolare per i lavoratori atipici e i lavoratori autonomi. L'evoluzione dei mercati del lavoro, gli sviluppi tecnologici e i cambiamenti demografici richiedono un adattamento e un miglioramento continui dei sistemi di protezione sociale europei.

Il pilastro europeo dei diritti sociali e il relativo piano d'azione forniscono un quadro politico a livello dell'UE per stimolare le riforme politiche. Tra le numerose iniziative del piano d'azione, la *raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi*, del 2019, e la *raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, del 2023, guidano gli Stati membri nel miglioramento dei rispettivi sistemi di protezione sociale e inclusione sociale.

Inoltre, il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) mette a disposizione un sostegno agli sforzi nazionali di riforma, con l'assegnazione di 13,4 miliardi di euro per sovvenzioni e prestiti connessi a misure di protezione e inclusione sociale in diciotto Stati membri[18]. I piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PRR) di tali Stati membri coprono un'ampia gamma di riforme e investimenti volti a rafforzare i sistemi nazionali di protezione sociale in relazione alla loro efficacia, qualità e resilienza, a seconda delle esigenze specifiche di ciascun paese.

---

17 Relazione annuale 2021 del comitato per la protezione sociale.

18 Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Cechia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia.

a. Risultati orizzontali dei riesami specifici per paese

Nell'ambito dei suoi riesami annuali multilaterali dell'attuazione, nell'aprile 2023 il CPS ha esaminato i risultati di nove Stati membri con raccomandazioni specifiche per paese (RSP)nel settore della protezione sociale e dell'inclusione sociale. Altre cinque RSP di interesse comune sono state esaminate nel corso di una sessione congiunta con l'EMCO nel mese di maggio. Otto delle RSP esaminate contengono riferimenti relativi all'efficacia dei sistemi nazionali di protezione sociale in termini di adeguatezza, orientamento e copertura delle prestazioni di sostegno al reddito, in combinazione con l'accesso ai servizi. A cinque Stati membri è stato raccomandato di rafforzare l'offerta di alloggi sociali e/o a prezzi accessibili. A due Stati membri sono state inoltre rivolte raccomandazioni relative all'offerta di servizi di assistenza a lungo termine e di educazione e cura della prima infanzia a prezzi accessibili e di qualità, anche nel contesto del sostegno alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

I riesami specifici per paese del CPS hanno rivelato quanto segue.

- In alcuni casi sono in corso importanti sforzi per riformare i **sistemi di protezione sociale e inclusione sociale** esistenti, e gli Stati membri stanno applicando gli insegnamenti tratti durante la crisi COVID per definire misure più permanenti che possano migliorare il funzionamento dei rispettivi sistemi nazionali. Ciò comporta l'erogazione integrata di varie prestazioni in denaro e in natura, unitamente all'accesso a servizi sociali di qualità e a misure volte a garantire un coordinamento efficace tra i servizi finalizzati all'inclusione sociale e al (re)inserimento nel mercato del lavoro. Poiché la maggior parte delle riforme presentate è in una fase iniziale, sono necessari un monitoraggio e una valutazione solidi dei risultati per garantire che le singole riforme continuino a essere pertinenti e ad avere successo.

- Inoltre, diversi Stati membri esaminati si concentrano sull'affrontare le sfide della povertà migliorando l'adeguatezza e la copertura delle prestazioni (ad esempio Ungheria, Portogallo e Lettonia), per esempio garantendo un'adeguata indicizzazione delle prestazioni nel contesto degli attuali tassi di inflazione elevati (ad esempio la Lettonia). Il miglioramento dell'efficacia delle reti di sicurezza nazionali attraverso la semplificazione e la razionalizzazione è un tema centrale per il Portogallo, la Lettonia e la Finlandia, mentre la Polonia e l'Ungheria riferiscono misure mirate riguardanti particolari fasce di età o settori di erogazione delle prestazioni e accesso ai servizi.

- Gli esami **relativi agli alloggi** hanno confermato che i costi abitativi possono rappresentare una notevole sfida per le famiglie, soprattutto nelle città più grandi e per le famiglie vulnerabili. Nei paesi esaminati vi è un ampio riconoscimento politico di queste sfide, e si registra un impegno ad agire a livello politico attraverso piani, riforme e investimenti. I quadri di monitoraggio e il coordinamento delle politiche abitative con politiche complementari (ad esempio il sostegno al reddito) e servizi (ad esempio i trasporti) sono considerati necessari per il successo di tale azione.

- Gli Stati membri esaminati riferiscono varie misure legislative e/o di investimento volte ad aumentare l'offerta di alloggi, compresi gli alloggi sociali e/o gli alloggi in affitto a prezzi accessibili. Tali misure richiedono tuttavia importanti interventi finanziari e lunghi tempi di avviamento, che potrebbero ritardare l'attuazione dell'accesso ad alloggi adeguati anche quando vengono elaborati piani e politiche. L'attuale periodo di inflazione elevata può rappresentare un'ulteriore sfida per le strategie già in atto.

- Ci si sta adoperando anche per rafforzare il quadro legislativo e la capacità amministrativa delle varie autorità coinvolte nell'offerta di alloggi a prezzi accessibili (Spagna, Lituania). Un'attenzione particolare è riservata anche alla fornitura di servizi per esigenze specifiche, come gli alloggi per le persone con disabilità, le politiche basate sull'approccio "Prima la casa" (*Housing First*) per le persone senza dimora, le politiche di desegregazione e la prevenzione degli sfratti (Ungheria, Danimarca).

- I riesami congiunti dell'EMCO e del CPS sull'**offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia** nel contesto della partecipazione delle donne al mercato del lavoro hanno dimostrato che sono necessari ulteriori sforzi per aumentare la capacità e migliorare l'accessibilità economica. Rispondere a queste preoccupazioni consentirebbe ai genitori di accedere a posti di lavoro a tempo pieno e migliorerebbe il benessere dei bambini. Inoltre, poiché quasi un bambino su quattro è a rischio di povertà o di esclusione sociale, continueranno a essere necessari sforzi mirati per sostenere i minori a rischio e i loro genitori.

b. Risultati della discussione tematica sulla protezione sociale e l'inclusione sociale

La discussione tematica del CPS in questo settore si è concentrata sul ruolo delle prestazioni e della fornitura di servizi per la riduzione della povertà e il (re)inserimento nel mercato del lavoro. A sostegno della discussione, è stato presentato uno *studio esplorativo su come colmare le lacune relative alle conoscenze e individuare i punti di forza e le sfide nell'efficacia dei regimi di reddito minimo degli Stati membri* (disponibile solo in lingua inglese). Nella discussione che ne è scaturita, i delegati hanno esaminato in che modo i vari elementi della definizione delle politiche potrebbero interagire e quali sono i fattori di successo dell'erogazione integrata delle prestazioni in denaro e delle politiche di attivazione.

Lo scambio ha dimostrato quanto segue.

- Gli Stati membri considerano le politiche sociali un investimento e un fattore produttivo, in quanto le riforme nel settore della protezione sociale e dell'inclusione sociale possono sostenere la crescita economica e promuovere l'occupazione.

- Il processo di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale e di inclusione sociale, in corso in molti Stati membri in linea con i principi di inclusione attiva, pone l'accento su un adeguato sostegno al reddito, sul sostegno all'integrazione sociale e alla partecipazione al mercato del lavoro, nonché sulla fornitura di servizi di qualità e a prezzi abbordabili. Per avere successo, tali riforme dovrebbero tenere conto dell'intera gamma di prestazioni e servizi sociali che sostengono le persone durante tutto il loro ciclo di vita e considerare l'interazione tra i vari elementi di sostegno al reddito. Tale approccio integrato dovrebbe ridurre la dipendenza dalle prestazioni sociali e la vulnerabilità dei beneficiari, fornendo nel contempo risorse finanziarie adeguate per contrastare la povertà e sostenere le famiglie a basso reddito e le persone in situazioni di vulnerabilità.

- I regimi di reddito minimo sono una componente importante dei sistemi nazionali di protezione sociale e di inclusione sociale. In quasi tutti i paesi europei non sono sufficienti a mantenere le persone al di sopra della soglia di povertà. Sebbene un'ampia gamma di prestazioni complementari in denaro e in natura possa fornire un sostegno aggiuntivo, nella maggior parte dei casi tali prestazioni sono soggette a procedure supplementari di accertamento delle fonti di reddito e di richiesta. La semplificazione e la razionalizzazione delle prestazioni sociali dovrebbero migliorare l'adeguatezza dei regimi di protezione del reddito. Nell'attuale contesto caratterizzato da un'inflazione elevata è stato posto l'accento sull'indicizzazione regolare e sui meccanismi di adeguamento automatico del sostegno al reddito.

- Per gli Stati membri, trovare il giusto equilibrio tra garantire l'adeguatezza delle prestazioni sociali e creare incentivi al lavoro continua a rappresentare una questione importante. Nella maggior parte dei paesi i programmi di assistenza sociale sono concepiti per collegare l'erogazione delle prestazioni alle misure di attivazione. Per facilitare l'accesso al lavoro o aumentare l'intensità del lavoro, alcuni paesi applicano incentivi finanziari mediante misure temporanee di eliminazione graduale delle prestazioni (meccanismo di riduzione graduale) quando le persone entrano nel mercato del lavoro o partecipano a programmi di formazione professionale o di lavoro pubblico. Oltre agli incentivi finanziari, sono disponibili misure di politica attiva del mercato del lavoro, tra cui programmi di formazione e di miglioramento del livello delle competenze, integrazioni salariali e regimi temporanei di lavoro pubblico o sociale per aiutare le persone a inserirsi nel mercato del lavoro. Tuttavia, la partecipazione dei percettori di reddito minimo alle misure delle politiche attive del mercato del lavoro non è sempre garantita e/o è limitata alla partecipazione al lavoro pubblico.

- Sono stati evidenziati il problema della mancata fruizione delle prestazioni e la necessità di esaminare gli ostacoli e di valutare periodicamente i regimi esistenti per definire politiche efficaci. L'ulteriore semplificazione e la maggiore trasparenza dei sistemi di protezione sociale e di inclusione sociale, sostenute dalle tecnologie digitali, sono state individuate come vie per affrontare gli ostacoli e migliorare l'erogazione di prestazioni e servizi.

- Gli sforzi volti a migliorare la copertura e l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale e di inclusione sociale dovrebbero essere integrati da riflessioni sulle modalità di finanziamento di tali sistemi, poiché è opportuno affrontare in modo globale le preoccupazioni relative all'adeguatezza e alla sostenibilità. Sebbene l'equilibrio tra le varie fonti di finanziamento sia specifico per ciascuno Stato membro, occorre continuare a riflettere su fonti di finanziamento nuove e alternative.

- Infine, l'apprendimento tra pari e lo scambio di migliori prassi e di approcci innovativi sono stati individuati come strumenti altamente efficaci, che facilitano una comprensione condivisa delle sfide interconnesse e sostengono gli sforzi di riforma degli Stati membri.

3.7. Riforme nel settore delle pensioni

I sistemi pensionistici nazionali sono un tema centrale sin dall'inizio del semestre europeo. Di fronte alle prospettive di invecchiamento della popolazione, riduzione del numero di europei in età lavorativa e mercati del lavoro in evoluzione, gli Stati membri si stanno adoperando a favore di una serie di riforme per contenere la spesa pensionistica, preservando nel contempo l'equità, anche a livello intergenerazionale, dei rispettivi sistemi pensionistici. Gli sforzi volti a salvaguardare l'adeguatezza delle pensioni, in particolare, hanno assunto un ruolo di primo piano negli ultimi anni, come osservato nella relazione del 2021 sull'adeguatezza delle pensioni elaborata dal CPS e dalla Commissione europea e confermato anche nella relazione comune sull'occupazione 2022.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) offre sostegno alle misure nazionali di riforma delle pensioni. I piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PRR) di quattordici Stati membri includono misure di riforma delle pensioni o prestazioni minime di vecchiaia[19].

a. Risultati orizzontali dei riesami specifici per paese

In tale contesto, nel febbraio 2023 il CPS ha esaminato i progressi compiuti da otto Stati membri nel settore delle pensioni, in risposta alle raccomandazioni specifiche per paese loro rivolte nel 2022. La maggior parte di queste raccomandazioni era incentrata su questioni relative alla sostenibilità di bilancio, con elementi inerenti all'adeguatezza, all'equità e all'uguaglianza, presenti per tre dei paesi esaminati, e riferimenti alla necessità di una riforma generale del sistema pensionistico, presenti per due paesi. Alla maggior parte degli Stati membri esaminati sono state rivolte raccomandazioni specifiche per paese formulate in modo analogo nei precedenti cicli del semestre europeo, il che attesta la natura strutturale e a lungo termine delle sfide osservate.

[19] Belgio, Germania, Spagna, Croazia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

Dalle discussioni in sede di CPS è emerso che gli Stati membri esaminati riconoscono le sfide individuate e stanno adottando misure per affrontarle. È stata riferita un'ampia gamma di misure.

- Nella maggior parte degli Stati membri esaminati sono state adottate azioni specifiche per studiare la questione e predisporre una risposta politica. Tali azioni comprendono relazioni periodiche specifiche sul funzionamento del sistema pensionistico e l'istituzione di apposite commissioni per gestire le riforme pensionistiche (ad esempio, in Cechia, Germania, Irlanda, Lussemburgo e Ungheria).

- Gli Stati membri riconoscono che promuovere una maggiore partecipazione al mercato del lavoro in generale o sostenere specificamente l'occupazione dei lavoratori anziani può migliorare la sostenibilità di bilancio del sistema pensionistico. Mentre nella maggior parte degli Stati membri esaminati (esclusa la Francia) non sono previste ulteriori azioni per innalzare l'età pensionabile legale, è in corso l'adozione di misure — ad esempio riduzione dei contributi sociali, cofinanziamento, suggerimenti di possibili posti di lavoro, opportunità di formazione o orientamento professionale — per innalzare l'età pensionabile effettiva e incoraggiare il pensionamento differito (Cechia, Irlanda, Polonia).

- Nel tentativo di affrontare le sfide in materia di sostenibilità, diversi Stati membri stanno adottando misure per incrementare le entrate del sistema di assicurazione pensionistica aumentando l'aliquota contributiva e/o ampliando la base di finanziamento (Germania, Irlanda). In alcuni degli Stati membri esaminati sono stati previsti fondi specifici per contribuire a colmare il deficit dell'assicurazione pensionistica (ad esempio in Lussemburgo).

- In alcuni degli Stati membri esaminati sono stati inoltre compiuti sforzi per mantenere o migliorare l'equità dei sistemi pensionistici. La Francia sta adottando misure per avviare un'ampia e ambiziosa riforma, mentre Germania e Paesi Bassi stanno sondando la possibilità di sviluppare ulteriormente le pensioni professionali e individuali.

Il CPS ha accolto con favore le misure riferite e valuta positivamente gli sforzi compiuti dagli Stati membri. Al tempo stesso, dalle discussioni in seno al comitato è emersa la necessità di ulteriori azioni per rispondere pienamente alle richieste formulate nelle raccomandazioni specifiche per paese, poiché in molti casi le misure riferite devono ancora essere attuate, mentre in altri casi il processo legislativo è in una fase iniziale.

b. Esito della discussione tematica nel settore delle pensioni

Oltre ai riesami specifici per paese, il CPS ha anche avviato una discussione orizzontale, incentrata sulle *misure adottate da tutti gli Stati membri per tutelare il tenore di vita dei pensionati in un contesto di inflazione elevata e di impennata dei costi dell'energia*. L'esito di tale discussione è riportato di seguito.

Nel 2022 il tasso di inflazione annuo in Europa ha raggiunto un livello record pari al 9,2 %, ossia circa tre volte superiore a quello del 2021. I prezzi dell'energia, che sono drasticamente aumentati a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, sono tra i principali fattori alla base dell'inflazione galoppante: i prezzi al consumo di alloggi, acqua, gas ed energia elettrica sono aumentati del 18 % in un solo anno[20].

[20] Eurostat, set di dati fonte *prc_hicp_aind*, 22.5.2023.

Anche se colpisce tutte le famiglie (vulnerabili), l'aumento dei livelli dei prezzi può comportare sfide specifiche per i pensionati, la cui salute in generale è più fragile rispetto alla popolazione in età lavorativa. I pensionati hanno inoltre meno controllo e flessibilità nell'adeguarsi al mutare delle circostanze, in quanto non possono modificare facilmente i loro modelli di consumo o aumentare il loro carico di lavoro per integrare il reddito. L'indicizzazione delle pensioni, una delle principali fonti di adeguamento del reddito, è effettuata solitamente con un certo ritardo (generalmente una volta all'anno) e, nella maggior parte dei casi, a un livello inferiore rispetto alla crescita salariale. Inoltre, la misura in cui la correzione dell'inflazione incide sulle pensioni può dipendere anche dalla struttura generale del sistema pensionistico. Anche gli anziani singoli e gli anziani a rischio di povertà sono particolarmente colpiti dall'impennata dei prezzi dell'energia e sono esposti a un rischio di povertà energetica relativamente più elevato.

In tale contesto, la discussione tematica in seno al CPS si è concentrata sulle misure adottate dagli Stati membri per tutelare il tenore di vita dei pensionati. Lo scambio ha confermato quanto segue.

- I governi di tutta l'UE hanno iniziato a intervenire con misure politiche volte ad attenuare l'impatto dell'aumento dei prezzi dei beni di consumo e dell'energia già nel 2021, ma la situazione a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina ha richiesto un ulteriore rafforzamento della loro risposta.

- Spinti dalla necessità di fornire una risposta tempestiva, la maggior parte dei paesi ha inizialmente optato per azioni che forniscono sostegno alla popolazione in generale, ma sono state messe in atto anche alcune misure soggette a particolari condizioni di reddito o misure destinate a gruppi vulnerabili specifici. Quest'ultimo è considerato uno sviluppo positivo, in quanto il sostegno non mirato desta notevoli preoccupazioni a livello di bilancio; rischia di fornire assistenza insufficiente a coloro che ne hanno più bisogno e potrebbe alimentare ulteriori pressioni inflazionistiche.

- Le misure non mirate riferite dagli Stati membri sono per lo più di natura temporanea, ma alcuni Stati membri hanno adottato misure per aumentare i redditi attraverso l'aumento del livello delle prestazioni (compresa la pensione non contributiva, ad esempio la Spagna) o l'ampliamento della relativa ammissibilità. Un gran numero di paesi ha introdotto pagamenti per aumentare i redditi in generale o per coprire direttamente le bollette energetiche. Molti paesi hanno introdotto sovvenzioni, in funzione dei livelli di consumo di energia elettrica, gas o riscaldamento in generale per la stagione invernale. Alcuni Stati membri hanno introdotto massimali sui prezzi o un'IVA ridotta per l'energia.

- Per quanto riguarda in particolare i pensionati, l'adeguamento degli attuali meccanismi di indicizzazione delle pensioni ha rappresentato un elemento importante della risposta politica degli Stati membri. Tali meccanismi esistono in tutta l'UE e consentono alle pensioni di crescere in funzione dell'aumento dei prezzi o dei salari o di una combinazione delle due cose. Nella maggior parte dei casi, le pensioni sono indicizzate una volta all'anno. In alcuni paesi viene attivato un aggiornamento straordinario o un meccanismo di indicizzazione più favorevole nel caso in cui l'inflazione o la crescita salariale superi una determinata soglia (ad esempio in Cechia e in Lussemburgo) o è aggiunto un supplemento se la crescita del PIL supera un determinato livello (in Ungheria). La gravità e la rapida evoluzione dell'attuale crisi del costo della vita hanno portato alcuni Stati membri a rafforzare o ad anticipare le misure di indicizzazione, talvolta con effetto retroattivo (ad esempio Finlandia, Ungheria, Italia, Lituania, Lettonia, Malta, Romania, Slovacchia e Slovenia). Nell'attuale periodo di crescita straordinaria dell'inflazione, in cui si registra anche un calo dei salari reali, l'indicizzazione delle pensioni potrebbe essere più favorevole per i pensionati rispetto all'indicizzazione dei salari, ma comporta un costo finanziario significativo, pertanto la misura in cui potrebbe essere sostenuta dipenderà dal margine di bilancio esistente e dalle preferenze nazionali.

- Alcuni Stati membri hanno introdotto misure supplementari o adattato alcune delle loro misure di portata generale ai pensionati a basso reddito. Tali azioni comprendono pagamenti concessi in base al reddito o alle entrate (Croazia, Polonia, Danimarca), supplementi alle pensioni più basse (Cipro), (re)-introduzione della 13ª mensilità per le pensioni (Polonia e Ungheria) e della 14ª mensilità per le pensioni, soggetta a particolari condizioni di reddito (Polonia). l'introduzione o l'aumento delle indennità di alloggio e/o del sussidio per il riscaldamento (Cechia, Finlandia, Svezia, Irlanda e Slovenia).

Infine, la discussione ha confermato che, data la gravità e il previsto protrarsi della crisi del costo della vita, vi è margine per ulteriori scambi, nel contesto delle attività di apprendimento reciproco del CPS, sulla gamma di misure di sostegno, pianificate o attuate dagli Stati membri.

3.8. Riforme nel settore dell'assistenza sanitaria

Una buona salute migliora il benessere delle persone ed è un prerequisito necessario per una crescita economica e sociale sostenibile a lungo termine. La pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza i limiti esistenti dei sistemi sanitari europei e ha rafforzato la necessità di migliorarne il funzionamento e la preparazione a eventuali crisi future. In risposta, diversi Stati membri hanno avviato riforme per promuovere sistemi sanitari più resilienti, anche quando la pandemia era ancora in corso nel 2021 e nel 2022.

Gli sforzi di riforma in corso negli Stati membri comprendono misure volte ad affrontare le sfide connesse alla pandemia (quali l'ammodernamento delle strutture sanitarie e il miglioramento delle capacità in materia di sanità pubblica), ma anche misure volte ad affrontare problemi di ordine più strutturale connessi all'accesso all'assistenza sanitaria e alla carenza di personale. Nel 2020 si è registrato un aumento molto significativo della spesa per la prevenzione sanitaria (26 %), sebbene a partire da una bassa percentuale del bilancio di base (meno del 3 % della spesa sanitaria complessiva nel 2019) e in larga misura dovuto alle misure di risposta alla crisi COVID-19.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) offre un sostegno significativo agli sforzi nazionali di riforma. A tal fine, i piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PRR) di tutti i 27 Stati membri prevedono investimenti specifici per le riforme sanitarie, per un importo complessivo di oltre 43 miliardi di euro.

a. Risultati orizzontali dei riesami specifici per paese in materia di assistenza sanitaria

Nel 2022 sono state rivolte raccomandazioni specifiche per paese relative all'assistenza sanitaria a otto Stati membri. Le raccomandazioni sono multidimensionali e coprono un'ampia gamma di questioni: quattro RSP riguardano sfide in materia di riforme nel settore dell'assistenza sanitaria di base (Grecia, Polonia, Ungheria, Lituania) e in quello della prevenzione sanitaria (Ungheria, Lituania) e la diffusione della sanità elettronica (Polonia). Due RSP evidenziano preoccupazioni in materia di adeguatezza e uguaglianza (Grecia, Lettonia), una RSP si concentra sulla carenza di forza lavoro (Paesi Bassi), una sull'integrazione dei servizi sanitari e sociali (Estonia) e un'altra sulla sostenibilità di bilancio (Slovenia). Tre delle raccomandazioni contengono riferimenti ad altri settori correlati (assistenza a lungo termine per l'Estonia e la Slovenia e protezione sociale per la Lettonia), quindi sono state esaminate dal comitato nell'ambito delle sessioni dedicate all'assistenza a lungo termine e alla protezione sociale e all'inclusione sociale.

I riesami specifici per paese in materia di assistenza sanitaria hanno dimostrato quanto segue.

- Gli Stati membri riconoscono la natura multidimensionale delle sfide per i propri sistemi sanitari e la necessità di un approccio olistico. È stata riconosciuta l'importanza di reti di sicurezza solide per dare accesso all'assistenza sanitaria ai più vulnerabili, come pure la necessità strategica di un coordinamento efficace tra i sistemi sociali e sanitari, nonché tra i livelli nazionale, regionale e locale.

- I paesi esaminati concentrano gran parte dei loro sforzi sulla prevenzione e la promozione della salute (Ungheria, Lituania, Polonia), nonché sul miglioramento della governance del sistema sanitario e dell'erogazione dell'assistenza sanitaria di base (Ungheria, Grecia, Lituania). È in corso anche l'introduzione della telemedicina e di altre soluzioni digitali (Lituania, Polonia). Tali sforzi potrebbero non solo migliorare l'accessibilità dell'assistenza e promuovere migliori risultati in termini di salute per la popolazione, ma anche ridurre la necessità di personale medico specializzato e di cure ospedaliere costose. Nel caso della telemedicina, è necessario continuare a prestare attenzione al divario digitale legato alle limitate competenze digitali e ai problemi di accesso alle tecnologie informatiche, in particolare tra gli utenti anziani o quelli provenienti da contesti di vulnerabilità. Al fine di promuovere l'accesso a un'assistenza sanitaria di qualità per tutti, potrebbe essere necessario mantenere la prestazione dei servizi sanitari secondo una modalità mista: digitale e fisica.

- L'invecchiamento della popolazione e la crescente domanda di servizi sanitari di qualità stanno esercitando un'ulteriore pressione sulle carenze e sulle disparità regionali già esistenti in termini di disponibilità di personale sanitario. La maggior parte degli Stati membri esaminati (Ungheria, Grecia, Lituania) sta adottando misure per migliorare l'attrattiva della professione medica migliorando le condizioni di lavoro, aumentando le retribuzioni o fornendo incentivi non finanziari, come ad esempio opportunità di formazione, per attrarre personale medico supplementare e trattenere il personale esistente. I Paesi Bassi riconoscono che un ulteriore aumento sostanziale delle unità di personale medico potrebbe non essere sostenibile dal punto di vista del bilancio nel lungo periodo e stanno concentrando la loro attenzione sull'aumento della produttività della forza lavoro, anche attraverso l'efficienza organizzativa e il ricorso alla tecnologia. Per affrontare la questione della forza lavoro in modo sostenibile è stata inoltre riconosciuta l'importanza fondamentale di riorientare l'erogazione dei servizi dagli ospedali all'assistenza sanitaria di base, nonché di strategie più efficaci di promozione della salute e di prevenzione delle malattie.

- Un'ampia porzione delle riforme e degli investimenti riferiti che potrebbero rispondere alle sfide in sospeso si trova nelle prime fasi di attuazione. L'impatto di tali riforme dovrebbe concretizzarsi nel prossimo futuro, pertanto sarà necessario proseguire il monitoraggio e la valutazione, anche al fine di introdurre ulteriori adeguamenti, ove necessario.

b. Esito della discussione tematica nel settore dell'assistenza sanitaria

Nell'ambito delle sue attività relative al semestre, il CPS ha avviato anche una discussione orizzontale incentrata sulle *principali caratteristiche delle riforme recenti e in corso in materia di accesso all'assistenza nel campo della salute mentale, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e la prestazione di servizi di salute mentale di prossimità, la disponibilità di personale qualificato e i finanziamenti*. Le discussioni si sono svolte sulla scorta di presentazioni orizzontali da parte della Commissione europea e dell'Osservatorio europeo delle politiche e dei sistemi sanitari e della presentazione di uno studio di caso da parte del Portogallo.

Dallo scambio è emerso chiaramente quanto segue.

- Gli Stati membri riconoscono che i problemi di salute mentale hanno un notevole impatto sociale. La cattiva salute mentale incide negativamente sul benessere generale e sulla qualità della vita delle persone. Può causare problemi di salute fisica e può avere un impatto negativo sulle interazioni sociali, sull'istruzione e sulle prestazioni lavorative. Inoltre, le malattie mentali possono comportare un costo economico significativo, associato alla perdita di produttività, a una maggiore dipendenza dai programmi di assistenza sociale e a interventi di assistenza sanitaria costosi.

- Le malattie mentali sono considerate in gran parte prevenibili. Molti dei fattori di rischio — come la povertà, l'indebitamento, la disoccupazione, uno stile di vita non salutare o l'accesso all'alloggio — esulano dall'ambito del sistema sanitario, il che implica la necessità di un approccio integrato e intersettoriale ai problemi di salute mentale.

- La pandemia di COVID-19 ha determinato un peggioramento senza precedenti della salute mentale della popolazione. Il distanziamento sociale e le altre restrizioni introdotte dagli Stati membri per prevenire la diffusione del virus hanno ridotto le opportunità di interazione sociale, accrescendo così tra molti il senso di solitudine e isolamento[21]. La generale imprevedibilità della pandemia nonché l'aumento dell'instabilità economica e dell'insicurezza finanziaria da essa causato hanno determinato un aumento del numero di persone che riferiscono di soffrire di disagi psicologici e di presentare sintomi di depressione e ansia[22]. Al tempo stesso, la pandemia ha perturbato l'accessibilità del sostegno alla salute mentale e ha esacerbato le attuali carenze di personale, causando lunghi tempi di attesa, arretrati e un aumento di fabbisogno insoddisfatto di assistenza sanitaria in tutta Europa. In parte, l'adozione accelerata degli strumenti di telemedicina come strategia di attenuazione diretta in risposta alla pandemia ha contribuito ad alleviare parzialmente gli oneri accumulati, anche per quanto riguarda l'accesso all'assistenza nel campo della salute mentale.

- Gli Stati membri dell'UE hanno adottato misure per migliorare l'accesso all'assistenza e al sostegno anche prima dell'inizio della pandemia di COVID-19, sebbene molte delle misure attualmente applicate o programmate rientrino nell'ambito dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Diversi Stati membri hanno avviato riforme intersettoriali a lungo termine e stanno adottando misure per integrare i servizi di salute mentale nell'assistenza sanitaria di base, al fine di migliorarne l'accessibilità e l'efficienza. Si stanno inoltre compiendo sforzi per trasferire l'assistenza in materia di salute mentale dai contesti istituzionali all'assistenza sul territorio, anche attraverso la costituzione di squadre di salute mentale di prossimità e di servizi di intervento in caso di crisi.

---

21 Eurofound, S. Nivakoski, D. Ahrendt, M. Mascherini, et al., *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, (Vita, lavoro e COVID-19 (aggiornato ad aprile 2021): fiducia e salute mentale in declino in tutta l'UE all'inizio di un altro anno di pandemia), Ufficio delle pubblicazioni, 2021.

22 Eurofound, *Fifth round of the Living, working and COVID-19 e-survey: Living in a new era of uncertainty* (Quinto ciclo dell'indagine online "Vita, lavoro e COVID-19: vivere in una nuova epoca di incertezza"), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2022.

- Durante la pandemia sono state adottate varie misure supplementari. Numerosi Stati membri si sono concentrati sull'autocura e sul miglioramento dell'educazione in materia di salute mentale mediante lo sviluppo di nuovi portali d'informazione e/o l'apertura di linee di sostegno telefonico per fornire consulenza sul misure di risposta (*coping*). o per prevenire i suicidi. Ulteriori sforzi sono stati compiuti per estendere la copertura modificando le norme in materia di rimborso e ampliando il diritto a usufruire di servizi di salute mentale. La formazione di personale medico supplementare è stata intensificata e alcuni paesi offrono agli operatori sanitari opportunità di formazione in relazione alle competenze psicologiche di base. Al di fuori del sistema sanitario, le iniziative intraprese a livello UE e nazionale per proteggere i posti di lavoro e i redditi e favorire il passaggio al lavoro da casa hanno contribuito a sostenere sia il reddito che la salute mentale della popolazione attiva.

- Guardando avanti, gli Stati membri riconoscono la necessità di ulteriori sforzi per affrontare i problemi di salute mentale, nonché la necessità di dati migliori e di un monitoraggio rafforzato riguardo all'impatto delle misure politiche introdotte. L'importanza della prevenzione e dell'intervento precoce per affrontare i problemi di salute mentale è ampiamente riconosciuta:una serie di Stati membri attuano campagne di sensibilizzazione pubblica e programmi di intervento precoce per individuare e trattare in una fase iniziale i disturbi della salute mentale. Nel tentativo di migliorare le competenze emotive e sociali dei minori e di promuovere un senso generale di benessere psicologico sin dalla più tenera età, alcuni Stati membri stanno introducendo misure per la promozione della salute mentale nelle scuole. È altresì riconosciuta l'importanza di coinvolgere i vari portatori di interessi, come le organizzazioni della società civile, ma anche i pazienti e le loro famiglie nello sviluppo di politiche e servizi in materia di salute mentale. Tale coinvolgimento può contribuire a garantire che le politiche e i servizi in questione soddisfino le esigenze delle persone affette da disturbi della salute mentale.

- Nella carenza di personale si è individuato uno dei principali ostacoli alla fornitura di assistenza e supporto psicologici efficaci e di elevata qualità a coloro che ne hanno bisogno. Per far fronte a tale carenza sarà necessario un approccio globale, che comprenda sforzi per aumentare l'attrattiva della professione, ulteriori opportunità di formazione e iniziative per ampliare la combinazione delle competenze, anche attraverso la formazione psicologica di base del personale operante nei settori sociale e sanitario. Anche lo sviluppo della telesalute e di altri modelli di assistenza innovativi può contribuire ad affrontare la carenza di personale.

3.9. Riforme nel settore dell'assistenza a lungo termine

Come messo in rilievo nella relazione del 2021 sull'assistenza a lungo termine, elaborata dal CPS e dalla Commissione europea[23], e nella strategia europea per l'assistenza, l'invecchiamento della popolazione europea dovrebbe determinare un consistente aumento della domanda di servizi sanitari e di assistenza a lungo termine di buona qualità a prezzi accessibili, in un momento in cui sarà disponibile un numero minore di persone in età lavorativa per fornire o finanziare tali servizi.

La pandemia di COVID-19 ha messo in luce le debolezze sistemiche esistenti nei sistemi di assistenza nazionali. Gli elevati tassi di mortalità nelle strutture di assistenza a lungo termine, le difficoltà nel garantire la continuità dell'assistenza e l'impatto negativo generale sul benessere degli anziani e dei prestatori di assistenza hanno evidenziato la necessità di affrontare le sfide strutturali e migliorare la resilienza dei sistemi di assistenza a lungo termine. A tale scopo è necessario bilanciare con attenzione l'adeguatezza da un lato e la sostenibilità dall'altro, tenendo presente che secondo le previsioni l'assistenza a lungo termine sarà una delle voci di spesa sociale che aumenterà più rapidamente in futuro.

[23] 2021 Long-term Care Report.

La *raccomandazione del Consiglio relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili*[24], del 2022, definisce il quadro per le riforme e gli investimenti futuri, mentre opportunità di finanziamento sono offerte dai finanziamenti dell'UE, in particolare l'FSE + e il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Attualmente gli Stati membri fanno ampio ricorso a tali opportunità: diciotto paesi[25] hanno presentato piani nazionali per la ripresa e la resilienza che comprendono misure di riforma dell'assistenza a lungo termine, per un importo totale di 7,3 miliardi di EUR. I progressi nell'attuazione della presente raccomandazione saranno monitorati nel contesto del semestre europeo e del metodo di coordinamento aperto in campo sociale.

a. Risultati orizzontali dei riesami specifici per paese in materia di assistenza a lungo termine

Nel contesto dei suoi lavori nell'ambito del semestre europeo, nel marzo 2022 il CPS ha esaminato i risultati di quattro paesi (Austria, Belgio, Estonia e Slovenia) con raccomandazioni specifiche per paese nel settore dell'assistenza a lungo termine. Sebbene le preoccupazioni in materia di sostenibilità di bilancio occupino un posto di primo piano in tutte e quattro le RSP, l'ambito di applicazione delle raccomandazioni formulate comprende anche le dimensioni dell'adeguatezza, della disponibilità delle varie strutture di assistenza, dell'accessibilità economica, della qualità, nonché dell'integrazione fra assistenza sanitaria e assistenza a lungo termine. Una quinta RSP, inviata alla Polonia, è incentrata sull'offerta di assistenza a lungo termine nel contesto della partecipazione delle donne al mercato del lavoro ed è stata riesaminata congiuntamente con il comitato per l'occupazione.

---

24 Raccomandazione del Consiglio relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili.

25 Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Cechia, Estonia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia, Slovacchia, Slovenia.

I riesami specifici per paese hanno dimostrato quanto segue.

- Tutti gli Stati membri esaminati stanno adottando misure per migliorare l'offerta di un'assistenza a lungo termine adeguata, sostenibile dal punto di vista del bilancio e di buona qualità, in un contesto marcato dall'invecchiamento della popolazione. Poiché molte delle misure riferite devono ancora essere attuate o sono in vigore da pochissimo tempo, è opportuno continuare a valutarne l'efficacia e l'impatto sul bilancio. Inoltre, molte delle misure puntano ad affrontare sfide specifiche dei sistemi di assistenza a lungo termine piuttosto che a introdurre cambiamenti sistemici.

- Gli sforzi per migliorare la sostenibilità dei sistemi di assistenza comprendono modifiche legislative volte a regolamentare e affrontare le differenze regionali in materia di accesso (Austria ed Estonia) o a riformare il sistema sanitario e di assicurazione per l'assistenza a lungo termine (Slovenia). Il Belgio ha istituito quadri normativi che includono una norma relativa alla crescita della spesa o mirano ad affrontare lo squilibrio tra l'offerta di assistenza residenziale e il fabbisogno.

- Si osserva una maggiore attenzione a garantire migliore qualità e forme alternative di alloggio per gli anziani, anche attraverso gli investimenti proposti per migliorare la transizione dall'assistenza istituzionalizzata all'assistenza sul territorio (Austria, Belgio, Slovenia), l'elaborazione di standard di qualità nazionali (Slovenia) o la definizione di standard minimi per l'assistenza domiciliare, nonché l'elaborazione di orientamenti e definizioni per i ruoli rispettivamente delle amministrazioni centrali e locali (Estonia). La figura dei *Community Nurses* (infermieri di comunità), indicati come punto di contatto centrale e incaricati di agevolare le interazioni tra le persone e gli erogatori di assistenza, costituisce una componente importante degli sforzi dell'Austria.

- Sono state messe in evidenza le sfide relative al personale (Austria, Belgio), che vengono affrontate attraverso misure di sostegno a coloro che seguono una formazione iniziale nel settore dell'assistenza e della cura, migliorando l'attrattiva del lavoro nel settore dell'assistenza a lungo termine (Austria), introducendo misure di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione (Estonia) e fornendo varie forme di sostegno ai prestatori di assistenza informale. Un'attenzione particolare è rivolta anche al potenziale della digitalizzazione e di altre soluzioni innovative.

b. Esito della discussione tematica nel settore dell'assistenza a lungo termine

La discussione tematica in questo settore si è articolata intorno a una presentazione dello studio *Long-term care social protection models in the EU* (Modelli di protezione sociale per l'assistenza a lungo termine nell'UE), che esamina la prevalenza dei servizi formali rispetto al ricorso all'assistenza informale, nonché le diverse modalità di intervento dello Stato (prestazioni in denaro e servizi) e rileva che i modelli che offrono la migliore copertura per le esigenze in materia di assistenza a lungo termine sono quelli che si basano su una forte offerta pubblica, in cui un ruolo chiave è svolto dall'erogazione di prestazioni in natura. All'estremità opposta dello spettro, interventi statali limitati sono associati a bassi tassi di copertura e a un aumento del rischio di povertà e di esclusione sociale per gli anziani con esigenze di assistenza a lungo termine.

In tale contesto, la discussione tematica in sede di CPS si è concentrata sulla garanzia dell'accesso a servizi di assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili, tenendo conto nel contempo della sottostante necessità di sostenibilità, e dell'equilibrio tra la prestazione di servizi di assistenza formale e l'assistenza informale:

- Nonostante l'eterogeneità dei sistemi nazionali di assistenza a lungo termine in Europa, con differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione, la fornitura e il finanziamento di tale forma di assistenza, permangono sfide comuni in materia di accesso, accessibilità economica, qualità e personale.

- Per affrontare queste sfide è necessaria una serie di riforme diversificate. Tenuto conto degli stretti legami fra assistenza a lungo termine e protezione sociale, assistenza sanitaria e occupazione, sono necessarie azioni globali e trasversali. Fra le componenti necessarie della combinazione di politiche sono stati citati gli approcci preventivi e l'intervento precoce, l'integrazione tra assistenza a lungo termine e assistenza sanitaria di base, nonché un orientamento più mirato dei servizi di assistenza a lungo termine attraverso approcci incentrati sulla persona.

- La capacità di soddisfare la crescente domanda di assistenza a lungo termine dipende in larga misura dalla disponibilità di un numero sufficiente di prestatori di assistenza adeguatamente formati. È probabile che le modifiche della struttura familiare e la maggiore partecipazione delle donne al mondo del lavoro determinino una diminuzione della disponibilità di assistenza informale. Nonostante il suo notevole potenziale in termini di creazione di posti di lavoro, attualmente l'assistenza a lungo termine è caratterizzata da cattive condizioni di lavoro, salari bassi e un elevato tasso di ricambio del personale. In tale contesto, un ambito chiave di intervento è considerato il miglioramento dell'attrattiva del settore dell'assistenza, anche attraverso migliori condizioni di lavoro, retribuzioni più elevate e opportunità di formazione. Ulteriori misure possono essere necessarie per rispondere alle esigenze dei prestatori di assistenza informale, fra cui l'erogazione di crediti di assistenza, il sostegno alla salute mentale e il congedo di sollievo. Poiché la grande maggioranza dei lavoratori nel settore dell'assistenza e dei prestatori di assistenza informale sono donne, le misure volte a migliorare le condizioni di lavoro in questo ambito favoriscono anche la parità di genere.

- Sono inoltre necessarie iniziative per garantire che coloro che hanno bisogno di assistenza possano accedervi senza oneri finanziari eccessivi. A tal fine diversi paesi stanno adottando misure per istituire, nell'ambito del rispettivo sistema di protezione sociale, un'assistenza a lungo termine formale. Senza tale protezione, per molti europei i costi totali dell'assistenza a lungo termine non sono sostenibili.

- Gli Stati membri si stanno inoltre adoperando per aumentare l'efficacia in termini di costi dei servizi di assistenza, anche facendo ricorso a nuove tecnologie e concentrandosi su misure di intervento precoce e di prevenzione. Un elemento importante dei programmi nazionali di riforma è rappresentato dagli sforzi volti a garantire un equilibrio corretto tra un modello di assistenza residenziale e strategie di invecchiamento nel luogo di residenza, compresa l'assistenza domiciliare e l'assistenza sul territorio, con un potenziale impatto positivo sul benessere individuale e aumentando nel contempo l'efficacia della spesa. Al tempo stesso ci si attende che l'invecchiamento della popolazione europea porti a un aumento della percentuale di anziani fragili, con un corrispondente bisogno di assistenza in una struttura residenziale; è pertanto necessaria un'attenta valutazione delle esigenze future al fine di garantire che le istituzioni adempiano ai loro obblighi nei confronti degli anziani.

- Dalle discussioni è inoltre emersa la necessità di migliorare la qualità e la disponibilità dei dati, al fine di consentire l'elaborazione di politiche e misure efficaci per rispondere alle esigenze di assistenza a lungo termine di una popolazione che invecchia. In tale prospettiva, il CPS, attraverso il suo gruppo di lavoro sugli indicatori, continuerà a collaborare con la Commissione all'elaborazione di indicatori comuni dell'UE in materia di assistenza a lungo termine e, in particolare, alla definizione di un quadro di indicatori per il monitoraggio dell'attuazione della raccomandazione del Consiglio relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili.

Allegati:

1. **Esito dei riesami specifici per paese effettuati dall'EMCO nel 2023**

2. **Esito dei riesami specifici per paese effettuati dal CPS nel 2023**

3. **Esito dei riesami specifici per paese effettuati congiuntamente dall'EMCO e dal CPS nel 2023**