
Documenti

Come realizzare una Economia del Benessere con il sostegno del Semestre Europeo?

How to achieve an Economy of Wellbeing with the support of the European Semester?

EuroHealthNet, December 2023

Abstract

La crisi ambientale, livelli crescenti di disuguaglianze sociali e di malattie non trasmissibili sono tutti sintomi di un sistema economico che sta fallendo l'obiettivo di generare benessere. Questo evidenzia la necessità urgente di andare oltre il focus sulla crescita economica come "numeratore e denominatore" dello sviluppo e di sostituirla con il benessere, come obiettivo ultimo. Questa è la premessa generale del concetto di economia del benessere.

Il processo del Semestre Europeo, quale principale strumento di governance per ottenere coerenza e convergenza nelle politiche degli Stati Membri, è il meccanismo chiave per la transizione verso questo tipo di economia. Sebbene avviata come strumento che si focalizzava sulle politiche fiscali ed economiche, l'analisi delle economie degli Stati Membri dell'UE si è allargata, assieme a raccomandazioni di riforme per affrontare politiche ambientali, sociali, sanitarie e di altro tipo.

Inoltre, negli ultimi anni questo processo si è "ammorbido" per consentire agli Stati membri dell'UE di individuare soluzioni che riflettano la realtà dei loro Paesi e promuovere coinvolgimento e dibattito.

Questi passi avanti hanno reso il processo del Semestre Europeo più completo, ma anche più complesso. Il processo trarrebbe beneficio dall'essere messo al servizio di una strategia globale dell'UE per il benessere, con chiari obiettivi e principali indicatori. Questo aiuterebbe i settori politici e gli altri attori a visualizzare i progressi compiuti, a identificare le sinergie e le aree di tensione e a favorire la consapevolezza e l'impegno nella transizione verso economie che funzionino meglio per le persone e per il pianeta.

Introduzione

Nel 2019, il governo della Finlandia ha fatto del concetto di economia del benessere il tema principale del programma durante la sua Presidenza del Consiglio UE, che ha portato gli Stati membri dell'UE ad approvare le conclusioni del Consiglio UE su questo tema. Le conclusioni del Consiglio stabiliscono che l'economia del benessere è un orientamento politico e un approccio di governance che mira a mettere le persone, il pianeta e il loro benessere al centro delle politiche e delle decisioni, per il presente e per il futuro, e sottolineano la natura di reciproco rafforzamento tra benessere e crescita economica.

Alcune delle raccomandazioni contenute nelle conclusioni del Consiglio per far progredire l'Economia del

Benessere sono riferite al Semestre Europeo, che rappresenta il processo di coordinamento delle politiche socioeconomiche UE per garantire sistemi economici stabili. Queste raccomandazioni si concentrano sulla necessità di garantire una prospettiva e una collaborazione intersettoriale in tutto il processo del Semestre Europeo, di spostare l'accento dai dati e da considerazioni puramente economiche al monitoraggio del benessere delle persone, come obiettivo finale delle politiche pubbliche.

Questo documento analizza il modo in cui il processo del Semestre Europeo possa sostenere il raggiungimento di un'economia del benessere. La salute e il benessere delle persone e i livelli di disuguaglianze in salute nelle società sono determinati da un'ampia gamma di fattori che esulano dall'ambito dei sistemi sanitari. L'economia stessa è un determinante di salute fondamentale, che influisce su altri determinanti chiave, come ambiente di buona qualità, reddito adeguato, abitazioni, senso di sicurezza e di appartenenza, di scopo e di partecipazione. **Sebbene le politiche sanitarie e sociali e molti di questi fattori che influenzano la vita delle persone restino nella competenza (nel potere) degli Stati membri, la natura interconnessa delle politiche economiche, fiscali e di tutti gli altri settori significa che non possono essere considerate in modo isolato l'uno dall'altro.**

Questo documento trae spunto dalle analisi di EuroHealthNet sul processo del Semestre Europeo degli ultimi dieci anni e le contestualizza, nonché su una selezione della letteratura sull'argomento. La prima parte illustra il concetto di economia del benessere, del perché e come si è sviluppata, e come viene intesa. Inoltre, illustra il modo in cui il concetto si applica a livello di Unione Europea.

La seconda parte si concentra sul Semestre Europeo e sulla sua evoluzione da meccanismo di coordinamento principalmente economico tra gli Stati membri UE a uno che adotta una prospettiva più multidisciplinare, che includa analisi ambientali, sociali e sanitarie.

La parte finale esaminerà e presenterà raccomandazioni per rafforzare la capacità del processo del Semestre Europeo di contribuire a economie che generino maggior benessere in tutta l'UE.

PARTE 1 Cosa è l'economia del benessere e qual è la sua importanza per l'Unione Europea?

Perché porre il focus sul benessere?

Economy of Wellbeing e Wellbeing Economy sono concetti strettamente correlati che fondamentalmente sottolineano che l'economia non è un fine in sé, ma un mezzo per uno scopo, per migliorare la qualità della vita delle persone. Sebbene i due concetti possano riflettere visioni diverse su quale tipo di "crescita" sia necessaria per ottenere un'economia che migliori il benessere, ai fini del presente documento i due termini saranno utilizzati in modo intercambiabile. Questo perché entrambi i termini riflettono l'urgente necessità di passare a modelli economici che soddisfino meglio i bisogni fondamentali e la qualità della vita di tutte le persone, nel rispetto dei limiti del pianeta.

La necessità di passare a economie che garantiscano un maggior benessere ha ottenuto attenzione e consenso negli ultimi anni nell'UE e nei suoi Stati membri, e in tutto il mondo. Si tratta di una risposta alla crescente consapevolezza del fatto che la crescita economica avviene anche a spese dell'ambiente, dell'equità, della salute pubblica e dello stesso benessere che dovrebbe generare.

Sono necessari approcci più equilibrati, basati sul presupposto che **prosperità economica, tutela dell'ambiente e giusto benessere possano e debbano essere elementi interconnessi di un'agenda più olistica.** Il concetto di benessere può quindi agire come una bussola per garantire che le economie migliorino per raggiungere questo obiettivo per le persone e per il pianeta; inoltre, questo comporta la necessità di migliorare i processi di governance per raggiungere questo obiettivo.

La predominanza del PIL e le sue conseguenze

In Europa e nel resto del mondo, la crescita economica viene normalmente stimata attraverso il Prodotto

Interno Lordo (PIL), che è il valore monetario di tutti i beni e servizi finiti prodotti all'interno di un paese in un determinato periodo. Simon Kuznets, che ha sviluppato questa misura nel 1934, avvertiva tuttavia che il PIL non deve essere equiparato al benessere economico e sociale. Il dato includeva molti beni e servizi che possono essere considerati dannosi, come gli armamenti e la prostituzione, o inutili (la speculazione finanziaria) ed escludeva molti beni e servizi essenziali che erano gratuiti (come il lavoro di cura delle casalinghe).

Inoltre, il PIL non riflette il modo in cui i beni sono distribuiti nella società, né valuta la salute, l'istruzione, le pari opportunità, lo stato dell'ambiente né molti altri indicatori della qualità della vita e della sostenibilità dell'economia. Il monitoraggio dell'inquinamento, come i servizi che si propongono di affrontare le conseguenze di una cattiva salute, ad esempio, aumenteranno il PIL, mentre ambienti più puliti e sani non necessariamente lo faranno. Come afferma Mariana Mazzucato, tutto ciò che ha un prezzo è PIL, anche se non crea valore, ma di fatto lo toglie.

Ciononostante, il PIL è divenuto egemone in tutto il mondo, in quanto si ritiene che una buona politica economica sia quella che fa aumentare di più questo singolo indicatore. Vi è stata una crescente fiducia, che si è rafforzata a partire dagli anni '70, sull'efficienza dei mercati nel produrre crescita e prosperità. Nonostante il fatto che le politiche sociali siano cruciali per lo sviluppo dell'economia e del mercato, il PIL è stato considerato sia un "numeratore" che un "denominatore" dello sviluppo. In altre parole, i sistemi economici sono oggi basati sull'idea che la crescita economica, che coincide con un aumento dei consumi, migliori gli standard di vita di tutti ed è il modo per affrontare alcune delle sfide più pressanti che pone la società.

Molte persone ritengono che il numero di crisi multidimensionali e interconnesse che le società di tutto il mondo stanno affrontando, come il degrado ambientale e il cambiamento climatico, l'aumento dei livelli delle disuguaglianze sociali e di salute e le crescenti sfide per la salute pubblica, sia conseguenza di questa attenzione quasi esclusiva sul PIL come indicatore di una buona politica economica. La crisi finanziaria del 2008 ha messo in particolare evidenza l'intrinseca mancanza di equità di un sistema che è apparso, soprattutto, per proteggere gli interessi finanziari e aziendali a discapito dei membri più vulnerabili della società.

La pandemia di Covid-19 del 2020 ha aumentato anche la consapevolezza dell'opinione pubblica su come gli shock dell'economia hanno impatto su coloro che sono già meno abbienti o indigenti, aggravando le loro difficoltà. **Le istituzioni e i governi dell'UE hanno appreso la lezione di investire in capitale umano e sociale, per consentire alle persone e all'economia di resistere agli sconvolgimenti economici.**

Ciononostante, le disuguaglianze di reddito e di ricchezza continuano a crescere all'interno e tra i Paesi dell'UE, riducendo la coesione sociale e minando il benessere. Mentre la relazione tra economia, ambiente e salute è tutt'altro che semplice, è chiaro che l'attuale sistema economico è uno dei principali fattori che favoriscono il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità. Di conseguenza, i sistemi del pianeta stanno cambiando e diventando meno prevedibili, e quindi meno capaci di sostenere la vita umana, con il prezzo più alto che viene pagato dalle persone e dai paesi che già sono meno benestanti e da quelli che non lo sono per niente.

I tassi crescenti di malattie non trasmissibili in Europa e nel mondo riflettono anche come i modelli economici attuali non riescano a generare salute e benessere. Le nuove tecnologie possono migliorare "la produttività" ma incentivano stili di vita sedentari, orari di lavoro prolungati, nuovi tipi di dipendenze e più sprechi.

Tutto questo "mangia" tempo che potrebbe essere utilizzato per prendersi cura dei figli, dei genitori e di altri, cosa che in termini economici ha poco o nessun valore. Può anche condizionare la quantità e la qualità del tempo libero disponibile per recuperare la salute e il benessere con attività non produttive. Alcuni

studi dimostrano che lo stress psicologico è aumentato in modo esponenziale, in particolare nei periodi di crescita economica accelerata, e puntano a spiegare perché le società sono sempre più afflitte da ansia, depressione, egoismo, scarsa empatia e da altri disturbi mentali. Inoltre, diffusa tra gli europei è la solitudine: in Europa nel 2018 5 milioni di persone si sentivano socialmente isolate.

Sebbene le persone in Europa possano vivere più a lungo che in passato, gli anni in più non vengono vissuti in buona salute, in molti Paesi non ci sono avanzamenti nella salute della popolazione e addirittura in altri c'è una regressione.

Vi sono numerose innovazioni mediche e soluzioni che, ad esempio, trattano le malattie non trasmissibili come l'obesità, le malattie cardiache e quelle respiratorie, e queste "sostengono il PIL" ma non si occupano delle cause alla base della cattiva salute, come l'inquinamento e i sistemi alimentari non sostenibili, né contribuiscono al benessere collettivo nel lungo termine. **I costi della mancata tutela dell'ambiente e della salute rischiano di essere molto più grandi degli investimenti e delle misure necessarie a preservare ambiente e salute.**

Andare al di là del PIL

La consapevolezza del modo in cui gli attuali modelli economici non riescono a contribuire al benessere e addirittura lo mettono a rischio non è nuova. Per decenni si è dibattuto della necessità di andare "oltre il PIL". Alcuni intendono modificare il modo in cui definiamo e valutiamo il progresso e la prosperità e muoversi in direzione di uno sviluppo socialmente ed economicamente inclusivo, giusto e sostenibile. Questo ha portato allo sviluppo di misure come "human development index" e "genuine progress index", sviluppati nel 2006 come metodi di misura che distinguono tra l'attività economica che fa diminuire sia il capitale economico che quello sociale e l'attività economica che incrementa questi capitali.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU, sottoscritta da quasi tutti gli Stati membri, rappresenta altresì un framework che chiama a una iniziativa politica più integrata e coerente, che consideri la dimensione economica, ambientale e sociale dello sviluppo sostenibile.

È emersa anche l'idea dell'economia del riciclo, come idea di un'economia che soddisfi i bisogni delle persone, senza superare i vincoli ecologici. Nel 2019, l'OCSE ha elencato 500 iniziative utilizzate da ricercatori, ONG, Paesi e organizzazioni internazionali per valutare lo sviluppo "al di là del PIL". Di recente, l'ONU ha pubblicato un documento che vuole essere un contributo a livello sistemico per orientare il dibattito verso una proposta per integrare il PIL e identificare metriche altrettanto chiare e attraenti, con l'obiettivo di cambiare l'orientamento delle politiche verso uno sviluppo più sostenibile, giusto e inclusivo. Anche l'OMS è attivo sul tema dell'Economia del Benessere.

Queste iniziative e metriche mirano tutte a sollecitare i governi e gli investitori a orientare l'attenzione "al di là la crescita", verso l'obiettivo finale del benessere e sulle azioni in questa direzione di economie e le società. Può essere difficile definire cosa si intende per benessere, o buona qualità di vita, e le definizioni possono differire tra individui e società, in base alla cultura e al contesto.

Tuttavia, i campi in crescita delle neuroscienze, dell'epidemiologia e della psicologia concordano riguardo fattori chiave, come evidenziato dal "framework del benessere" dell'OCSE. Il framework include la ricchezza materiale, ma anche altri indicatori che misurano la qualità della vita, come la salute, l'istruzione, il tempo libero, l'ambiente, l'equità, la governance, avere voce in politica, i legami sociali e la sicurezza fisica ed economica. Comprende anche **quattro tipologie di capitale: naturale, umano, sociale ed economico, che devono essere presi tutti in considerazione, per essere sicuri di riconoscere gli impatti sul futuro.** Il framework è volto ad essere utilizzato dai governi come "bussola per le politiche".

L'Alleanza per l'Economia del Benessere (WEAll), una coalizione di oltre 200 organizzazioni che promuovono il concetto di benessere, ha definito una vision basata su cinque valori fondamentali

interconnessi che dovrebbero guidare il sistema dell'UE: partecipazione, equità, finalità (politiche e modelli di business che danno la priorità al benessere umano e del pianeta), natura e dignità (rispetto dei diritti umani fondamentali e servizi pubblici basati sulla prevenzione).

I governi di Scozia, Islanda e Nuova Zelanda, a cui si sono poi aggiunti il Galles e la Finlandia (Wellbeing Economy Governments - WEGO) hanno unito le forze per applicare nella pratica indicatori e analisi relative al benessere, come guida alle decisioni politiche.

I diversi punti di vista sulle misure necessarie per ottenere maggior benessere

Tutte queste iniziative riflettono il fatto che stanno emergendo nuove narrazioni, mentalità e strumenti intorno alla necessità di mettere le persone e il loro benessere al centro delle politiche e del processo decisionale. Tuttavia, la strada da percorrere non è chiara, e vi sono differenze di opinioni riguardo il percorso verso il cambiamento del sistema per ottenere più benessere. Le principali organizzazioni che rappresentano i governi, come la Commissione europea, l'OCSE e l'OMS continuano a utilizzare il concetto di crescita, sotto forma di "crescita verde" o "crescita sostenibile e inclusiva", suggerendo la possibilità di separare il PIL dagli impatti ambientali e sociali negativi.

Altre organizzazioni e studiosi sottolineano le crescenti evidenze di esternalità negative della crescita e la mancanza di evidenze empiriche che dimostrino che la crescita economica possa essere sufficientemente separata dal suo impatto ambientale nella misura necessaria per affrontare la crisi climatica. I sostenitori della "de" o "post" crescita riconoscono tuttavia che qualsiasi visione della crescita si scontra con una "formidabile dipendenza strutturale", poiché i servizi pubblici, che vanno dalla spesa sociale, ad esempio pensioni, sussidi di disoccupazione, servizi sanitari, istruzione, programmi di riqualificazione, servizi militari, che sono necessari per mantenere la stabilità economica e sociale, dipendono dalla crescita economica.

Nonostante queste differenze di vedute, i sostenitori di "Economy of Wellbeing"/"Wellbeing Economy" concordano sulla necessità di confutare il PIL come principale indicatore del progresso sociale ed economico e di integrarlo con altri indicatori. Concordano sulla necessità di smettere di basare la crescita economica su prodotti e servizi chiaramente dannosi per la salute mentale e fisica, oltre che per il nostro ambiente naturale. Ad esempio, un gruppo di esperti di alto livello, creato dal governo finlandese, ha concluso che, nel contesto delle economie europee altamente industrializzate, per incrementare la prosperità bisogna investire soprattutto in capitale umano e sociale, in cui le potenzialità non sono state ancora raggiunte.

È inoltre necessario creare strutture di governance più armonizzate e coerenti, in grado di cogliere sinergie tra le diverse politiche. Il miglioramento delle strutture di governance contribuirebbe a fare in modo che le politiche di governo, come quelle relative alla politica sociale, ambiente e salute pubblica, giustizia, politiche economiche e fiscali, siano più strettamente allineate per rafforzare, nel migliore dei casi, gli obiettivi comuni, e, nel peggiore, per non contraddirsi. È inoltre necessario un migliore allineamento tra i vari livelli di governo, come il livello sovranazionale, nazionale, regionale e locale. Questo comporterà affrontare le tensioni tra gli obiettivi, e richiederà robusti sforzi di collaborazione e di coordinamento tra i vari livelli di governance.

Il concetto di Economia del Benessere e l'UE

Si può affermare che il concetto di Economia del Benessere è già presente in molte costituzioni nazionali, oltre che nei Trattati dell'UE e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. **Ad esempio, ai sensi dell'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), "l'Unione ha lo scopo di promuovere la pace, i valori e il benessere dei suoi popoli"**. L'articolo prosegue illustrando il modo in cui questi obiettivi saranno raggiunti attraverso lo "sviluppo sostenibile dell'Europa basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato altamente competitiva, finalizzata

alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente”.

Diverse altre disposizioni dei Trattati UE, tra cui l'articolo 9, che è stato incluso nel Trattato di Lisbona (TFUE) come “clausola sociale orizzontale”, stabiliscono obiettivi che sono direttamente o strettamente correlati alla protezione e alla promozione della salute e del benessere pubblico.

L'UE ha le sue radici nell'idea di preservare la pace, attraverso l'integrazione delle economie con la creazione di un mercato unico. A causa dello sviluppo storico dell'UE, del framework istituzionale e della base giuridica, le considerazioni economiche tendono ancora a prevalere a livello europeo su quelle sociali e persino ambientali, nonostante i chiari riferimenti nei Trattati della UE a una crescita sostenibile ed equilibrata. Questo perché, a livello UE, l'accento è stato posto maggiormente sulla politica monetaria ed economica mentre gli Stati membri hanno mantenuto l'autodeterminazione sui sistemi di protezione sociale e di investimento delle risorse. Questa distinzione è stata fatta perché i padri fondatori dell'UE, spinti dal pensiero economico dominante e dalla fede nel mercato hanno raggiunto il compromesso di affidare agli organismi sovranazionali compiti che possono essere risolti sulla base della razionalità economica, mentre decisioni di redistribuzione, sensibili dal punto di vista politico, che richiedono un ampio consenso sociale, sono state lasciate agli Stati membri.

Con lo sviluppo dell'Unione europea, è diventata più evidente la natura interconnessa delle politiche economiche, sociali, ambientali e di altri settori e l'integrazione economica è stata lentamente accompagnata da una maggiore integrazione politica. Tuttavia, è estremamente impegnativo adattare l'architettura originaria dell'UE e i processi decisionali per riflettere questa realtà e garantire un approccio più equilibrato alla governance a tutti i livelli. Per molti versi, il “modello di economia sociale di mercato” dell'UE, basato su questa distribuzione di poteri a livello sovranazionale e nazionale, può essere considerato un successo, a giudicare dall'aumento negli ultimi decenni dell'aspettativa di vita, dell'istruzione e del tenore di vita. Ciononostante, persistono nel 2022 grandi differenze di benessere all'interno e tra gli Stati membri dell'UE, più di 1 persona su 5 nell'UE (95,3 milioni di persone) era a rischio di povertà o di esclusione sociale, con livelli molto più elevati in alcuni Stati membri. Inoltre, l'insostenibilità di questo modello sta diventando sempre più evidente e allarmante. Gli Stati membri dell'UE sono altamente industrializzati, come altri paesi in tutto il mondo, e, come già detto in precedenza, faticano a mantenere questo aumento complessivo del tenore di vita, in gran parte a causa della crescente disuguaglianza e del degrado ambientale, e di altre crisi e sfide che evidenziano come i modelli economici prevalenti non siano al servizio delle persone e del pianeta.

[omissis]

Parte 3 Come può essere un nuovo approccio?

L'economia del benessere come cambiamento di paradigma dall'attuale centralità della crescita

Come illustrato all'inizio del documento, il concetto di “economy of wellbeing” o “wellbeing economy” riflette la necessità di una profonda trasformazione sistemica verso un'economia sostenibile che sostenga maggiormente il benessere delle persone e del pianeta. L'idea che il successo di un'economia si basa su quanto essa “cresce” nel breve periodo, senza tener sufficientemente in considerazione la qualità e la direzione della suddetta crescita, ha avuto un impatto profondo sull'ambiente ed allo stesso tempo ha alimentato le disuguaglianze ed ha minato salute e benessere. I costi di questo nel lungo periodo per l'economia, per la salute e il benessere superano di gran lunga i guadagni nel breve periodo e mettono a rischio il fine stesso della suddetta crescita.

Spostare l'attenzione dalla “crescita” al “benessere” può generare una considerazione più equilibrata delle politiche economiche, ambientali, sociali, sanitarie, culturali, e di come esse siano interconnesse,

e può rendere più facile determinare quali misure siano necessarie per **creare sinergie, affrontare tensioni e muoversi verso l'obiettivo collettivo del benessere**. I paragrafi che seguono analizzeranno ciò che è necessario per rafforzare il contributo a questo cambiamento del processo del Semestre UE.

Come può essere un'economia che genera più benessere?

Come sottolineano economisti come Mazzucato e Raworth, le economie non sono cose a sé stanti, ma sono plasmate dalle società e sono il risultato di processi multi-agenti in uno specifico contesto e sono profondamente radicate nelle istituzioni sociali e politiche. Come illustrato nella Parte 1, ci sono diversi modi di inquadrare il concetto di economia del benessere, per contribuire a determinare se le economie stanno contribuendo a questo obiettivo.

Un modo è quello di valutare come le economie stanno concorrendo alle diverse dimensioni del benessere, come i legami sociali, il reddito e la ricchezza, così come le disuguaglianze in questi outcome, e alle condizioni future dei diversi capitale necessari per il benessere (capitale ambientale, economico, umano e sociale), come presentato nel framework sul benessere dell'OCSE.

Un modo un po' diverso è quello di determinare se l'economia sta soddisfacendo i bisogni di tutte le persone, senza oltrepassare i vincoli ecologici, come nel framework dell'economia del riciclo. Ci si può anche chiedere se l'economia sia allineata ai cinque valori identificati dalla Coalizione Europea per l'Economia del Benessere, ovvero partecipazione, equità, scopo, natura e dignità.

Dal punto di vista della salute pubblica, possiamo chiederci se le economie siano progettate per "fare bene le cose la prima volta", ovvero per promuovere il benessere, oppure se le risorse vengono investite per generare problemi e risolverli, come per le malattie mentali e fisiche, i fenomeni dei senzatetto e della criminalità, tutti fattori che riducono il benessere.

Sebbene non rientri nell'ambito di questo documento fornire un'analisi approfondita di come potrebbero essere le economie che forniscono maggior benessere e le misure specifiche per ottenerle, di seguito vengono fornite alcune idee. Molti sostenitori sottolineano la necessità di sviluppare e implementare misure pubbliche più forti e sofisticate, approcci di bilancio e strumenti di contabilità per **tassare, proibire, dissuadere e compensare le "esternalità negative" e prodotti e servizi che danneggiano le persone e il pianeta, come l'inquinamento, o i cibi ultralavorati**. Queste misure e strumenti devono essere implementati anche per garantire che le industrie e le tecnologie emergenti, come l'intelligenza artificiale, siano di beneficio e non di danno per l'umanità.

I governi potrebbero anche imporre maggiori condizionalità ai finanziamenti pubblici per allineare le iniziative di spesa e garantire che contribuiscano a scopi e obiettivi comuni. Possono implementare metriche di benessere e sostenibilità negli strumenti di valutazione dell'impatto sanitario, sociale e ambientale, e applicarle in modo più completo e coerente.

Inoltre, molti ritengono che i fallimenti del mercato siano un effetto naturale dell'aumento della produzione e del consumo e che l'enfasi andrebbe posta sulla riduzione dei livelli di produzione di beni materiali, attraverso una forte enfasi sul riciclo, l'affitto, la proprietà condivisa e un'enfasi sul concetto di "sufficienza". Investire maggiormente nel capitale umano e sociale richiede una considerazione molto più elevata per le professioni e i servizi, e l'incentivazione del coinvolgimento della comunità.

Più benessere può essere raggiunto anche attraverso una maggiore enfasi sugli stakeholder, piuttosto che sul valore degli azionisti, e con misure che limitino il livello di profitti realizzati dalle singole aziende o cittadini per garantire che il resto venga reinvestito nel sistema. Queste misure consentirebbero a un maggior numero di dipendenti, clienti e fornitori di beneficiare del patrimonio intellettuale e culturale condiviso che ha permesso in primo luogo di realizzare quei profitti.

Il processo del Semestre Europeo come meccanismo per il cambiamento

Sono discordanti i punti di vista su quali di questi framework e misure dovrebbero applicati, o a quali dare la priorità per la transizione verso economie che garantiscano un maggiore benessere, questo li rende altamente politici. Ciò che è chiaro è che, come afferma un rapporto dell'Istituto ZOE, "le sfide interconnesse che le società devono affrontare richiedono un mosaico di soluzioni, con idee che affrontino non solo una causa, ma più cause alla volta, e trasformino le società e le economie attraverso un cambiamento nelle pratiche, nelle politiche, negli stili di vita e nei modelli mentali che delegittimano ed eliminano le cattive prassi, **costruendo al contempo la resilienza delle buone pratiche.**"

Date le competenze limitate della governance a livello UE, stabilite nei Trattati dell'UE, le istituzioni europee non possono sviluppare e imporre facilmente tali soluzioni agli Stati membri dell'UE. Esistono argomenti convincenti a favore di una riforma dei trattati dell'UE per garantire strumenti più forti per affrontare le nuove realtà democratiche, geopolitiche, climatiche e tecnologiche di oggi, e, ad esempio, garantire che i beni pubblici siano in grado di garantire il benessere.

La riforma del trattato è possibile solo attraverso il consenso politico tra gli Stati membri dell'UE, cosa che può essere difficile da raggiungere nell'attuale clima politico. Questo si riflette nell'attuale insoddisfazione di molti cittadini dell'UE nei confronti delle politiche di transizione climatica dell'UE e suggerisce che gli Stati membri dell'UE dovrebbero fare proprie politiche legate all'agenda del benessere, che siano più in linea con le loro necessità e priorità.

Lavorare per ottenere maggiori poteri per politiche più efficaci a livello dell'UE non è l'unico modo in cui i diversi attori, siano essi enti governativi, istituti di ricerca e organizzazioni della società civile possono contribuire a trasformare le economie. Un progresso può essere anche conseguito sfidando i discorsi comuni e promuovendo nuove narrazioni.

Inoltre, gli attori possono impegnarsi nella progettazione e nell'implementazione di meccanismi di governance appropriati (ad esempio, definizione di obiettivi politici, regole di allocazione del budget, monitoraggio e rendicontazione, valutazione delle politiche) e di strumenti tecnici (ad esempio, set di indicatori, strumenti di valutazione dell'impatto) per supportare queste narrazioni. Collaborare per applicare strumenti e meccanismi di governance appropriati in modo coerente può generare cicli/dinamiche di feedback positivi per integrare il benessere e la sostenibilità nella definizione delle politiche. Gli strumenti e i meccanismi di governance possono però essere efficaci leve di cambiamento solo se sono chiari, comunemente conosciuti e applicati in modo coerente, per cambiare lo status quo.

In questo contesto, gli attori che intendono promuovere l'agenda del benessere e della sostenibilità si possono basare sulla retorica "un'economia che funziona per le persone e per il pianeta" della leadership dell'UE, attraverso gli investimenti in un'economia più giusta e più verde in linea con il concetto di economia del benessere. Possono anche partecipare al processo del Semestre Europeo, in quanto meccanismo chiave a livello europeo per incoraggiare gli Stati membri a realizzare riforme che incidano sull'economia.

Il processo di allargamento del Semestre Europeo e la considerazione dei fattori sociali che vanno oltre la politica fiscale ed economica sono stati accompagnati da un "ammorbidimento" del processo. Gli specialisti delle politiche hanno fatto notare che le raccomandazioni specifiche per Paese dell'Unione europea vengono formulate in modo più generale, con l'intento di generare una più ampia discussione e un impegno all'interno degli Stati membri. Questo consente ai governi nazionali una notevole flessibilità nel determinare le modalità di formulazione finale delle raccomandazioni, per allinearle alle realtà politiche dei rispettivi Paesi.

L'"ammorbidimento" del processo del Semestre lo ha reso meno gerarchico e più democratico, consentendo a un maggior numero di stakeholder di partecipare nelle discussioni che portano alla formulazione di CSR (Corporate Social Responsibility) in particolare quelle attive a livello europeo e nazionale. Questo ha

rafforzato il ruolo di attori che altrimenti non sarebbero stati coinvolti, per esempio nei settori dell'ambiente, della salute, della politica sociale e dell'occupazione, nel monitoraggio del processo e nel redigere, rivedere e modificare le CSR. Ad esempio, i sindacati hanno constatato che negli ultimi anni i loro contributi si sono ampiamente riflessi nelle CSR e nella loro formulazione. Tuttavia, c'è ancora molto spazio per coinvolgere una gamma più ampia di attori, in particolare a livello locale e regionale, e di rappresentanti di società civile, se il processo diventa più comprensibile e se le opportunità di coinvolgimento e di scambio diventano più strutturate e sistematiche. Tuttavia, è probabile che il miglioramento del coinvolgimento nel processo sia ostacolato dalla sua complessità. Con l'ampliarsi del processo del Semestre, è anche diventato più difficile da capire. La strategia generale che guida il processo del Semestre è la Strategia annuale di crescita sostenibile (ASGS). Gli obiettivi generali della Strategia rimangono la "crescita" e la "competitività sostenibile", che può ispirare alcuni, ma non tutti gli attori a impegnarsi in questo senso. L'ASGS si articola intorno a quattro dimensioni interconnesse: equità, sostenibilità, aumento della produttività e stabilità macroeconomica. L'ASGS, tuttavia, non include obiettivi specifici e non è trasparente su quali dei numerosi indicatori incorporati nel processo del Semestre sono considerati per riflettere la situazione e i progressi compiuti in ciascuna delle quattro dimensioni.

Il processo del Semestre comprende un'ampia gamma di cruscotti e indicatori, come il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (EPSR), gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i cruscotti di resilienza, per generare le informazioni necessarie per valutare i trend economici e sociali negli Stati membri dell'UE e per elaborare report per Paese e le CSR. Molti di questi cruscotti, tuttavia, continuano a concentrarsi su specifiche aree politiche, rendendo difficile identificare le sinergie e le tensioni con altre aree politiche.

Inoltre, il fatto che le istituzioni dell'UE hanno competenze più forti in materia di politica fiscale, economica e ambientale significa che hanno anche più strumenti e una maggiore propensione a concentrarsi su queste, piuttosto che sulle riforme sociali e sanitarie. Gli orientamenti della Commissione Europea rivolti agli Stati membri riguardo il Fondo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) invitano a utilizzarlo in modi che contribuiscano all'implementazione dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali. Tuttavia, la guida non include obiettivi specifici per la spesa su priorità sociali, così come per priorità verdi e digitali.

Inoltre, si è notato che le linee guida della CE sul non fanno quasi riferimento agli SDG. Questo riflette l'opportunità persa dall'UE di incoraggiare gli Stati membri a compiere ulteriori azioni in aree in cui i dati indicano che non stanno facendo bene. Inoltre, riflette la mancanza di chiarezza sul modo in cui vengono presi in considerazione i dati derivanti dai diversi strumenti di monitoraggio e sul modo in cui questi contribuiscono alla formulazione delle CSR e dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri, nonché sul motivo per cui alcune riforme sono prioritarie rispetto ad altre. La mancanza di obiettivi e indicatori specificati in modo chiaro rende difficile valutare le performance complessive di ASGS dell'UE e confrontare le performance complessive dei singoli Stati membri, come un importante strumento "soft" a livello europeo per incoraggiare gli Stati membri a intraprendere le azioni desiderate.

Necessità di una migliore strategia generale dell'UE e di un miglior framework, con principali obiettivi e indicatori, per orientare la discussione

Le sfide sopra descritte in relazione al processo del Semestre Europeo possono essere superate attraverso lo sviluppo di una strategia globale dell'UE per l'economia del benessere che sostenga la narrazione dell'UE di un'economia più equa, più verde, più digitale, che funzioni per le persone e per il pianeta. Questa strategia migliorerebbe la struttura e contribuirebbe a guidare il processo del semestre in modo convincente per una più ampia gamma di attori. Stabilire il benessere come obiettivo generale genererebbe una valutazione più equilibrata dei trend economici, ambientali, sociali, sanitari e di altri rilevanti e delle risposte della politica, di come queste aree interagiscono e di come si possono raggiungere migliori sinergie e come si possono

affrontare le tensioni. In particolare nell'attuale clima di disordini sociali e polarizzazione nelle società europee, un'attenzione al benessere per tutti sarebbe un'idea gradita per molti.

Un cruscotto di obiettivi e indicatori principali, tratti dalle strategie e dalle iniziative in queste diverse aree politiche, renderebbe più facile visualizzare dove i progressi sono necessari e valutare se sono stati raggiunti, e inviterebbe alla partecipazione. Sebbene la strategia e questi strumenti non siano in grado di risolvere le discrepanze esistenti a livello europeo per quanto riguarda la legislazione e l'applicazione delle politiche e delle misure in diversi settori, essi fornirebbero una maggiore trasparenza sui bisogni e fornirebbero nuove idee su come affrontarli.

Soprattutto, inserire il processo del Semestre Europeo in funzione di una strategia globale per il benessere contribuirebbe a un cambiamento di paradigma nel modo di pensare su come valutare le performance dell'economia e su quali misure sono necessarie e cosa si può fare per migliorarle.

Le caratteristiche precise di una nuova strategia dell'UE sono oggetto di ulteriori discussioni e di dibattiti in tutta l'Unione. È fondamentale che si stabilisca il benessere come obiettivo politico generale. La strategia dovrebbe quindi includere obiettivi e indicatori che riflettano i progressi nella capacità delle persone in tutta l'UE di soddisfare i bisogni legati alla sicurezza fisica ed economica (ad esempio, occupazione, protezione sociale, difesa). Inoltre, dovrebbe includere obiettivi e indicatori che riflettano le condizioni ambientali, nonché quelli legati ai valori e alla qualità della vita in Europa (ad esempio, salute, istruzione, partecipazione politica, connessioni sociali).

Tutti gli Stati membri devono essere in grado di raccogliere dati solidi e comparabili sugli indicatori selezionati e di farlo con regolarità. Sebbene, ad esempio, Eurostat sia stato incaricato di pubblicare dati sugli indicatori di qualità della vita, questi dati sono stati pubblicati di rado e con un grado di dettaglio limitato; di conseguenza, non sono stati integrati nella governance e nella legislazione. Per erodere l'egemonia del PIL è necessario raccogliere e presentare con regolarità dati solidi e comparabili su altri indicatori che riflettano in modo più olistico il benessere.

Considerazioni finali e Raccomandazioni

Il crescente impulso, anche nei circoli politici dell'UE, a spostare le economie "oltre il PIL", si riflette sulle conclusioni del Consiglio sull'economia del benessere. Inoltre, nella Dichiarazione di Porto i capi di governo europei hanno sottolineato l'importanza di misurare "oltre il PIL" e hanno accolto con favore l'accordo con le parti sociali, che "hanno presentato una proposta congiunta di una serie di indicatori alternativi per misurare il progresso economico, sociale e ambientale, integrando il PIL con misure di welfare per una crescita sostenibile".

Più di recente, la Direzione Generale dell'UE per gli Affari Economici e Finanziari (ECOFIN) ha pubblicato un documento di discussione con una proposta per un approccio "oltre il PIL", che "implica la selezione di pochissimi indicatori che offrano informazioni complementari utili rispetto ai dati della crescita del PIL". Sebbene questi siano passi in avanti, si può fare ancora di più per rendere il processo del Semestre Europeo più comprensibile e coinvolgente, mettendolo al servizio di una più chiara strategia generale per l'economia del benessere che guidi i processi di riforma degli Stati membri dell'UE.

Dal momento che può essere necessario del tempo per sviluppare il consenso politico e le competenze per progettare una strategia globale per l'economia del benessere, **può essere adottato un approccio graduale per rafforzare la capacità del processo del Semestre Europeo di contribuire a economie che producano più benessere.** Ci sono iniziative per garantire considerazioni più equilibrate tra le varie aree politiche, e per armonizzare una migliore governance. Queste iniziative includono la proposta presentata dalle presidenze spagnola e belga del Consiglio dell'UE di sviluppare e includere una procedura per deficit sociali nel processo del Semestre, sulla falsariga dell'attuale procedura per deficit macroeconomici.

Altre iniziative importanti a questo proposito sono l'implementazione della "regola d'oro" che esenti gli investimenti in iniziative verdi e sociali dai criteri di debito e deficit dell'UE, l'istituzione di un gruppo parlamentare "Oltre il PIL", e la creazione di altre iniziative volte a creare un gruppo di esperti multidisciplinari per informare e supportare l'integrazione del benessere e della sostenibilità nelle politiche dell'UE.

Come illustrato in questo documento, tutte le politiche hanno impatto una sull'altra, e le tensioni e i conflitti geopolitici, le crisi ambientali e la transizione digitale non possono essere considerati separatamente l'uno dall'altro. Ad esempio, anni di investimenti scarsi o inefficaci nell'arena sociale (protezione sociale, istruzione, kill) hanno dato un potere politico ad attori politici che non condividono i valori della democrazia. Al contrario, il sostegno al benessere attraverso maggiori investimenti in capitale umano e sociale è fondamentale per coltivare il rispetto della pace e dei valori e per costruire la resilienza e le capacità di cui le persone hanno bisogno per difenderli.

Le seguenti raccomandazioni indicano cosa si può fare per potenziare il processo del Semestre Europeo per creare economie che generino maggiore benessere:

1. Sviluppare una nuova strategia e un framework per l'economia del benessere nell'UE che riunisca i diversi obiettivi politici e i relativi target a livello europeo. Stabilire e applicare il meccanismo chiave per l'attuazione di questa strategia. La CE definisce il processo del Semestre europeo come un "framework per il coordinamento e il controllo delle politiche economiche e sociali". Inizialmente, il processo è stato sviluppato per il coordinamento e il controllo dei target e degli indicatori macroeconomici e fiscali, nonché di quelli della Strategia Europa 2020.

Da allora il Semestre è stato sviluppato e socializzato, riflettendo una crescente consapevolezza delle interconnessioni tra politiche economiche, sociali e ambientali. Tuttavia, c'è scarsa chiarezza sugli obiettivi generali, i target e gli indicatori che guidano il processo del Semestre. È quindi necessario definire una strategia globale a livello europeo, orientata all'obiettivo del benessere, come stabilito nei trattati dell'UE, piuttosto che solo alla crescita. Questo migliorerebbe la visibilità e l'impegno nel processo del Semestre, aiuterebbe a costruire sinergie e a identificare le tensioni tra i settori politici, eliminerebbe le prassi economiche che danneggiano le persone e il pianeta, e porterebbe a economie maggiormente resilienti e redistributive.

2. Istituire un gruppo di esperti provenienti da tutta l'UE per progettare una strategia di questo tipo a livello europeo, includendo target con indicatori in grado di generare dati comparabili e solidi in tutti i Paesi, in modo da misurare i progressi. Questi target e indicatori possono riflettere quelli del Green Deal dell'UE, del Piano d'azione del Pilastro sociale e di altre strategie e tabelle di valutazione dell'UE, e degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Può essere necessario identificare nuovi indicatori per riflettere aspetti della qualità della vita e del benessere che attualmente non sono inclusi. Questi obiettivi e indicatori possono portare a un "cruscotto del benessere" che includa solidi indicatori principali, che misurino le performance relative alle politiche economiche ma anche ambientali, sociali, sanitarie e di equità. Possono anche portare allo sviluppo di un "meccanismo di alert sul benessere" per indirizzare l'azione politica "correttiva".

Il cruscotto e il meccanismo di alert possono rendere più facile comprendere i progressi compiuti nell'ambito degli obiettivi politici a livello UE, orientare i finanziamenti a livello UE, identificare dove le iniziative politiche possono essere rafforzate e quali sono i compromessi da fare. Il cruscotto "Oltre il PIL" dell'Istituto ZOE è un esempio di come questo possa essere fatto.

3. A breve e medio termine, portare avanti le iniziative sul framework di convergenza sociale, perseguire "una regola d'oro", per garantire una considerazione più equilibrata tra le diverse aree politiche, nell'ambito del processo del Semestre Europeo, nonché un gruppo parlamentare "Oltre il

PII” dell’UE per far avanzare il dibattito politico. Il Consiglio “Occupazione, politica sociale, salute e consumatori” (EPSCO) è sempre più coinvolto nel processo del Semestre, in quanto discute sulla necessità del framework di Convergenza per una maggiore integrazione dell’EPSR nel processo.

Queste discussioni si basano sulle richieste dei governi belga e spagnolo di una procedura per deficit sociali che si affianchi alla procedura per deficit macroeconomici. Molte organizzazioni chiedono anche “una regola d’oro”, che escluda gli investimenti verdi, sanitari e sociali dalle norme sul debito nazionale dell’UE. Queste iniziative possono essere integrate, a lungo termine, e contribuire allo sviluppo di un cruscotto del benessere e di un meccanismo di alert sul benessere. Un gruppo parlamentare dell’UE sul tema “Oltre il PII”, richiesto da molti organismi sociali, sanitari e ambientali, può impegnarsi in questo processo.

4. Migliorare il coinvolgimento di tutti gli stakeholder, a tutti i livelli e in tutti i settori, nel processo del Semestre. Il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel processo del Semestre, sia a livello europeo che soprattutto a livello (sub)nazionale è oggi adeguato, e la qualità della consultazione dipende dalla volontà politica dei decisori. Per di più, le organizzazioni della società civile, soprattutto a livello nazionale, spesso non hanno le conoscenze e le capacità per impegnarsi in questo processo complesso e in rapida evoluzione. Continuare, quindi, a creare forti partnership con le CSO sugli aspetti sociali, sanitari e ambientali del semestre europeo attraverso, ad esempio, dialoghi strategici facilitati con il network dei tavoli e le DG competenti della Commissione europea (ad esempio SANTE, EMPL, REGIO e REFORM).

5. Nominare un vicepresidente della Commissione per l’economia del benessere, con la responsabilità di garantire una migliore integrazione e armonizzazione dei processi di elaborazione delle politiche nell’UE, per garantire che le iniziative si rafforzino a vicenda per un maggiore impatto e una maggiore efficienza. Il Vicepresidente avrà anche la responsabilità di identificare e rendere più esplicite le aree di disaccordo e gestire la loro risoluzione attraverso una negoziazione democratica. Il Vicepresidente della Commissione per un’economia del benessere sarà in ultima analisi responsabile dell’elaborazione e implementazione della strategia globale per l’economia dell’UE, che strutturi il processo del Semestre Europeo e contribuisca ad assicurare che l’attenzione non si concentri solo sulla crescita, ma anche sulla qualità e sulla sostenibilità di tale crescita.

A questo proposito, il Vicepresidente deve incoraggiare un cambiamento di paradigma a livello UE per guardare “oltre la crescita” attraverso una migliore integrazione di una più vasta gamma di politiche e misure necessarie a generare benessere. Questo può portare a processi di governance più efficaci ed efficienti, per raggiungere gli obiettivi globali dell’Unione Europea di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere.

https://eurohealthnet.eu/wp-content/uploads/publications/2023/231207_semesterarticle.pdf

Traduzione dall’inglese di Giovanni Bauleo