



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.7.2008

SEC(2008) 2157

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*che accompagna la*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO,  
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO  
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Agenda sociale rinnovata:**

**Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del 21° secolo**

**SOMMARIO DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

{COM(2008) 412 definitivo}

{SEC(2008) 2156}

## SOMMARIO DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

### 1. INTRODUZIONE

Nella sua comunicazione *Un'agenda dei cittadini - Per un'Europa dei risultati*<sup>1</sup>, la Commissione sottolinea che l'Unione europea deve analizzare i cambiamenti radicali in atto nelle nostre società e trovare risposte sostenibili a tutti i livelli per poter raccogliere le sfide economiche e sociali alle quali l'Europa è confrontata. Su questa base, la Commissione ha intrapreso un inventario completo della realtà sociale in Europa<sup>2</sup> per determinare i principali cambiamenti in corso nell'occupazione, nella struttura della famiglia, negli stili di vita e nelle strutture tradizionali di supporto, che riflettono le pressioni crescenti dei mutamenti demografici.

Alla luce dei risultati di questa vasta consultazione, la domanda cruciale a cui ora occorre rispondere è questa: la via fin qui seguita permette di far fronte adeguatamente alle nuove sfide? La comunicazione *Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del 21° secolo*<sup>3</sup> costituisce una prima risposta della Commissione alle nuove sfide emerse dalla consultazione sulla realtà sociale dell'Europa. La comunicazione di novembre sulla nuova visione sociale preannunciava anche, per metà 2008, un'agenda sociale rinnovata (oggetto della presente valutazione d'impatto) che deve contribuire a produrre risultati concreti per i cittadini europei.

Data la natura essenzialmente politica di questa iniziativa, la valutazione dell'impatto è proporzionata all'obiettivo fissato. Non intende quindi quantificare con precisione gli effetti, ma si limita ad un'analisi qualitativa delle probabili conseguenze. La valutazione tiene anche conto dei commenti del comitato di valutazione dell'impatto della Commissione.

### 2. ANTEFATTI

Uno dei punti di partenza dell'agenda sociale rinnovata è l'agenda sociale adottata dalla Commissione nel 2005 per il periodo 2005-2010<sup>4</sup>. La Commissione ha realizzato tutte le misure previste dall'agenda sociale 2005-2010. Inoltre, nel febbraio 2007 è stata aperta una consultazione pubblica sulla realtà sociale dell'Europa. In base ai primi risultati di questa consultazione, la comunicazione *Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del 21° secolo* adottata nel novembre 2007 enuncia una serie di possibili risposte ai problemi sociali che si pongono nell'Unione europea. A seguito di questa consultazione, la Commissione ha annunciato che avrebbe preparato un'agenda sociale rinnovata per metà 2008. Sulla base dei circa 150 contributi ricevuti a metà marzo 2008 la Commissione ha predisposto una relazione di sintesi<sup>5</sup>. La Commissione ha anche preso conoscenza delle posizioni delle altre istituzioni e degli organismi europei e delle parti

---

<sup>1</sup> COM(2006) 211.

<sup>2</sup> "La realtà sociale dell'Europa. Documento consultivo dell'Ufficio dei consiglieri per le politiche europee"; documento disponibile all'indirizzo:

[http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/docs/background\\_document\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_it.pdf)

<sup>3</sup> COM(2007) 726.

<sup>4</sup> COM(2005) 33.

<sup>5</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/index\\_it.htm#](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_it.htm#), SEC(2008) 1896 o una versione breve nell'allegato 2 del sommario della valutazione dell'impatto.

interessate, in particolare in occasione del Forum sull'agenda sociale europea organizzato il 5 e 6 maggio 2008 <sup>6</sup>.

### 3. DEFINIZIONE DEI PROBLEMI

Nella comunicazione del novembre 2007 su una nuova visione sociale, la Commissione ha dato una prima descrizione della realtà sociale basandosi sull'inventario della realtà sociale in corso di realizzazione. Vi si rileva che le società europee subiscono cambiamenti rapidi, sul piano economico come su quello sociale. Questi cambiamenti sono causati da forze esterne, come la mondializzazione e il cambiamento climatico, e interne, come le evoluzioni demografiche e sociali. Di conseguenza:

- la condizione di partenza nella vita dei giovani non è la migliore: nonostante le numerose possibilità che si offrono oggi ai giovani europei, questa generazione versa in una situazione particolarmente precaria. Nel 2005 il 19% dei bambini erano minacciati di povertà nell'Unione, contro il 16% della popolazione totale. Troppi giovani non sono in grado di sfruttare pienamente il loro potenziale e di entrare con successo nel mercato del lavoro, e lasciano la scuola senza aver conseguito un titolo di studio. La disoccupazione dei giovani resta un problema preoccupante.
- I cittadini non sono dotati delle competenze necessarie per svolgere un'attività professionale nella società della conoscenza: benché l'Unione sia nella condizione ideale per trarne vantaggio, i benefici della mondializzazione sono inegualmente distribuiti, ed essa è una fonte di preoccupazione. L'UE deve aiutare i suoi cittadini dotandoli degli strumenti che permettano loro di adattarsi all'evoluzione della realtà e di dimostrarsi solidali con quanti ne subiscono gli effetti negativi, affinché i più vulnerabili siano tutelati.
- L'Unione non ha saputo rispondere alle sfide demografiche e sanitarie: grazie al miglioramento delle condizioni di salute e di lavoro, una proporzione crescente di europei vive più a lungo e in migliore salute, e gode di una pensione più lunga e più attiva. Nonostante l'immigrazione in provenienza da paesi terzi, la popolazione complessiva dei paesi membri dell'Unione diminuirà leggermente e subirà un netto invecchiamento. Uno dei problemi cruciali per i sistemi di protezione sociale è quello di garantire il futuro delle pensioni.
- L'esclusione sociale resta presente in molte parti delle società europee: le *chances* sono inegualmente distribuite nella società moderna. L'accesso effettivo ed equo all'occupazione, all'apprendimento permanente e ai servizi sociali e sanitari varia notevolmente nell'Unione e una proporzione significativa di europei incontra grandi difficoltà a condurre una vita dignitosa e a trovare un impiego. Nel 2004, circa 100 milioni di europei guadagnavano meno del reddito mediano dell'UE, circa 8.000 euro all'anno.
- Le discriminazioni, basate sul sesso o su altre ragioni, persistono: l'Europa ha compiuto nel corso degli anni notevoli progressi per quanto riguarda l'eguaglianza dei sessi. Tuttavia, restano forti ineguaglianze nel mercato del lavoro, nella conciliazione della vita professionale e della vita privata, nella protezione sociale e nell'esclusione sociale, in fatto di salute, imprenditorialità, partecipazione alle decisioni politiche ed economiche, scienza e

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/social\\_agenda/ec\\_conference\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/social_agenda/ec_conference_en.html)

tecnologia. Inoltre, al di fuori del campo del lavoro, la protezione contro le discriminazioni fondate sulla disabilità, l'età, l'orientamento sessuale, la religione o le credenze, varia secondo gli Stati membri.

- L'Unione europea deve promuovere maggiormente la dimensione sociale della mondializzazione: l'OIL rileva che nonostante la crescita dell'economia e dell'occupazione, nel mondo sono numerose le persone, in particolare donne, che non hanno accesso a un impiego e a condizioni di lavoro accettabili. Si stima in 487 milioni (16,4% della popolazione attiva totale) il numero di persone che non guadagnano a sufficienza per innalzarsi, con la loro famiglia, al di sopra della soglia di povertà di un dollaro al giorno per persona. L'UE deve continuare a contribuire attivamente a definire un'agenda internazionale che rifletta i nostri interessi e i nostri valori, anche nel quadro dell'"agenda per un lavoro dignitoso".
- Le politiche e gli strumenti dell'UE devono essere mobilitati per fare fronte alle nuove realtà sociali: molte politiche, oltre a quelle dell'occupazione e degli affari sociali, come l'ambiente, le politiche macroeconomiche, il mercato interno, l'istruzione o la ricerca, hanno ripercussioni di rilievo sul piano sociale. Di fronte a nuove realtà sociali multiformi e complesse, occorre stabilire se è possibile intensificare, a livello dell'Unione, le azioni comuni trasversali estese a tutti i settori interessati, e se gli strumenti a disposizione dell'UE per sostenere e completare l'azione degli Stati membri devono essere riesaminati.

#### 4. OBIETTIVI

Nell'affrontare i problemi così definiti, l'UE deve porsi l'obiettivo di migliorare il benessere e la qualità di vita dei cittadini europei, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità:

- migliorando le prospettive dei giovani;
- promuovendo nuove competenze per nuovi impieghi, una piena realizzazione professionale e un'occupazione di migliore qualità;
- favorendo una vita più lunga e più sana;
- combattendo la povertà e l'esclusione sociale;
- portando avanti l'eguaglianza dei sessi e la parità delle opportunità;
- contribuendo a definire l'agenda internazionale per promuovere i valori europei;
- garantendo una combinazione appropriata di politiche e migliorando l'efficacia degli strumenti comunitari.

Questi obiettivi sono pienamente coerenti con altre politiche e strategie comunitarie e le appoggiano, in particolare la strategia di Lisbona riveduta per la crescita e l'occupazione, la strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile e il mercato unico.

## 5. PRINCIPALI OPZIONI POLITICHE

Secondo il trattato CE, la responsabilità dei cambiamenti di politica necessari per rispondere alle nuove realtà sociali e raggiungere gli obiettivi enunciati al punto 4 spetta in primo luogo agli Stati membri. La questione fondamentale è quindi quella di sapere se e in che modo l'Unione europea deve continuare a sostenere e completare l'azione degli Stati membri. La valutazione d'impatto considera tre opzioni:

- Opzione 1: "nessun cambiamento di approccio e di politica": questo significa continuare nella messa in atto dell'*acquis* comunitario e ritenere che quest'ultimo costituisce già una risposta adeguata alle nuove realtà sociali e che non è necessario i) modificare (o riesaminare) la legislazione europea, ii) rivedere gli strumenti comunitari esistenti, e iii) rafforzare la convergenza delle politiche comunitarie.
- Opzione 2: "nessun cambiamento di approccio, ma un cambiamento di strategia": come per l'opzione 1, la Commissione continuerebbe nella messa in atto dell'*acquis* comunitario. Diversamente dall'opzione 1, questa seconda opzione considera tuttavia che l'*acquis* non è in grado di rispondere alle nuove realtà sociali emergenti e propone, per tenere conto delle nuove realtà sociali, un'agenda sociale rinnovata (comprendente iniziative legislative e non legislative) incentrata sull'occupazione, la politica sociale e le pari opportunità. Misure sarebbero adottate anche in altri settori politici che hanno incidenze sociali (istruzione, sanità, società dell'informazione e mercato interno), ma indipendentemente dall'agenda sociale rinnovata.
- Opzione 3: "cambiamento di approccio e di strategia": come per le opzioni 1 e 2, la Commissione continuerebbe a mettere in atto l'*acquis* comunitario, ma contrariamente a queste due opzioni, l'opzione 3 presuppone che la natura trasversale dei problemi posti dalle nuove realtà sociali richieda la mobilitazione generale di tutte le politiche comunitarie, al di là dell'occupazione, degli affari sociali e delle pari opportunità in modo da comprendere la sanità, l'istruzione, la società dell'informazione, il mercato interno, le politiche macroeconomiche, l'ambiente e le politiche esterne. L'opzione 3 implica la proposta di un'agenda sociale rinnovata che riunisce tutte le politiche pertinenti e sfrutta le potenzialità che così si creano sulla base di tre pilastri: opportunità, accesso e solidarietà.

## 6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Nel caso dell'opzione 1, l'*acquis* comunitario e le attuali politiche sarebbero mantenuti nella loro forma attuale e il compito di rispondere alle *nuove* realtà sociali sarebbe lasciato principalmente agli Stati membri. Il mancato adeguamento delle politiche comunitarie alle nuove realtà sociali è probabile che abbia, a medio e lungo termine, ripercussioni negative sul piano economico, sociale, ambientale e politico. L'UE non potrebbe più svolgere il ruolo di catalizzatore del cambiamento, né tenere conto dell'evolversi delle questioni. Dal punto di vista del governo dell'Unione, la Commissione non sarebbe in grado di mantenere il suo impegno a migliorare il benessere dei cittadini europei, nonostante le loro aspettative. Questo potrebbe compromettere gravemente la legittimazione dell'UE.

Nel caso dell'opzione 2, la Commissione presenterebbe un'agenda sociale riveduta limitata ai settori dell'occupazione, degli affari sociali e delle pari opportunità. L'analisi delle dimensioni economica, sociale e ambientale indica che gli effetti sarebbero complessivamente positivi. Anche se dimostrerebbe la volontà dell'UE di farsi carico delle preoccupazioni dei cittadini, è probabile che l'azione comunitaria avrebbe effetti complessivamente limitati in ragione della

sua incompletezza (non sarebbero mobilitate le altre politiche per rispondere alle nuove realtà sociali) e dell'insufficienza delle sue risposte (non sarebbero prese in considerazione le aspettative di tutti i cittadini).

Nel caso dell'opzione 3, l'UE mobiliterebbe *tutte* le politiche pertinenti per rispondere alle nuove realtà sociali, permettendo la creazione di sinergie tra le politiche. Inoltre, l'azione comunitaria sarebbe di portata molto vasta (andando oltre ai settori dell'occupazione, degli affari sociali e delle pari opportunità), darebbe risposte adeguate e sarebbe coerente. Non creerebbe un nuovo processo a livello di UE, anzi consoliderebbe i processi esistenti, compresa la strategia di Lisbona riveduta per la crescita e l'occupazione.

Appoggerebbe l'azione degli Stati membri, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Infine, l'analisi dell'impatto dimostra chiaramente che il riesame degli strumenti esistenti permetterebbe di ottimizzare l'efficacia dell'azione comunitaria.

In conclusione, l'opzione 3 ("agenda sociale rinnovata per le opportunità, l'accesso e la solidarietà") è quella ritenuta appropriata.

## **7. VALORE AGGIUNTO E SUSSIDIARIETÀ**

Spetta agli Stati membri la responsabilità principale dei cambiamenti di politica necessari per fare fronte alle nuove realtà sociali. La consultazione sulla realtà sociale dell'Europa conferma tuttavia che la fiducia dei cittadini nel progetto europeo dipende dalla credibilità delle politiche sociali adottate a livello europeo. Secondo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, l'azione comunitaria deve essere giustificata da un accertato valore aggiunto.

Ma questo non preclude all'UE la possibilità di svolgere un ruolo più proattivo per promuovere il cambiamento e indirizzare, sostenere e accompagnare le riforme necessarie. Nel quadro dell'agenda sociale rinnovata, la Commissione intende presentare nuove iniziative concrete o contemporaneamente alla comunicazione o da adottare successivamente. La Commissione procederà, se del caso, a valutazioni dell'impatto delle specifiche iniziative, in base alle linee direttrici della Commissione per la valutazione d'impatto<sup>7</sup>. Le singole valutazioni esamineranno più in dettaglio gli aspetti relativi alla sussidiarietà e al valore aggiunto.

Il valore aggiunto dall'azione comunitaria consiste principalmente:

- nella definizione del quadro politico dell'azione;
- nell'affermazione dei valori europei e nel creare condizioni di parità;
- nello scambio di esperienze e di buone pratiche;
- nel sostegno dato all'azione svolta a livello locale, regionale e nazionale;
- nella sensibilizzazione e nella formazione di una solida base di conoscenze.

---

<sup>7</sup> SEC (2005) 791.

## **8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

L'agenda sociale rinnovata per le opportunità, l'accesso e la solidarietà non crea un processo distinto. Appoggia processi esistenti, con i quali è strettamente collegata, come il processo di Lisbona per la crescita e l'occupazione, la strategia a favore dello sviluppo sostenibile, il mercato unico, i processi del metodo aperto di coordinamento nei settori della protezione sociale e dell'inclusione sociale, dell'istruzione e della gioventù. Per tutti questi processi esistono distinti meccanismi di monitoraggio, notifica e valutazione, che dovrebbero essere mantenuti senza aggiungere un nuovo meccanismo per l'attuazione dell'agenda sociale rinnovata.

L'agenda sociale rinnovata è affiancata da numerose iniziative legislative e non legislative, spesso sottoposte a valutazioni d'impatto e a meccanismi di monitoraggio e di valutazione distinti. Di conseguenza, non vi sarà un processo addizionale per il monitoraggio e la valutazione delle singole iniziative, anche se sarà assicurata la coerenza tra di loro.