



CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 8 luglio 2008 (11.07)
(OR. fr)

11560/08
ADD 2

SOC 414
ECOFIN 292

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 4 luglio 2008

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: **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**

- **Un rinnovato impegno a favore dell'Europa sociale: rafforzamento del metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'integrazione sociale**

= **Sintesi della valutazione dell'impatto**

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2008) 2170.

All.: SEC(2008) 2170



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, xxx [versione 16/05/2008]
SEC(2008) yyy

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**

**"Un rinnovato impegno a favore dell'Europa sociale: rafforzamento del metodo di
coordinamento aperto per la protezione sociale e l'integrazione sociale"**

Sintesi della valutazione dell'impatto

{COM(2008) xxx def.}
{SEC(2008) xxx}

La presente valutazione dell'impatto si ricollega alla comunicazione "Un rinnovato impegno a favore dell'Europa sociale: rafforzamento del metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'integrazione sociale". Tale comunicazione, iscritta quale iniziativa prioritaria nel programma di lavoro 2008 della Commissione, rientra ora nel dossier che accompagnerà la "Agenda sociale rinnovata".

Dal 2000 in poi il metodo di coordinamento aperto (MCA) è stato successivamente applicato alla politica di integrazione sociale, alla politica in materia di pensioni e alla politica relativa all'assistenza sanitaria e all'assistenza a lungo termine. Nel 2006 i tre diversi settori d'intervento sono stati inclusi in un MCA integrato per la protezione sociale e l'integrazione sociale (in appresso "MCA sociale").

Tale metodo di coordinamento comprende un accordo su obiettivi comuni dell'UE, la fissazione di obiettivi condivisi di alto livello per guidare l'intero processo, la definizione di una serie di indicatori comuni per consentire il monitoraggio dei progressi realizzati nel conseguimento degli obiettivi comuni, la stesura da parte degli Stati membri di relazioni strategiche nazionali intese a tradurre gli obiettivi concordati in politiche effettive e la valutazione congiunta in seno al comitato per la protezione sociale dei progressi e degli sforzi compiuti dalla Commissione europea e dagli Stati membri.

La valutazione globale dei risultati dell'MCA sociale da parte dei diversi partecipanti al processo è stata ampiamente positiva. L'MCA sociale ha promosso il mutuo apprendimento, ha favorito un maggiore coinvolgimento degli interessati, ha contribuito alla sensibilizzazione sul carattere pluridimensionale dell'esclusione e della povertà, ha dato impulso all'ammodernamento dei regimi di protezione sociale, ha favorito l'adozione di un approccio condiviso per far fronte alle sfide comuni e ha portato in primo piano i problemi comuni emergenti.

Tuttavia i progressi in vista del conseguimento degli obiettivi comuni sono stati troppo lenti o insufficienti. Per quanto sia poco realistico aspettarsi che un processo di coordinamento aperto, basato sulla collaborazione volontaria tra gli Stati membri, possa produrre risultati su larga scala in un periodo di tempo limitato, è opinione largamente diffusa che le potenzialità dell'MCA sociale restino notevolmente poco sfruttate, che sia necessario colmare diverse carenze e che il rafforzamento strategico del metodo migliorerebbe in qualche misura il conseguimento degli obiettivi comuni.

L'analisi evidenzia la mancanza d'impegno politico e di visibilità nonché la necessità di un migliore coordinamento orizzontale e di un'integrazione delle problematiche correlate alla protezione sociale e all'integrazione sociale in tutte le pertinenti politiche. Si avverte inoltre l'esigenza di un maggiore consolidamento analitico della politica e di un maggiore coinvolgimento delle istanze regionali e locali nel processo dell'MCA sociale. I rappresentanti della società civile dovrebbero inoltre avere un ruolo maggiore e dovrebbe essere ulteriormente sviluppato il processo di mutuo apprendimento.

Numerosi sviluppi istituzionali e in relazione alle politiche evidenziano la necessità di un rafforzamento dell'MCA sociale. Oltre alla "Agenda sociale rinnovata", vanno menzionati la prospettiva dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona (con le sue prescrizioni in materia di integrazione), l'avvicinarsi dell'Anno europeo per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nel 2010 e l'imminente iniziativa della Commissione sull'integrazione attiva.

Al fine di valutare l'utilità di un MCA sociale rafforzato e di individuare le modalità più efficaci per il suo conseguimento, tre opzioni sono state selezionate in vista di un esame più approfondito¹.

La prima, indicata come l'opzione dello "status quo", è basata sul presupposto che l'MCA sociale è per natura un processo evolutivo che, anche in assenza di grandi cambiamenti, continuerà a evolversi attraverso continue revisioni e graduali miglioramenti dei metodi di lavoro.

La seconda opzione prevede una "fondamentale revisione" del processo, con l'ampliamento della portata dell'MCA sociale e il rimodellamento del processo per comprendere tutte le dimensioni delle politiche sociali dell'UE, per garantire una reale integrazione e per farlo diventare una specie di "Lisbona sociale".

La terza opzione è definita come un "ampio e ambizioso rafforzamento nell'ambito dell'attuale struttura". Tale opzione si basa sull'approccio utilizzato finora nell'MCA sociale che prevede progressi continui e consensuali, ma è al tempo stesso "strategico" e "orientato al futuro" in quanto imprime una nuova dinamica al sistema. Offre opportunità per l'esplorazione di nuovi strumenti e metodi di lavoro da sperimentare e introdurre in stretta collaborazione con gli Stati membri, nell'intento di rinvigorire il processo e di ottimizzarne l'applicazione.

Nel comparare le opzioni alternative è necessario distinguere tra gli impatti procedurali e gli effetti reali delle modifiche proposte.

La valutazione dell'impatto riguarda principalmente gli aspetti procedurali e di governance. Si presuppone che un più efficace coordinamento e mutuo apprendimento abbiano un impatto positivo sul conseguimento degli obiettivi comuni: riduzione della povertà, regimi pensionistici più sostenibili e adeguati, sistemi di assistenza sanitaria e a lungo termine equi ed efficaci. Si considera inoltre - in linea con lo spirito degli obiettivi sociali comuni - che una migliore protezione sociale e una maggiore integrazione sociale contribuiscano alla strategia per la crescita e l'occupazione e, più in generale, allo sviluppo economico sostenibile. Ad esempio, le politiche d'integrazione attiva possono non soltanto ridurre la povertà, ma altresì accrescere l'offerta di lavoro. Le riforme delle pensioni possono non soltanto contribuire a una maggiore equità tra le generazioni, ma anche accrescere i tassi di attività e garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Analogamente, buoni sistemi di assistenza sanitaria non soltanto promuovono il benessere degli individui, ma producono altresì effetti positivi sull'offerta di lavoro e sulla produttività del lavoro.

È tuttavia evidente che l'MCA sociale può soltanto facilitare il conseguimento di tali obiettivi, dato che i principali responsabili per le politiche di protezione e d'integrazione sociale restano gli Stati membri. Occorre pertanto rispondere alle seguenti domande: "le misure proposte contribuiranno a rendere l'MCA sociale un meccanismo adeguato e realizzabile di coordinamento tra i diversi livelli, nazionale ed europeo? Lo renderanno uno strumento più idoneo al conseguimento degli obiettivi sociali comuni?"

¹ Due opzioni – il totale abbandono dell'MCA sociale e la sua integrazione nella strategia per la crescita e l'occupazione – sono state prese in considerazione, ma non sono state selezionate per un'analisi approfondita. I motivi sono illustrati nella valutazione dell'impatto.

In altre parole, la valutazione delle misure considerate nelle diverse opzioni si traduce più in un'analisi qualitativa dei loro potenziali effetti sull'MCA sociale, che delle loro conseguenze in termini di risultati politici finali. Per tale motivo non si procede a una valutazione distinta dell'impatto globale sotto il profilo sociale, economico e ambientale delle opzioni individuate. Gli aspetti microeconomici (costi amministrativi, implicazioni in termini di risorse) sono comunque debitamente presi in considerazione nell'analisi dell'impatto, valutando la "fattibilità" delle diverse opzioni.

Nella valutazione dell'impatto le misure proposte sono riunite sulla base dei quattro obiettivi della comunicazione: accrescere l'impegno politico e la visibilità del processo, rafforzare l'interazione positiva con le altre politiche dell'UE, promuovere il consolidamento analitico del processo e accrescere il consenso negli Stati membri. Esse sono quindi valutate con riferimento all'entità del loro impatto sui problemi che intendono risolvere e alla loro fattibilità. Il concetto di fattibilità è correlato al consenso politico, alla disponibilità di risorse umane e finanziarie, all'onere amministrativo e alla disponibilità degli strumenti di base. L'analisi ha portato ai risultati illustrati in appresso.

Opzione 1 - "Status quo"

Le modifiche effettuate apportando vari miglioramenti precedentemente concordati sono destinate probabilmente a produrre sui problemi individuati un impatto positivo, ma generalmente lento e limitato. Inoltre il rischio connesso a tale opzione è che l'MCA sociale sia vittima di un "affaticamento del processo" e perda progressivamente credibilità, oltre che la fiducia dei partecipanti e dei suoi sostenitori. Ad ogni modo pare altamente improbabile che tali miglioramenti limitati siano sufficienti a dare all'MCA sociale la forza e l'efficacia necessarie a garantire il conseguimento degli obiettivi sociali comuni e a rafforzare la dimensione sociale dell'integrazione europea.

D'altro canto la fattibilità sembra notevole. La maggior parte di tali misure è già stata accettata infatti dalla Commissione e dagli Stati membri (si veda la relazione congiunta 2008). Il necessario aumento (limitato) delle risorse umane e finanziarie (maggiore monitoraggio, migliore diffusione dei risultati, rafforzamento del quadro analitico, ecc.) può essere ottenuto attraverso guadagni di efficienza e un maggiore affidamento su competenze esterne. Ovviamente non vi è alcun impatto sugli oneri amministrativi a carico degli Stati membri.

Opzione 2 - "Revisione fondamentale"

Le misure previste in tale opzione sono destinate probabilmente a dare un importante contributo alla correzione delle carenze individuate e a rafforzare notevolmente il processo. Nella maggior parte dei casi esse sono destinate a garantire un funzionamento quasi "ideale" del sistema mediante una combinazione di procedure notevolmente più rigorose e un massiccio investimento di risorse. Esistono tuttavia dei rischi. In primo luogo, l'MCA sociale funziona sulla base del consenso e del principio di sussidiarietà. Il forte aumento del rigore delle procedure proposto dalla Commissione potrebbe essere rifiutato dagli Stati membri e non produrre gli effetti previsti in termini di consenso. Una riforma radicale del metodo, a pochi anni di distanza dalla ristrutturazione e dalla "integrazione", potrebbe non essere capita e scoraggiare in una certa misura le parti che hanno promosso l'MCA sociale e hanno contribuito alla sua elaborazione nella configurazione attuale.

La fattibilità di tale opzione a breve e a medio termine sembra alquanto limitata. Come indicato in precedenza, il consenso politico da parte degli Stati membri è lungi dall'essere acquisito. Benché sia ampiamente riconosciuto che all'Europa spetta un importante ruolo nell'assistere gli Stati membri ad affrontare le importanti sfide sociali, gli Stati membri tengono molto alle proprie prerogative e ai propri poteri in campo sociale e si mostrerebbero pertanto riluttanti ad accettare alcune (o la maggior parte) delle misure previste in tale scenario. Attualmente non vi sono disposizioni nel trattato su cui fondare la formulazione di raccomandazioni individuali. Inoltre tale opzione presuppone un forte investimento in termini di risorse umane e finanziarie e determinerà un aumento degli oneri amministrativi a carico delle amministrazioni pubbliche in conseguenza della documentazione aggiuntiva richiesta, degli sforzi di coordinamento interno e della necessità di una partecipazione degli interessati.

Opzione 3 - "Rafforzamento ampio e ambizioso nell'ambito della struttura esistente"

Pur iscrivendosi nel quadro dell'attuale struttura, tale opzione presenta le potenzialità per esercitare un significativo impatto sugli obiettivi individuati, grazie a un mix di consolidamento dei miglioramenti in corso e alla progressiva introduzione di elementi innovativi. La graduale definizione di obiettivi nazionali o comunitari, ogniqualvolta giustificata sulla base dell'evoluzione del quadro analitico comune, determinerebbe certamente una maggiore visibilità politica del processo. Come dimostra l'esempio dei paesi che li hanno adottati, gli obiettivi quantitativi possono aumentare la capacità di rendicontazione delle amministrazioni pubbliche e contribuire a chiarire le priorità tra tutti i settori pertinenti e tutti i livelli amministrativi, purché siano basati su un forte fondamento analitico. Una maggiore capacità analitica e il mutuo apprendimento migliorerebbero la qualità dell'azione politica in campo sociale. Lo sviluppo di un quadro analitico comune aiuterebbe gli Stati membri a individuare le sfide principali cui si trovano confrontati e permetterebbe loro di far tesoro delle esperienze degli altri in quei settori che li preoccupano di più. Si inserirebbe inoltre nelle altre politiche comunitarie e in tal modo si otterrebbe un'azione politica più fondata su dati di fatto anche in altri settori. In tal modo verrebbe rafforzata l'interazione positiva con le altre politiche, compresa quella economica.

Le misure contemplate in tale opzione appaiono per la maggior parte fattibili. Ancora una volta l'interazione con le altre politiche dipende notevolmente da fattori estranei all'MCA sociale. Sebbene le modifiche più sostanziali verranno introdotte soltanto gradualmente, saranno comunque necessari alcuni investimenti in termini di risorse umane. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, quelle assegnate nel quadro del programma PROGRESS dovrebbero essere ampiamente sufficienti. In generale molte delle misure proposte (individuazione di obiettivi, maggiore monitoraggio, ecc.) richiederanno il sostegno politico e l'impegno degli Stati membri. A livello nazionale, un migliore coordinamento tra settori politici (coordinamento orizzontale e integrazione) e tra i diversi livelli della pubblica amministrazione (coordinamento verticale) comporterà altresì alcuni oneri amministrativi supplementari che potrebbero tuttavia produrre notevoli "ritorni" in termini di efficienza e di efficacia.

La valutazione dell'impatto conclude che la scelta migliore è costituita dalla terza opzione, in quanto più idonea a risolvere i problemi individuati senza stravolgere eccessivamente gli attuali metodi di lavoro della Commissione e degli Stati membri. In realtà tale opzione dovrebbe essere applicata gradualmente, non soltanto per le sue implicazioni in termini di risorse, ma anche in considerazione della necessità che i miglioramenti previsti siano opportunamente discussi con gli Stati membri e gli interessati e da questi condivisi.