

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Norme di qualità relative ai contenuti, alle procedure e ai metodi delle valutazioni di impatto sociale dal punto di vista delle parti sociali e degli altri attori della società civile

(2007/C 175/06)

Con lettera del 19 settembre 2006 Wilhelm SCHÖNFELDER, Ambasciatore straordinario e plenipotenziario, rappresentante permanente della Repubblica federale di Germania presso l'Unione europea, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a nome della presidenza tedesca del Consiglio, di elaborare un parere sulla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 maggio 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore RETUREAU.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 31 maggio 2007, nel corso della 436^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 102 voti favorevoli, 3 voti contrari e 5 astensioni.

1. Introduzione

La richiesta rivolta dalla presidenza tedesca al CESE perché elaborasse un parere esplorativo sul tema *Norme di qualità relative ai contenuti, alle procedure e ai metodi delle valutazioni di impatto sociale dal punto di vista delle parti sociali e degli altri attori della società civile* illustra il desiderio del governo tedesco di porre l'accento sul tema «legiferare meglio», in cooperazione con le presidenze portoghese e slovena, dando seguito alla dichiarazione delle sei presidenze resa nel 2004. In tale contesto, «il ricorso sistematico a valutazioni d'impatto⁽¹⁾ per i nuovi progetti sarà un elemento importante del piano d'azione tedesco, al fine di tener conto delle conseguenze sociali nel processo legislativo»⁽²⁾. «Le valutazioni d'impatto possono essere definite semplicemente un metodo per individuare le conseguenze probabili o reali di un intervento; il loro obiettivo è quello di migliorare la base di dati probanti a partire dalla quale vengono adottate le decisioni, migliorando così la qualità del processo decisionale»⁽³⁾.

2. Osservazioni generali

Il convegno organizzato dalla Commissione europea sullo sviluppo delle valutazioni d'impatto nell'UE (svoltosi a Bruxelles il 20 marzo 2006) ha mostrato che esiste un ampio consenso sulla solidità dei principi su cui si basa il sistema utilizzato dalla Commissione europea per le valutazioni d'impatto e sul fatto che tali valutazioni devono determinare gli effetti economici, sociali e ambientali⁽⁴⁾. Le valutazioni di impatto sono state introdotte in primo luogo nel quadro del miglioramento, a monte, del quadro regolamentare dell'Unione europea. Tener conto della dimensione sociale o delle conseguenze della legislazione comunitaria è essenziale per garantire il rispetto dell'A-

genda sociale. I cittadini si aspettano che l'Europa sia sociale e che il mercato unico sia socialmente compatibile, ed esprimono in vari modi il desiderio di prender parte al processo il cui obiettivo è quello di avvicinarli all'UE.

2.1 L'iniziativa della Commissione in materia di valutazioni di impatto — una breve retrospettiva

L'iniziativa che la Commissione ha preso nel 2003 consiste nell'eseguire una procedura di valutazione d'impatto per tutte le proposte principali, vale a dire quelle contemplate nella sua strategia politica annuale o nel suo programma di lavoro, si fonda sul fatto che tali proposte hanno «un potenziale impatto economico, sociale e/o ambientale e/o, per la loro attuazione, richiedono una qualche forma di misura di regolamentazione»⁽⁵⁾. L'iniziativa è stata lanciata al fine di integrare progressivamente la valutazione d'impatto nel processo legislativo entro il 2005⁽⁶⁾.

Dal 2003 in poi si è parlato molto delle valutazioni di impatto in generale, ma poco degli aspetti sociali di tali studi.

2.2 Gli aspetti sociali nelle valutazioni d'impatto — breve sintesi dei lavori della Commissione europea

2.2.1 Naturalmente, nelle loro valutazioni d'impatto, la DG Istruzione e cultura e la DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità tengono conto degli aspetti sociali. D'altra parte, in virtù del «principio dell'analisi proporzionata» vi sono delle differenze quanto al grado di integrazione degli aspetti sociali in altri settori⁽⁷⁾. Si pone quindi la questione della necessità o meno di considerare gli aspetti sociali (compresi quelli collegati

⁽¹⁾ Abbreviato: "VI".

⁽²⁾ «Europa gelingt gemeinsam», programma della presidenza, 1° gennaio — 30 giugno 2007 — pubblicato dal governo federale tedesco (cfr. anche <http://eu2007.de>).

⁽³⁾ Citazione tratta da: C. Kirkpatrick e S. Mosedale, «European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment», Università di Manchester 2002.

⁽⁴⁾ Il Parlamento propone un quarto pilastro delle valutazioni d'impatto, quello dei diritti fondamentali. La questione rimane aperta: differenziazione dei diritti fondamentali o integrazione di tali diritti nei tre pilastri proposti. Ad ogni modo l'impatto sui diritti fondamentali deve essere valutato.

⁽⁵⁾ «The inclusion of social elements in Impact Assessments». Documento a cura dell'Istituto per la ricerca sociale, gennaio 2006, pag. 13. Tale istituto ha elaborato documenti della Commissione (decisioni, regolamenti, comunicazioni e direttive) per 3 anni, vale a dire dal 2003 al 2005.

⁽⁶⁾ Nel giugno 2005 la Commissione europea ha pubblicato un documento intitolato «Impact Assessment Guidelines» (SEC(2005) 791). Cfr. anche http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ In virtù del principio dell'analisi proporzionata «il grado di dettaglio varia a seconda dei probabili effetti della proposta. Ciò significa che la profondità dell'analisi sarà proporzionata all'importanza delle ripercussioni probabili», COM(2002) 276 def.

all'Agenda sociale dell'UE) un criterio fondamentale anche nelle proposte che non vertono su temi sociali o che probabilmente avranno ripercussioni limitate sul piano sociale. A livello empirico, dallo studio dell'Istituto per la ricerca sociale (cfr. la nota 4) emerge che «le valutazioni d'impatto che non tengono conto degli aspetti sociali tendono a concentrarsi nel settore economico. In tale settore, infatti, un terzo delle valutazioni d'impatto non tiene conto degli aspetti sociali, o ne tiene conto solo marginalmente»⁽⁸⁾.

2.2.2 Ovviamente, «quando la rilevanza sociale di una determinata misura è evidente (...), gli aspetti sociali vengono presi ampiamente in considerazione e trattati in modo particolareggiato in tutto il documento relativo alla valutazione dell'impatto»⁽⁹⁾. In tale contesto, «l'aspetto dell'occupazione appare chiaramente la conseguenza sociale più ricorrente e maggiormente evidenziata»⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Secondo l'Istituto per la ricerca sociale, «il grado in cui si tiene conto degli aspetti sociali non è necessariamente "proporzionale" (...) al contenuto politico e al probabile impatto. (...) Molto spesso le conseguenze sociali vengono descritte solo in modo generico (...) e si basano su (...) ipotesi comuni (...). Tali relazioni vengono però discusse raramente quando vengono analizzati il contenuto specifico della misura, la popolazione a cui essa è rivolta e le aree territoriali interessate, la scelta specifica degli strumenti politici e il risultato del processo di attuazione»⁽¹¹⁾. Nello studio eseguito dall'Istituto per la ricerca sociale si afferma anche che «in parecchie valutazioni d'impatto non vengono prese in considerazione le relazioni con altri ambiti di intervento o altre misure dell'UE». Le valutazioni d'impatto rappresentano un compito importante, ma non devono essere lacunose o superficiali, altrimenti le loro manchevolezze comprometteranno il valore della legislazione.

2.3 Il ruolo delle parti direttamente interessate nelle valutazioni di impatto

2.3.1 La valutazione dell'impatto di una proposta legislativa non consiste semplicemente nel mettere delle croci in delle caselle. Essa deve anche essere monitorata, idealmente da parte o con la stretta cooperazione degli utenti della legge in questione, specialmente di quelli che ne saranno più direttamente interessati. Considerato che la dimensione sociale è uno dei tre criteri di valutazione delle misure dell'UE, è necessario mettere a punto una procedura standardizzata — al medesimo tempo trasparente e lineare — per raccogliere i contributi mirati nel quadro delle valutazioni d'impatto. Ecco alcune delle possibili opzioni:

- consultazione tramite Internet: la consultazione on-line su larga scala non è adatta per proposte legislative specifiche aventi un impatto sociale. Questo tipo di consultazione va limitato agli attori direttamente interessati. Una consultazione mirata richiede la formazione di reti tematiche (comunità virtuali per valutazioni d'impatto tematiche?), un minimo di struttura e di coordinamento e di monitoraggio,
- consultazione attraverso forum delle parti direttamente interessate: per motivi di tempo questa possibilità potrebbe non consentire di ottenere il livello di precisione necessario,

- ricorso a piattaforme consultive formali: ciò solleva il problema del coinvolgimento di organi come il Comitato economico e sociale europeo nel processo di valutazione dell'impatto sociale (lo stesso discorso vale anche per le valutazioni d'impatto nel campo dello sviluppo sostenibile). Per definizione, tali organi sono stati creati per tener conto del pluralismo degli interessi e della correlazione tra le diverse politiche,
- la consultazione mirata delle parti direttamente interessate: è questo il modello auspicato da diverse organizzazioni della società civile.

3. Osservazioni metodologiche di base

3.1 Per stabilire quale sia la metodologia da consigliare è necessario rispondere a una serie di domande:

- qual è la situazione attuale, vale a dire quali sono i risultati ottenuti dalla Commissione per quanto riguarda l'integrazione degli aspetti sociali nelle sue valutazioni d'impatto?
- La valutazione dell'impatto sociale di una determinata proposta è applicabile a tutte le proposte legislative o ciascuna proposta richiede uno studio ad hoc?
- Qual è il ruolo delle parti direttamente interessate? Come possono essere coinvolte nel processo in maniera ottimale?
- Quale potrebbe essere il ruolo del Comitato economico e sociale europeo in quanto assemblea di rappresentanti della società civile organizzata e piattaforma situata in posizione strategica per i contatti e la messa in rete?
- Fino a che punto la Commissione ha tenuto conto dei contributi delle parti sociali e delle principali ONG nel quadro della valutazione dell'impatto sociale delle sue proposte? Come coinvolgerle nel modo più adeguato?
- Non andrebbero previsti un codice di condotta più preciso di quello utilizzato attualmente dalla Commissione o norme etiche per la realizzazione di questo tipo di valutazioni dell'impatto sociale?
- In base a quali modalità andrebbero effettuate le valutazioni dell'impatto sociale? (Andrebbero eseguite all'interno dell'istituzione o esternalizzando i lavori mediante una gara d'appalto e, in tal caso, in base a quali criteri?)

4. Considerazioni di carattere interno

4.1 Considerata la difficoltà e l'importanza di valutare le conseguenze sociali delle proposte legislative, tutti gli attori interessati, vale a dire tanto le parti sociali quanto i rappresentanti delle organizzazioni della società civile, dovrebbero riflettere sulle seguenti questioni metodologiche:

- quali dovrebbero essere la forma e la portata di uno studio di questo tipo?

⁽⁸⁾ *The inclusion of social elements in Impact Assessments*, pag. 28.

⁽⁹⁾ *Idem*, pag. 30.

⁽¹⁰⁾ *Idem*, pag. 31.

⁽¹¹⁾ *Idem*, pag. 77.

- Questo tipo di valutazione copre un ampio spettro di tematiche (p. es. l'iniziativa «legiferare meglio», il Libro verde sul conflitto di leggi in materia di regime patrimoniale dei coniugi, compreso il problema del riconoscimento reciproco) o conviene concentrarsi su argomenti che abbiano un chiaro contenuto sociale (p. es. servizi portuali, sicurezza marittima, Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro*)?
- Che cosa implica tutto questo in termini di lavori preparatori e di elaborazione?
- Considerata la necessità di un approccio «scientifico» (nel titolo si parla di «norme di qualità»), è necessario stabilire standard impliciti basati su esperienze e casi pratici ovvero sviluppare in primo luogo tali standard?

4.2 L'organizzazione di un'audizione pubblica al Comitato ha offerto alle ONG attive nel settore sociale, alle parti sociali e ad altri attori della società civile organizzata e a degli esperti l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista e di discutere il progetto di parere, rendendo possibile far passare un messaggio chiaro diretto alle istituzioni europee in generale e alla Commissione in particolare.

4.3 Infine, considerato che le valutazioni d'impatto sociale sono un elemento di fondamentale importanza nel processo decisionale comunitario, il Comitato dovrebbe formulare delle proposte su come apportare dei miglioramenti e come integrare meglio le organizzazioni della società civile in questo processo.

5. Indicatori sociali: considerazioni generali e problemi metodologici

5.1 Esistono diversi sistemi di indicatori sociali a livello nazionale e internazionale, ma occorre verificarne la validità e l'adeguatezza alle necessità specifiche delle valutazioni d'impatto.

5.2 Tali indicatori hanno iniziato ad essere sviluppati in numerosi paesi da una trentina d'anni a questa parte per valutare l'opportunità e le conseguenze delle politiche economiche in termini diversi da quelli dei semplici dati quantitativi, al fine di «pilotare» lo sviluppo sociale parallelamente a quello economico, e di disporre di strumenti di valutazione del benessere sociale e della sua evoluzione.

5.3 Ne è conseguito un'importante espansione delle statistiche sociali, in primo luogo per quanto riguarda le principali responsabilità pubbliche: istruzione, sanità, protezione sociale, ambiente, alloggi, trasporti, ricerca, disoccupazione ecc. Tuttavia, i dati raccolti se non vengono organizzati, sintetizzati e interpretati, non producono automaticamente degli indicatori sociali.

5.4 «Un indicatore non è che una statistica alla quale si annette un'importanza particolare per la conoscenza, il giudizio e/o l'azione»⁽¹²⁾. Nella prospettiva delle valutazioni d'impatto, non si tratta solo di compilare delle statistiche sociali per paese basandosi su diverse fonti, ma anche di organizzare tali dati per valutare la situazione relativa a determinati temi scelti in funzione del loro grado di pertinenza per la valutazione d'impatto.

5.5 È possibile che in taluni settori siano disponibili solo studi frammentari e indagini sparse, e che non sia possibile effettuare analisi costi-benefici. È risaputo, ad esempio, che determinate categorie di pesticidi hanno effetti nocivi per la salute e che il loro accumulo, a partire da una certa soglia, provoca malattie gravi. La decisione di ridurre l'uso dei pesticidi chimici avrà un impatto positivo sulla salute della popolazione e dei lavoratori che utilizzano tali prodotti, anche se nel quadro di uno studio d'impatto proporzionato non è possibile fornire dati precisi sui benefici a lungo termine di una tale misura.

5.6 È chiaro, però, che la dimensione sociale della «salute» giustifica la misura proposta e rafforza la logica economica (come ad esempio la riduzione dei costi di produzione in agricoltura e il conseguente aumento della competitività). Inoltre, a sostegno della proposta può essere citato il diritto fondamentale a un ambiente sano.

5.7 In pratica, da un lato abbiamo a disposizione un gran numero di statistiche sociali, diversificate in funzione dei diversi temi di attualità nei dibattiti pubblici nei vari paesi (ad esempio, condizioni di lavoro, occupazione dei giovani, degli anziani e delle donne, criminalità, disparità di reddito, discriminazione sul lavoro, delocalizzazioni). D'altro canto, però, fino a tempi recenti dalla massa delle statistiche sono stati ricavati solo pochi indicatori sociali, i quali per fortuna tornano ad essere di attualità nel nuovo contesto socioeconomico in cui viviamo da una decina d'anni e nel quale si ridà valore al ruolo degli Stati nella politica sociale e in quello della regolazione in campo economico.

5.8 Se restano isolati, tuttavia, questi indicatori sociali non sempre sono sufficientemente utili e diventano più significativi se vengono integrati in un concetto più ampio, come quello dello sviluppo sociale ed economico o dello sviluppo sostenibile. Le fonti di tali indicatori sono ormai diversificate, e i dati non provengono più solo dalle amministrazioni statali centrali, ma anche da ONG e da «piattaforme» di riflessione (*think tanks* di grandi fondazioni). La presentazione degli indicatori è altrettanto diversificata e va dalla selezione delle statistiche alle indagini tematiche, passando per aggregazioni di dati allo scopo di costruire indicatori compositi tematici o generali.

5.9 Numerosi organismi internazionali pubblicano indicatori e statistiche sociali ed effettuano comparazioni tra i loro paesi membri. I principali organismi sui quali ci si può basare e che forniscono dati significativi per i paesi dell'UE sono (in ordine casuale) l'OCSE, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNU), la Commissione europea (e in particolare Eurostat), l'Unesco, la Banca mondiale e l'OIL.

5.10 La diversità stessa delle fonti solleva il problema della qualità delle statistiche (non tutti i paesi, infatti, dispongono di uffici statistici sofisticati), della loro comparabilità e dell'armonizzazione dei concetti. La scelta degli indicatori utilizzati per misurare la convergenza sociale dei paesi dell'Unione europea costituisce una vera sfida politica. Gli indicatori utilizzati per le

⁽¹²⁾ Bernard Perret, *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, in: Les Papiers du CERC, n. 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

comparazioni, infatti, non sono neutri, bensì riflettono ordini di priorità e, talvolta, anche concezioni relative allo stato auspicabile della società, le quali possono legittimamente variare da un paese all'altro. L'esempio della disoccupazione dimostra che alcuni indicatori possono avere effetti tangibili, eventualmente anche perversi, sull'orientamento delle politiche ⁽¹³⁾. Va constatato però che, attualmente, la costruzione dei sistemi di indicatori è completamente lasciata ai tecnici ⁽¹⁴⁾.

5.11 Le critiche relative all'uso del PIL e della crescita come indici del benessere sociale sono da far risalire soprattutto al PNUD, che ha creato l'indice di sviluppo umano (ISU), soprattutto sotto l'impulso dei lavori di Amartya Sen sulla povertà, la fame, la democrazia e la critica degli indicatori quantitativi puramente economici, lavori che gli hanno valso il premio Nobel per l'economia.

5.12 I dati concernenti l'accesso all'acqua potabile, il livello di alfabetizzazione di uomini e donne, il sistema sanitario e i risultati delle campagne contro le pandemie, la partecipazione al processo democratico, l'aspettativa di vita in base al sesso, la mortalità perinatale e infantile ecc. sono tutti rilevanti per valutare il benessere in una società, così come pure la situazione dell'ambiente. Questi dati, però, non sono direttamente correlati con il PNL.

5.13 I primi indicatori ISU aggregati del PNUD hanno suscitato ampi dibattiti e grandi controversie poiché i paesi «ricchi» erano talvolta lontani dai primi posti della classifica della «felicità nazionale lorda». Questo indicatore è diventato però l'alternativa più incontestata agli indicatori puramente economici a causa della sua solidità (istruzione, aspettativa di vita, redditi aggiustati per tener conto della povertà).

5.14 Le statistiche sociali costituiscono il complemento inseparabile delle statistiche economiche e l'importanza che l'opinione pubblica annette alle principali questioni sociali conferisce loro un'importanza politica di cui chi è al governo deve assolutamente tener conto.

5.15 Obiettivamente va riconosciuto che, oltre ai pregiudizi economici o all'approccio contabile a breve o medio termine, alla presa in considerazione delle statistiche sociali si frappongono anche altri ostacoli, quali la molteplicità delle questioni sociali e la difficoltà di collegarle fra loro e di quantificarle per integrarle negli orientamenti di politica economica.

5.16 Intuitivamente si potrebbe giungere alle medesime conclusioni per la definizione di indicatori ambientali intesi a reintegrare le esternalità nella crescita economica. Al limite, la

⁽¹³⁾ *La lotta contro la disoccupazione corre sempre il rischio di degenerare in una lotta contro i dati relativi alla disoccupazione*, Jean-Baptiste de Foucault, in: Joelle Affichard «La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales», Institut Paris La Défense.

⁽¹⁴⁾ Bernard Perret, *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, in: Les Papiers du CERC, n. 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

crescita legata al disboscamento di una foresta primaria dovrebbe portare al rifiuto di questo modello di crescita se la valutazione d'impatto tenesse conto di tutti i fattori sociali e ambientali che, come ormai sappiamo, hanno un peso maggiore dei fattori economico-monetari. Tuttavia è estremamente difficile quantificare in termini monetari fattori esterni quali ad esempio i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, il destino delle persone che vivevano del raccolto o dello sfruttamento delle piante medicinali, il rapido impoverimento del suolo e la successiva erosione. Un bilancio contabile a breve termine potrebbe essere ampiamente positivo, mentre a più lungo termine, tenendo conto delle esternalità, sarebbe nettamente negativo non solo per la regione o i paesi considerati, ma per l'intero pianeta.

5.17 Il lavoro che sottende numerose valutazioni della «migliore legislazione» in termini di costi-benefici e che viene eseguito nelle valutazioni d'impatto comunitarie mostra dei limiti oggettivi per quanto riguarda la dimensione sociale e ambientale dell'impatto ⁽¹⁵⁾. Anche se l'impatto sociale è valutato sulla base di un indicatore pertinente (numero di posti di lavoro persi, mancanza di opportunità di riqualificazione professionale), esso non è necessariamente determinante nel processo decisionale politico. Esso comporta spesso elementi impossibili da quantificare, soprattutto quando le valutazioni d'impatto stilano un bilancio in termini finanziari a breve o al massimo a medio termine. L'impatto a lungo termine è più difficile da stabilire: del resto, come si fa a valutare il beneficio che ci si attende, in termini finanziari, dalla riduzione della mortalità legata all'inquinamento da carburanti marittimi ⁽¹⁶⁾?

5.18 Infine, il dibattito sociale mette in gioco concetti dai contorni talvolta non ben determinati. Un indicatore relativo alla flessicurezza, ad esempio, sarebbe concepito in modo diverso a seconda dei paesi, indipendentemente dal fatto che esista una determinata esperienza in materia o che si cerchi di introdurre questo concetto nel dibattito europeo ⁽¹⁷⁾ o nazionale facendo riferimento a «modelli» nazionali sviluppati in un contesto particolare e difficilmente trasponibili in altre realtà sociali. Quali sarebbero gli elementi da prendere in considerazione e soprattutto quale valore, positivo o negativo, andrebbe attribuito loro? L'inclusione o l'esclusione di determinati indicatori può rivelare valori e ideologie non esplicite ⁽¹⁸⁾. E il problema è ancora più complicato per la definizione degli indici compositi: di quale indice si deve tener conto, quale coefficiente gli si deve attribuire e qual è il vero significato dell'indice composito ottenuto?

⁽¹⁵⁾ Dallo studio d'impatto relativo alla riforma dell'OCM delle banane attuata nel quadro della PAC, ad esempio, si vince che andranno irrimediabilmente perse decine di migliaia di posti di lavoro in equivalenti tempo pieno se non ci saranno possibilità alternative di occupazione nelle zone produttrici situate nelle regioni ultraperiferiche dell'UE, dove c'è già una forte disoccupazione. Nonostante gli enormi costi sociali si è deciso di procedere alla riforma dell'OCM imposta dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

⁽¹⁶⁾ Cfr. lo studio d'impatto su questo tema, che intende quantificare il valore monetario delle vite salvate e delle malattie evitate. In uno studio d'impatto più recente (relativo alla direttiva sui pesticidi) si rinuncia a prendere in considerazione questo aspetto.

⁽¹⁷⁾ Libro verde sull'evoluzione del diritto del lavoro («Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»).

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc., «L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation», 1998 (relazione elaborata per il governo canadese).

5.19 Tuttavia, gli indici compositi possono integrare sia dimensioni quantitative che qualitative, possono essere ripartiti in base all'età, al sesso e ad altri criteri significativi, ma devono restare di facile comprensione. Ad esempio, come si fa ad elaborare un indice della qualità di vita in Europa? Si potrebbe pensare di prendere in considerazione il reddito, la speranza di vita la percezione dell'efficacia del sistema sanitario, le pensioni di anzianità, il livello di istruzione medio, la percezione della soddisfazione sul lavoro ecc. E perchè allora non tener conto anche del tasso di disoccupazione e di sottooccupazione o delle condizioni abitative? E quale importanza relativa va accordata a ciascuna componente?

5.20 Come si vede, questa costruzione non è solo una questione puramente tecnica e rinvia a un sistema di valori condivisi o di tradizioni ancora vive nella società, richiede la consultazione delle organizzazioni sociali e, alla fine, rifletterà una posizione ideologica e politica. Attualmente «è raro che i metodi utilizzati per gli indicatori sociali tengano davvero conto degli obiettivi sociali e rispecchino i valori e le norme sociali (...). Un elemento fondamentale di questo (...) approccio sono l'individuazione e la classificazione, con l'aiuto di consultazioni e del consenso, di riferimenti (...) in diversi ambiti sociali. In questo processo vengono determinati anche i dati e i risultati, così come pure i legami tra di essi (...). In altre parole, affinché gli indicatori sociali possano ispirare delle politiche, il processo deve fare parte del prodotto» (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Si pone anche la questione della scelta del campione sul quale condurre le analisi statistiche. Vanno analizzati degli individui, delle comunità o il nucleo familiare in quanto più piccola unità economica e sociale? La registrazione di dati relativi a gruppi etnici pone dei problemi a causa del requisito della non discriminazione, ma sarebbe utile per precisare la natura e la portata delle discriminazioni, al fine di proporre delle politiche per ridurle ed eliminarle più o meno a lungo termine.

5.22 La scelta delle statistiche e la messa a punto di indicatori possono essere effettuate allo scopo di valutare una politica già avviata o per chiarire fin dall'inizio le possibilità di scelta. Probabilmente per decidere una politica (obiettivi e strumenti per realizzarli) sarà necessario uno spettro più ampio di dati statistici, che potrà successivamente essere ridotto una volta individuati gli indicatori e le statistiche più pertinenti. Queste selezioni, malgrado tutto, hanno una forte connotazione empirica. Non si tratta di una scienza esatta e per la medesima serie di dati statistici, che conterrà dati monetari e non monetari, sono possibili varie interpretazioni.

5.23 A titolo di esempio, i dati grezzi raccolti dall'OCSE per gli indicatori sociali utilizzati nel suo «Panorama della società, 2000» (cfr. bibliografia succinta) sono i seguenti:

— indicatori di contesto: reddito nazionale per abitante, tasso di dipendenza demografica, tasso di fecondità, stranieri e popolazione nata all'estero, matrimoni e divorzi,

— indicatori di autonomia: occupazione, disoccupazione, famiglie senza lavoro, madri che lavorano, prestazioni in caso di non occupazione, redditi sociali minimi, livelli di studio, età di pensionamento, inattività dei giovani, studenti portatori di handicap,

— indicatori di equità: povertà, disuguaglianze di reddito, povertà infantile, reddito degli anziani, spesa sociale pubblica e privata, spesa sociale complessiva, pensione di vecchiaia, promessa di pensione,

— indicatori sanitari: aspettativa di vita, aspettativa di vita corretta in funzione dello stato di salute, mortalità infantile, spesa sanitaria totale, assistenza per i lungodegenti,

— indicatori di coesione sociale: benessere soggettivo, isolamento sociale, partecipazione alla vita associativa, numero di figli nati da genitori adolescenti, uso di stupefacenti e decessi ad esso collegati, suicidi.

5.24 Da parte sua, Eurostat fa ricorso ai seguenti indicatori sociali:

— indicatori strutturali:

— occupazione: tasso di occupazione, tasso di occupazione dei lavoratori anziani, età media di uscita dal mercato del lavoro, divario retributivo tra uomini e donne, aliquota fiscale applicabile ai lavoratori a bassa retribuzione, pressione fiscale sul costo della manodopera, trappola della disoccupazione, trappola dei salari bassi, formazione permanente, infortuni sul lavoro (gravi o mortali), tasso di disoccupazione (totale o per sesso),

— coesione sociale: disuguaglianza nella distribuzione del reddito, tasso di rischio di povertà, tasso di rischio di persistenza della povertà, dispersione dei tassi di occupazione regionali, tasso di dispersione scolastica, tasso di disoccupazione di lunga durata, persone appartenenti a famiglie di disoccupati;

— sviluppo sostenibile:

— povertà ed esclusione sociale: tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali, povertà monetaria, accesso al mercato del lavoro, altri aspetti dell'esclusione sociale,

— invecchiamento della società: tasso di dipendenza degli anziani, adeguatezza delle pensioni, cambiamenti demografici, stabilità delle finanze pubbliche,

— sanità pubblica: anni di vita in buona salute dalla nascita per sesso, tutela della salute umana e modi di vita, sicurezza alimentare e qualità degli alimenti, gestione dei prodotti chimici, rischi per la salute dovuti alle condizioni ambientali;

— mercato del lavoro:

— tasso di disoccupazione armonizzato,

— indice del costo della manodopera.

5.25 Occorre stabilire in che misura questi esempi non esaustivi di indicatori possano integrarsi in modo efficace negli obiettivi fondamentali del metodo aperto di coordinamento (MAC) del marzo 2006, vale a dire:

- promuovere la coesione sociale, la parità uomo e donna e le pari opportunità per tutti attraverso regimi di protezione sociale e politiche d'inclusione sociale adeguate, accessibili, finanziariamente sostenibili, adattabili ed efficienti,
- assicurare un'interazione efficace e reciproca sia con gli obiettivi di Lisbona intesi a conseguire una maggiore crescita economica, posti di lavoro migliori e più numerosi e una maggiore coesione sociale, sia con la strategia UE per lo sviluppo sostenibile,
- migliorare la struttura gestionale, la trasparenza e la partecipazione degli interessati alla progettazione, all'attuazione e al controllo delle politiche.

5.26 Inoltre, è necessario che i concetti e i metodi impiegati per determinati indicatori siano precisi. Per quanto riguarda la povertà, ad esempio, il Consiglio per l'occupazione, i salari e la coesione sociale (CERC)⁽¹⁹⁾ mette in evidenza la «multidimensionalità» di questo concetto.

5.26.1 La povertà ha quindi varie dimensioni: insufficienza delle risorse monetarie, condizioni di vita degradate, risorse cognitive, sociali e culturali insufficienti. Per ciascuna di queste dimensioni si seguono due approcci per individuare le situazioni di povertà:

- il primo consiste nel definire in modo «assoluto» le necessità minime. Le persone i cui bisogni minimi non sono soddisfatti vengono definite povere,
- il secondo approccio definisce la povertà in modo relativo. È questo l'approccio adottato nel 1984 dal Consiglio europeo che ha dato una definizione della povertà per i lavori statistici da svolgere nell'Unione europea: sono povere le persone il cui reddito e le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono insufficienti al punto tale da impedire loro di avere condizioni di vita considerate accettabili nello Stato membro in cui vivono.

5.27 In sintesi, concludendo si può affermare che l'obiettivo degli indicatori sociali è quello di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e dei responsabili delle decisioni sulle sfide sociali che rischiano di essere sottovalutate o mal comprese. Questa funzione consistente nel concentrare l'attenzione dei responsabili delle decisioni sulle questioni più fondamentali risulta ancor più importante se si considera che questi ultimi, molto spesso, sono confrontati con una sovrabbondanza di informazioni. Come ha espresso con chiarezza Herbert Simon, troppe informazioni uccidono l'informazione.

5.27.1 Da un punto di vista funzionale, ne risulta che la finalità dei sistemi di indicatori è quella di ottenere un'«aggregazione ottimale delle informazioni».

5.28 Un indicatore è più di una semplice statistica;

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

un sistema di indicatori non è una semplice raccolta di dati e questo ha diverse conseguenze:

- 1) ciascun indicatore individuale deve potersi giustificare in riferimento a un'analisi dei fenomeni complessi che esso ha il compito di sintetizzare;
- 2) nel medesimo ordine di idee, gli indicatori devono avere qualità «espressive», ossia avere un forte potere di rappresentazione e di evocazione della realtà. A questo proposito alcuni parlano di una virtù «metaforica» degli indicatori;
- 3) tenuto conto della loro finalità (richiamare l'attenzione dei responsabili delle decisioni e dell'opinione pubblica sui fatti e le tendenze più importanti per poter influenzare le politiche), gli indicatori più utili sono quelli relativi a grandezze alle cui variazioni si può attribuire un valore (positivo o negativo) univoco. A questo proposito si parlerà di «chiarezza normativa». Un esempio contrario può venire dall'aumento del lavoro a tempo parziale, che non è considerato all'unanimità un fenomeno positivo, a meno che non dipenda da una scelta del lavoratore. Questo criterio di chiarezza può portare a scartare dai quadri di valutazione un certo numero di indicatori meno pertinenti per il nostro progetto, per esempio quelli relativi ai modi di vita o alle tendenze culturali (i gusti relativi all'abbigliamento o alla musica ecc.), benché questi ultimi abbiano un impatto sull'organizzazione del lavoro e dell'economia;
- 4) da un punto di vista pratico, è auspicabile giustificare la scelta degli indicatori in base alle loro funzionalità. Essi sono infatti più o meno adatti ai tre seguenti tipi di uso: comparazioni internazionali o interregionali, comparazioni intertemporali, monitoraggio e valutazione dell'azione pubblica/qualità e prestazioni dei servizi pubblici;
- 5) infine, gli indicatori vanno raggruppati in categorie e sottocategorie in un quadro strutturato che faciliti una buona intelligibilità dell'insieme. In particolare, è opportuno distinguere fra indicatori di contesto, indicatori strumentali e indicatori di risultato, nonché fra indicatori oggettivi e soggettivi.

5.29 In pratica, le qualità di un indicatore sono le seguenti:

- univocità: un indicatore è utile solo se non esiste alcuna ambiguità quanto alla natura del fenomeno che esso riflette (classico esempio contrario: i dati relativi ai reati e alle infrazioni constatate riflettono sia l'evoluzione della delinquenza sia l'attività dei servizi di polizia),
- rappresentatività: un indicatore è tanto più utile quanto più è in grado di sintetizzare in modo valido, mediante un unico dato, un ampio insieme di fenomeni,
- chiarezza normativa (cfr. sopra),
- affidabilità, regolarità: le informazioni necessarie per definire l'indicatore vanno fornite regolarmente mediante indagini affidabili,
- comparabilità nel tempo e/o nello spazio (tra paesi, regioni ecc.): la comparabilità è strettamente collegata all'univocità e all'affidabilità.

5.30 Qualità di un sistema di indicatori:

- completezza: devono essere presi in considerazione i principali aspetti della realtà che si intende osservare,
- equilibrio: il numero e lo status degli indicatori relativi a ciascun tema devono riflettere la sua importanza relativa. Nessun aspetto della realtà va indebitamente privilegiato a danno degli altri,
- selettività e/o gerarchia: gli indicatori devono essere poco numerosi oppure vanno classificati secondo una chiara gerarchia.

6. Il CESE auspica che la valutazione dell'impatto sociale delle iniziative legislative e politiche dell'UE venga integrata in tutti i settori dell'azione politica. In altre parole, la Commissione dovrebbe valutare accuratamente l'impatto sociale di tutte le iniziative in questione, indipendentemente dalla DG responsabile e dalla materia trattata. Questo è importante se l'UE vuole veramente creare un'«Europa sociale» e vuole ottenere il sostegno dei cittadini. La iniziativa «legiferare meglio» offre la piattaforma adeguata per proseguire in questa direzione.

6.1 La valutazione dovrebbe esaminare singolarmente tutti i gruppi specifici che potrebbero essere interessati in vario modo dalla nuova legislazione. Andrebbe prestata un'attenzione particolare ai gruppi svantaggiati quali le donne, i disabili e le minoranze etniche. In qualche caso, a seconda dell'argomento dell'iniziativa in esame, potrebbe essere necessario anche valutare singolarmente dei sottogruppi specifici, quali ad esempio i ciechi.

7. Conclusioni

7.1 Da quanto precede e dall'audizione pubblica organizzata dal Comitato economico e sociale europeo il 28 marzo 2007 risulta che imporre un indicatore sociale fondato su un criterio unico è impossibile a causa della multidimensionalità di certi concetti. La natura stessa del dibattito sociale, infatti, introduce dei concetti dai contorni mal definiti e necessariamente oscillanti da un paese all'altro oppure da una realtà sociale ad un'altra, senza dimenticare che l'inclusione o l'esclusione di certi indicatori è rivelatrice di valori o di ideologie più o meno esplicite. La selezione degli indicatori ha inoltre una forte connotazione empirica che dovrebbe, in linea di massima, opporsi a qualsiasi rigidità del modo di pensare.

7.2 È certamente lodevole e necessario, se non indispensabile, richiamare l'attenzione dei responsabili delle decisioni sull'impatto sociale di una legislazione in preparazione, ma è un campo in cui si pone un problema metodologico perché «troppe informazioni uccidono l'informazione». Il Comitato pensa che si debba dedicare un impegno particolare alla metodologia che rimane ancora da determinare.

7.3 Il Comitato ritiene, inoltre, che a questo stadio della riflessione sia fondamentale richiamare l'attenzione della Commissione, tra l'altro, sui criteri di qualità che un indicatore deve soddisfare, vale a dire:

- univocità,
- rappresentatività,
- chiarezza normativa,
- affidabilità e regolarità, oltre alla comparabilità nel tempo e/o nello spazio e alla necessità di completezza, equilibrio, selettività e/o gerarchia come condizione della qualità di un sistema di indicatori.

7.4 Il Comitato economico e sociale europeo chiede inoltre alla Commissione di integrare la valutazione dell'impatto sociale delle iniziative legislative e politiche dell'Unione europea in tutte le politiche comunitarie, senza preoccuparsi di sapere quale sia la direzione generale responsabile per decidere se ricorrere o no a una valutazione d'impatto sociale. Ciò è essenziale se si vuole veramente creare un'«Europa sociale» e ottenere il sostegno dei cittadini.

7.5 Il Comitato dovrebbe prendere in considerazione la tabella di marcia e la valutazione d'impatto e, simultaneamente, la proposta legislativa su cui deve emettere il suo parere; sarebbe opportuno che i lavori cominciassero senza indugio, subito dopo la pubblicazione del documento che accompagna la proposta legislativa.

7.6 È fondamentale procedere a valutazioni regolari e ad eventuali aggiustamenti nell'attuazione di qualsiasi atto legislativo che ha formato oggetto di una valutazione d'impatto preliminare e coinvolgervi le parti sociali e, se del caso, le ONG interessate. Ciò è necessario per verificare la validità degli indicatori utilizzati, e della loro combinazione, nella valutazione d'impatto sociale e trarne insegnamenti ovvero, se ve ne fosse bisogno, stimolare il legislatore a studiare una possibile revisione.

7.7 In certi casi particolari e di estrema importanza sociale (diritto del lavoro, per esempio), la consultazione della parti sociali dovrebbe essere prevista a uno stadio ancora più anticipato per cercare gli indicatori più appropriati all'esecuzione di una valutazione d'impatto il più completa e oggettiva possibile.

7.8 L'iniziativa «Legiferare meglio» è incontestabilmente la piattaforma adatta per avanzare in questa direzione che consiste nel proporre una legislazione necessaria, efficace, con conseguenze prevedibili e stabili per i suoi destinatari, coinvolti più da vicino nel processo di valutazione e verifica dell'impatto grazie agli organi comunitari consultivi (CESE e CdR) e, in funzione della natura della legislazione, per il tramite delle parti sociali e delle ONG competenti nel settore considerato.

Bruxelles, 31 maggio 2007.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS