

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La governance europea — Libro bianco»

(COM(2001) 428 def.)

(2002/C 125/13)

La Commissione, in data 30 luglio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale sul tema «La governance europea — Libro bianco».

Nel corso della sessione plenaria del 12 e 13 settembre 2001, il Comitato economico e sociale, conformemente al disposto degli articoli 11, paragrafo 4, e 19, paragrafo 1, del Regolamento interno, ha deciso di costituire un sottocomitato con l'incarico di preparare i lavori in materia.

Il sottocomitato ha formulato un progetto di parere, sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Engelen-Kefer e della Correlatrice Pari, in data 12 marzo 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, con 75 voti favorevoli e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Definire il futuro dell'Europa migliorando la governance: due processi di riforma, un unico obiettivo

1.1. Il 25 luglio 2001, nel quadro di un dibattito ampio e strutturato, la Commissione europea ha presentato il Libro bianco «La governance europea», avviando così una delle più significative riforme annunciate dal Presidente Romano PRODI all'inizio del 2000, con l'obiettivo di procedere a una ristrutturazione approfondita dell'Unione europea e di semplificare e migliorare il processo politico decisionale e le modalità di lavoro delle istituzioni europee sulla base dell'attuale Trattato. La riforma intende rendere l'Unione europea più efficace ed avvicinarla ai suoi cittadini in maniera più aperta, coerente, trasparente e responsabile, permettendo loro di comprenderla meglio.

1.2. Al momento i due processi di riforma, il dibattito sul futuro dell'Unione europea e quello sulla governance, procedono parallelamente. Il vertice di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 ha definito la composizione e l'ordine del giorno della Convenzione che sta preparando la prossima conferenza intergovernativa. Istituito la Convenzione, i capi di Stato e di governo hanno dato un impulso di rilievo all'ulteriore sviluppo della democrazia in Europa, dato che per la prima volta i cittadini ed i loro rappresentanti parteciperanno al processo decisionale sulla forma futura del sistema di governo europeo, nello spirito di una governance più aperta e partecipativa. In seno alla Convenzione, il Comitato economico e sociale europeo, gli interlocutori sociali europei ed il Comitato delle regioni avranno status di osservatori. Ciò d'altronde corrisponde al ruolo del Comitato, in quanto unico rappresentante istituzionalizzato della società civile organizzata.

1.3. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie favorevolmente il Libro bianco ed esorta la Commissione a realizzare le necessarie riforme — identificate nel documento — per giungere ad un buon sistema di governo. Ciò permetterà

di mostrare all'opinione pubblica che è in atto un'azione rapida per correggere le lacune inerenti alla definizione delle politiche ed alla loro attuazione, cercando anche di associare maggiormente i cittadini all'operato della Commissione.

1.4. Tali riforme sono urgenti anche nella prospettiva del prossimo ampliamento, le cui dimensioni non hanno precedenti nella storia della Comunità, e dell'approfondimento dell'Unione europea. Se la Commissione e le altre istituzioni non riusciranno a migliorare le proprie strutture e modalità di lavoro prima della prossima conferenza intergovernativa, nel 2004, si rischia di perdere del tempo prezioso.

1.5. Il Comitato economico e sociale europeo segue attivamente la problematica della governance europea, conformemente al Trattato di Nizza, in quanto rappresentante istituzionalizzato della società civile organizzata⁽¹⁾. Esso persegue il duplice scopo di creare nuove sinergie tra le istituzioni dell'Unione europea e di sviluppare il proprio ruolo di intermediario fondamentale tra queste ultime e la società civile organizzata. In tale contesto, il CESE valuta con favore il Protocollo siglato con la Commissione il 24 settembre scorso, che disciplina le modalità di cooperazione nello spirito di una migliore governance europea.

1.6. Nel corso degli ultimi tre anni il CESE ha organizzato

⁽¹⁾ Articolo 257 del Trattato: «Il Comitato è costituito da rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni, dei consumatori e dell'interesse generale.»

dibattiti⁽¹⁾ ed elaborato una serie di pareri⁽²⁾ incentrati più specificamente sulle modalità per garantire una reale partecipazione della società civile organizzata. In alcuni pareri precedenti esso aveva formulato una serie di proposte concrete in materia, ed è motivo di rammarico che in vari casi il Libro bianco della Commissione non le abbia prese in considerazione.

1.7. Nel presente parere il Comitato presenterà le proprie osservazioni sul Libro bianco esaminando soprattutto le tematiche che lo riguardano più da vicino ed in merito alle quali può offrire un reale valore aggiunto. L'argomentazione verrà articolata su tre assi principali: le ragioni ed i principi di una migliore *governance*, le proposte per un maggior coinvolgimento della società civile e per un miglioramento della legislazione ed infine il ruolo del CESE.

2. Perché riformare il sistema europeo di governo (*governance*)?

2.1. Anche se l'Unione europea ha senz'altro compiuto passi giganteschi nel senso della prossimità, molti cittadini continuano ad avvertirne l'operato come assai remoto, per tutte le ragioni ricordate a giusto titolo nel Libro bianco: percezioni erranee, cattiva comunicazione, partecipazione insufficiente, scarsa conoscenza.

2.2. Uno dei motivi dello scetticismo dei cittadini risiede sicuramente anche nelle carenze riscontrabili negli obiettivi politici e nelle azioni dell'Unione. L'Unione dovrebbe evitare di creare aspettative eccessivamente elevate, che non è poi in

grado di soddisfare, poiché ciò causa sfiducia e mina la sua credibilità. Un'identità europea non potrà mai emergere se i valori comuni che i cittadini dell'Unione condividono non verranno tradotti in politiche comunitarie concrete, con risultati positivi tangibili a tutti i livelli. L'euro lo dimostra d'altronde chiaramente: è interessante rilevare con quale entusiasmo i cittadini abbiano adottato la nuova valuta e contribuito attivamente al successo della sua introduzione.

2.3. Gli europei desiderano un'Europa sicura e stabile, caratterizzata da un profilo sociale e da un'economia sana e rispettosa dell'ambiente, un'Europa che sappia creare condizioni di vita e di lavoro sane e che garantisca la disponibilità dei beni e dei servizi fondamentali a tutti i membri della società a prezzi adeguati. Questi obiettivi globali, fra i quali figura altresì il rispetto per le culture degli Stati membri, debbono venir riconosciuti in quanto valori comuni, definiti, e ove necessario ampliati, e perseguiti sul piano concreto. Solo così i cittadini europei potranno infine riconoscere i benefici di un'identità europea comune ed esprimere ad essa il proprio sostegno. Il Comitato intensificherà i propri sforzi, soprattutto nel contesto dell'ampliamento e della mondializzazione, per far sì che l'opinione pubblica in senso lato sia maggiormente consapevole dell'importanza dell'Unione europea in quanto comunità di valori.

2.4. Va aggiunto che il linguaggio impiegato dall'Unione europea non facilita certo la comprensione del lavoro comunitario. Il Comitato suggerisce di impiegare in futuro un linguaggio più comprensibile sia per le pubblicazioni della Commissione che per la legislazione comunitaria.

3. I principi della *governance* nell'Unione europea

3.1. Il Comitato sostiene sino in fondo i cinque principi di buona *governance* proposti dalla Commissione — apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza — e l'analisi effettuata. È importante che tali principi vengano attuati in maniera efficace e responsabile. Tuttavia, il Comitato desidera sottolineare che la definizione del Libro bianco non è completa. Infatti «responsabilità» non significa solo definire chiaramente i ruoli e le competenze, ma anche precisare nei confronti di chi e secondo quali modalità una persona o un organismo è responsabile.

3.2. Accanto ai cinque principi ricordati nel precedente punto, il Comitato desidera però evidenziare anche la sussidiarietà, che è il principio di fondo e il più importante per una corretta *governance*. Ribadisce che il principio di sussidiarietà non riguarda solamente la distribuzione tecnico-amministrativa dei poteri, bensì esprime una concezione specifica dell'individuo, delle sue libertà e responsabilità, e della società nella quale opera. La società funzionerebbe meglio se i cittadini potessero constatare che le decisioni che li riguardano vengono

(¹) Ad esempio:

- Economia sociale e mercato unico — 12 ottobre 1999
- Prima convenzione della società civile organizzata a livello europeo — 15 e 16 ottobre 1999
- Scegliere il nostro futuro: L'elaborazione del sesto programma d'azione ambientale UE — I punti di vista della società civile — 7 marzo 2001
- L'euro: possiamo prevedere tutte le reazioni? — 14 maggio 2001
- Definire la strategia per uno sviluppo sostenibile dell'Unione europea: i punti di vista della società civile e delle amministrazioni pubbliche — 26 e 27 aprile 2001
- Convegno «La società civile organizzata e il sistema di governo europeo (*governance*)» — 8 e 9 novembre 2001.

(²) Ad esempio:

- «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea» — GU C 329 del 17.11.1999
- «La conferenza intergovernativa del 2000 — il ruolo del Comitato economico e sociale» — GU C 117 del 26.4.2000
- «La commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato» — GU C 268 del 19.9.2000
- «Obiettivi strategici 2000-2005» GU C 14 del 16.1.2001
- «Società civile organizzata e *governance* europea: il contributo del Comitato al Libro bianco» — GU C 193 del 10.7.2001.

prese al livello più appropriato. Tale livello non dipende solamente da criteri territoriali (europeo, nazionale, regionale e locale), bensì anche da criteri funzionali determinati dalle competenze specifiche (amministrazione pubblica, mondo economico, parti sociali e altre organizzazioni della società civile). Quando si decide chi debba venir coinvolto nel processo decisionale bisogna tener conto, accanto alla «sussidiarietà territoriale (verticale)», anche della «sussidiarietà funzionale (orizzontale)». Questi due principi garantiscono, ciascuno nel proprio ambito rispettivo, una maggior efficacia e una miglior capacità di risposta alle preoccupazioni dei cittadini. Questi due livelli di sussidiarietà dovrebbero funzionare in maniera correlata, integrandosi a vicenda. Il Comitato economico e sociale europeo opera come un'interfaccia tra la sussidiarietà territoriale e quella funzionale, ed apporta in tal modo un reale valore aggiunto per una miglior *governance* europea.

4. Proposte di modifica

4.1. *Trasparenza e comunicazione*

4.1.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta del Libro bianco di adottare misure per rendere più trasparenti — e quindi più comprensibili — i metodi di lavoro delle istituzioni europee. Tanto maggiore sarà la trasparenza del processo decisionale dell'Unione europea, tanto più facile risulterà, per i cittadini e per gli attori politici negli Stati membri, collaborare all'elaborazione degli obiettivi e delle azioni comunitarie, comprenderne meglio le finalità globali e valutarle correttamente. Il CESE ovviamente apprezza ogni sforzo effettuato dalla Commissione e dalle altre istituzioni europee allo scopo di chiarire e rendere più comprensibili tutte le fasi del processo decisionale e della sua messa in pratica.

4.1.2. Il Comitato desidera ricordare che la Commissione europea e il Parlamento europeo hanno fatto proprio in larga misura il principio della trasparenza e sono pienamente disponibili ad avviare una cooperazione trasparente e costruttiva. Rileva per contro con preoccupazione la scarsa trasparenza del Consiglio.

4.1.3. Dal canto suo il Comitato ha introdotto alcune misure atte a rendere più trasparenti le sue procedure operative e svilupperà ulteriormente la sua attività di comunicazione, non soltanto a livello delle istituzioni ma anche a quello degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione. In questa azione, il Comitato opererà congiuntamente alla Commissione, come indicato nel Protocollo di collaborazione tra le due istituzioni.

4.1.4. Un'informazione accurata, un'apertura ed una comunicazione corretta delle politiche europee non possono tuttavia essere compito delle sole istituzioni comunitarie. A questo compito devono dunque venire associati anche gli attori

politici e i responsabili della società civile negli Stati membri. Il Comitato sostiene pertanto con forza la richiesta del Libro bianco agli Stati membri di promuovere lo scambio di informazioni ed opinioni tra amministrazioni europee, nazionali, regionali e locali e organizzazioni della società civile. Anche in tale contesto i membri del CESE possono aiutare a promuovere la comprensione a vari livelli, nei propri paesi di provenienza, per le questioni comunitarie di loro competenza.

4.1.5. Ciò richiederà l'impiego di tutti i moderni mezzi di informazione e lo sviluppo di canali di comunicazione che consentano un dialogo interattivo con la società civile e le sue organizzazioni. Per quanto riguarda i mezzi di comunicazione, è opportuno tener conto del fatto che l'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione differisce nei vari Stati membri: il Libro bianco contiene una serie di proposte per ovviare a questo problema, proposte che il Comitato sostiene e che andrebbero realizzate quanto prima.

4.1.6. Per quanto concerne l'informazione dei cittadini, il Comitato desidera sottolineare l'importanza dell'istruzione e della formazione, che il Libro bianco trascura. Agli istituti di insegnamento sia formale (ad esempio scuole, università e centri di addestramento professionale) che non formale (ad esempio, nell'ambito delle organizzazioni della società civile, del luogo di lavoro o delle organizzazioni sindacali), spettano in tale contesto compiti particolarmente importanti. L'impiego di metodi didattici partecipativi e l'organizzazione di corsi di formazione a carattere informale rivestono grande valore. È necessario istruire tutti i cittadini, bambini, giovani ed adulti, circa i fatti elementari ed i dati di base dell'Unione: perché questa esista, chi ne fa parte, in che modo vengono prese le decisioni, per quali settori è competente e per quali no, in che modo gli Stati membri partecipano alle decisioni. Ciò permetterà ai cittadini non soltanto di meglio comprendere, ma anche di meglio valutare le informazioni che ricevono.

4.2. *Coinvolgimento della società civile*

4.2.1. Una delle principali preoccupazioni del Libro bianco è il coinvolgimento dei cittadini — a livello di base — in tutte le fasi del processo decisionale. Secondo il Libro bianco tale influenza dev'essere esercitata mediante le organizzazioni della società civile, da attivare nell'ambito di procedure di consultazione strutturate. Il CESE sostiene pienamente tale progetto.

4.2.2. Il Libro bianco elenca una serie di organizzazioni che occupano un posto speciale nella società civile e sottolinea l'importante ruolo svolto su scala mondiale dalle ONG nelle politiche per lo sviluppo. Esso tralascia tuttavia di menzionare le organizzazioni attive nei settori della tutela dell'ambiente,

della protezione sociale e dei consumatori, nonché dei diritti dell'uomo e della cultura in senso lato. A giudizio del Comitato questo elenco ridotto di organizzazioni della società civile — che esso considera arbitrario ed incompleto — non riflette la realtà. Appare indispensabile definire quanto prima il dialogo civile ed i criteri qualitativi e quantitativi di rappresentatività, ed operare una distinzione netta tra «dialogo civile» e «dialogo sociale». È motivo di rammarico che il Libro bianco non abbia tenuto conto delle proposte in tal senso formulate in precedenza dal Comitato.

4.2.3. I criteri di rappresentatività per la scelta delle organizzazioni chiamate a partecipare al dialogo civile dovrebbero venir definiti in modo da garantire la trasparenza ed una procedura di selezione democratica. Nel Libro bianco, la Commissione ha scelto di non proporre alcun criterio, contrariamente a quanto era stato suggerito dal CESE nel parere del 25 aprile 2001.

4.2.4. In tale parere, il Comitato individua otto criteri, ai quali desidera ora aggiungere un nono relativo alla trasparenza. Per essere considerata rappresentativa su scala europea un'organizzazione deve:

- essere organizzata stabilmente a livello comunitario;
- consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive;
- rappresentare interessi generali, coincidenti con quelli della società europea;
- comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici;
- avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione;
- garantire la responsabilità dei propri membri;
- avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo;
- essere indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a istruzioni provenienti dall'esterno;
- essere trasparente, soprattutto sul piano finanziario e a livello delle proprie strutture decisionali.

4.2.5. Il Comitato propone di discutere con le istituzioni e le organizzazioni della società civile tali criteri, come base per una cooperazione futura.

4.2.6. Il Comitato annette grande importanza al fatto che sia evidenziato con la massima chiarezza il ruolo particolare delle parti sociali nell'ambito della società civile organizzata. Esso si compiace pertanto dell'esplicito riferimento fatto nel Libro bianco a tale ruolo esclusivo ed all'influenza specifica delle parti sociali. Il compito di queste ultime nell'ambito del dialogo sociale è un esempio eccellente dell'attuazione effettiva del principio di *governance* a livello europeo. Conformemente

agli articoli 137 e 138 del Trattato, il dialogo sociale europeo è un meccanismo dotato di poteri quasi legislativi, definito chiaramente in termini di partecipanti, poteri e procedure, che ha uno status semicostituzionale⁽¹⁾. Questo ruolo particolare deriva dai poteri e responsabilità specifiche dei partecipanti, i quali svolgono le proprie rispettive funzioni in maniera autonoma. I loro ruoli e le loro responsabilità non possono perciò venire trasferiti ad altre aree politiche o ad attori diversi. È per questo motivo che il Comitato ha ribadito in diverse occasioni⁽²⁾ l'importanza di operare una distinzione chiara tra dialogo «sociale» e dialogo «civile».

4.2.7. In tale contesto il Comitato ritiene fondamentale chiarire che il CESE non è la sede per il dialogo sociale. Non è assolutamente compito del Comitato proporsi come alternativa alle parti sociali. Il Comitato, in quanto rappresentante istituzionale della società civile organizzata, deriva la propria legittimità dal fatto che tutti i suoi membri, grazie alle loro competenze, hanno ricevuto da organizzazioni rappresentative, attive negli Stati membri, l'incarico di dare un contributo costruttivo al processo globale di formazione dell'opinione pubblica sul piano europeo. Il valore aggiunto rappresentato dal Comitato consiste nel fatto che nel suo ambito la formazione dell'opinione coinvolge tutte le forze attive nella società civile, comprese organizzazioni che non sono interlocutori sociali.

4.2.8. Per contro, data la sua composizione ed il ruolo rappresentativo che il Trattato di Nizza gli assegna, il Comitato è senz'altro predestinato a svolgere un ruolo chiave nella definizione e strutturazione del dialogo civile. Per anni il Comitato ha chiesto un confronto pubblico e democratico a livello europeo tra i rappresentanti della società civile organizzata ed ha definito — come contributo iniziale a tale dibattito — le caratteristiche essenziali di un tale dialogo civile⁽³⁾. Il Comitato ritiene che un dialogo civile così concepito possa rappresentare uno strumento fondamentale per dare forma concreta ai principi della *governance* (apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza). Offrendo inoltre una sede per il confronto pubblico, il dialogo civile può apportare un contributo cruciale verso una maggior trasparenza e il conseguimento di un foro transnazionale come condizione sine qua non per la creazione di un'identità europea.

(1) Articoli 137 e 138 del Trattato.

(2) Ad esempio:

- «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea» — GU C 329 del 17.11.1999
- «La conferenza intergovernativa del 2000 — il ruolo del Comitato economico e sociale» — GU C 117 del 26.4.2000
- «La commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato» — GU C 268 del 19.9.2000
- «Obiettivi strategici 2000-2005» GU C 14 del 16.1.2001
- «Società civile organizzata e *governance* europea: il contributo del Comitato al Libro bianco» — GU C 193 del 10.7.2001.

(3) Cfr. parere del GU C 268 del 19.9.2000, punto 5.13.

4.2.9. Il Comitato desidera inoltre far osservare che il Libro bianco presuppone un'omogeneità della società civile a livello europeo che non esiste neppure all'interno dei diversi Stati membri e che la situazione diverrà ancor più complessa con il futuro ampliamento. Il ruolo degli Stati membri nel designare i membri del CESE è pertanto cruciale per garantire che i loro interessi particolari ed il loro modello di società siano adeguatamente rappresentati, e per offrire alle componenti economiche e sociali della società civile organizzata in Europa una sede rappresentativa ed equilibrata.

4.2.10. Il CESE sostiene la proposta della Commissione di raccogliere mediante una base dati accessibile via Internet tutte le informazioni relative alle organizzazioni della società civile, per ottenere una maggior apertura e strutturarne il dialogo con le istituzioni.

4.2.11. Anche se la società civile è chiamata ad esercitare in futuro una sempre maggiore influenza sulle politiche comunitarie, è evidente che la responsabilità di elaborare la legislazione deve rimanere appannaggio delle istituzioni ufficiali, nell'ambito della democrazia rappresentativa. È agli organismi legislativi e di regolamentazione che spetta la responsabilità ultima di conciliare l'interesse generale con gli interessi particolari delle varie organizzazioni della società civile, salvaguardando l'equilibrio tra di essi.

4.2.12. Per accrescere le possibilità d'incontro nell'ambito del processo di consultazione e moltiplicarne le modalità, sono necessari norme e principi chiari che garantiscano un coordinamento adeguato e migliorino la coerenza della politica comunitaria in materia. Ciò risulterà ancor più importante nel contesto del futuro ampliamento. A questo fine il Comitato insiste, nell'interesse della trasparenza, dell'efficacia e della responsabilità, affinché la Commissione tenga fede alla promessa di pubblicare l'elenco dei 700 organismi consultivi ad hoc di cui dispone e sostiene senza riserve l'intento da essa proclamato di razionalizzare l'attuale meccanismo di consultazione basato su tali organismi.

4.2.13. Inoltre il Comitato accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di adottare un codice di condotta che preveda norme minime in materia di consultazione. Il principio della trasparenza andrebbe poi esteso anche allo stesso processo consultivo, i cui risultati dovrebbero venir resi pubblici. Il Comitato sostiene infine la proposta della Commissione di rendere accessibili al pubblico i pareri degli esperti consultati.

4.2.14. Nel contesto della consultazione on-line, il problema della rappresentatività e dell'impatto che le opinioni espresse dovrebbero avere sul processo decisionale diverrà ancora più acuto. Il Comitato ritiene che per questo settore si debbano applicare per analogia i criteri di rappresentatività previsti per le organizzazioni e che si debbano rispettare le condizioni per garantire la trasparenza.

4.3. *Migliorare le politiche e le normative per ottenere risultati migliori*

4.3.1. Il Comitato sostiene la proposta del Libro bianco di semplificare ed accelerare il processo legislativo europeo, dato che le norme comunitarie si stanno facendo sempre più complesse e tendono in molti casi ad aggiungersi alle normative nazionali esistenti, anziché semplificarle ed armonizzarle.

4.3.2. Rileva tuttavia che il Libro bianco sottovaluta la contraddizione che esiste tra il maggior coinvolgimento a tutti i livelli degli attori politici, compresa la società civile, e l'aspirazione ad un processo decisionale più celere ed efficace. Una maggior democrazia necessita di tempi più lunghi. Un processo legislativo più celere può comportare dei rischi: va trovato un equilibrio tra un livello adeguato di consultazione e l'efficacia legislativa.

4.3.3. Il Comitato esprime delusione per la scarsa attenzione che il Libro bianco riserva ai pareri sulla semplificazione della legislazione riguardante il mercato unico, elaborati dal CESE a partire dall'ottobre 2000⁽¹⁾. Su richiesta della Commissione, il Comitato ha elaborato anche un parere esplorativo⁽²⁾ sull'argomento, inteso come contributo alla definizione del «Piano d'azione per una normativa migliore» annunciato nel Libro bianco. Il Comitato è favorevole all'elaborazione di un programma di semplificazione ben strutturato, che elenchi priorità ben definite e preveda un calendario concreto e strumenti di sorveglianza e controllo. Tale programma dovrebbe basarsi su un codice di condotta destinato alle istituzioni europee: attualmente il Comitato economico e sociale europeo è l'unica istituzione che abbia adottato un tale codice di condotta per la semplificazione della legislazione.

4.3.4. Per quanto riguarda le modalità per migliorare la normativa e combinare i diversi strumenti di pubblico intervento, il Comitato ritiene che si debba in primo luogo valutare caso per caso la necessità di un intervento legislativo dell'Unione alla luce dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. Si dovrà ricorrere a un intervento normativo solo in mancanza di alternative migliori. In sede di valutazione, dello strumento più adeguato, si dovranno consultare i principali interessati alle misure in questione.

(1) Parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale «Semplificazione della legislazione in seno al mercato unico», Bruxelles, 19 ottobre 2000 (GU C 14 del 16.1.2001) e parere supplementare del Comitato economico e sociale sulla «Semplificazione» — OMU, Bruxelles, 29 novembre 2001 (GU C 48 del 21.2.2002).

(2) Parere sulla Comunicazione della Commissione «Semplificare e migliorare la regolamentazione» (COM(2001) 726 def.) del 21 marzo 2002.

4.3.5. Prima di presentare qualsiasi proposta legislativa è necessario procedere ad un'analisi sistematica ed indipendente del suo impatto e del rapporto costi/benefici. Nel corso degli ultimi quindi anni la Commissione ha sistematicamente proceduto a studi di impatto, ma la loro efficacia rimane limitata, dato che essi non forniscono alcuna garanzia circa la loro indipendenza, non includono possibili alternative all'adozione di atti normativi e spesso circolano solamente all'interno dell'istituzione. Tali studi andrebbero invece resi pubblici unitamente al relativo progetto di legge.

4.3.6. Accanto all'analisi che deve precedere il varo di qualsiasi nuova misura legislativa e la modifica di un testo normativo già esistente, bisognerebbe effettuare un'analisi d'impatto dell'atto legislativo nella forma modificata definitiva. Spesso il risultato finale, nella forma decisa dal legislatore, è assai diverso dalla proposta originale della Commissione, e spesso si traduce in una normativa complessa, eccessivamente rigida e costosa.

4.3.7. Il Comitato accoglie con favore le proposte avanzate nel Libro bianco per un maggiore ricorso a strumenti regolamentari alternativi alla legislazione. Nondimeno, il Libro bianco si concentra per lo più sulla coregolamentazione, intesa come uno dei principali approcci per la futura regolamentazione. A parere del Comitato, tutte le alternative all'azione legislativa debbono essere esaminate su di un piede di parità, alla luce di criteri oggettivi relativamente ai loro vantaggi e svantaggi. Non c'è ragione di privilegiare un determinato modello, a meno che non si tratti della risposta più adeguata alle tematiche in questione, alle competenze e sedi di dialogo disponibili nonché agli interessi delle parti in causa.

4.3.8. Il Comitato desidera sottolineare l'utilità di strumenti quali l'autoregolamentazione e gli accordi su base volontaria, che si sono dimostrati meccanismi pienamente efficaci sul piano della valutazione, delle decisioni e della messa in opera. È chiaro tuttavia che l'autoregolamentazione non deve in alcun caso ledere né i diritti fondamentali né i principi basilari che sottendono la costruzione dell'Unione europea.

4.3.9. Il Comitato economico e sociale europeo sostiene senz'altro l'idea di fare maggior ricorso al metodo aperto di coordinamento. Deve essere però chiarito molto bene che tale metodo non va confuso con la procedura legislativa, e deve essere utilizzato unicamente nei settori in cui la responsabilità prioritaria spetta agli Stati membri. Nell'ambito di tale metodo, che è già impiegato nei settori dell'esclusione sociale, dell'occupazione, della politica in materia di immigrazione e asilo, come pure della sicurezza sociale, gli Stati membri collaborano tra di loro mediante accordi su politiche comuni, piani d'azione nazionali, controlli incrociati, scambio delle migliori prassi, benchmarking, ecc. Si tratta di uno strumento che, oltre a rispettare appieno la sussidiarietà, comporta un nuovo equilibrio tra misure legislative e misure non legislative. Il Comitato tuttavia segnala il pericolo che lo si impieghi in modo eccessivo e che ne derivino doppioni procedurali e un appesantimento delle pratiche amministrative.

4.3.10. Il Comitato ricorda inoltre che il metodo aperto di coordinamento dovrebbe essere impiegato caso per caso, e che gli strumenti utilizzati — orientamenti comuni, piani d'azione nazionali, scambio delle migliori prassi — debbono variare conformemente alle specificità della tematica in questione e degli obiettivi da conseguire. Tuttavia, per garantire il successo nell'uso di tale strumento, il Comitato considera essenziale una valutazione pubblica e sistematica dei progressi conseguiti nei vari Stati membri.

4.3.11. Il Comitato deve inoltre adeguare le proprie metodologie di lavoro a tale nuovo sviluppo istituzionale e svolgervi un ruolo di maggior peso. Bisogna migliorare la qualità del lavoro da effettuare in relazione alle attività del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo. Il Comitato deve disporre di maggiori opportunità per esprimersi sui documenti trasmessi al Consiglio europeo ed essere invitato alle riunioni informali del Consiglio nel quadro delle proprie competenze.

4.3.12. Il Comitato desidera sottolineare la necessità di una maggiore prudenza nei confronti della proliferazione di agenzie autonome di regolamentazione a livello europeo. Prima di istituire una nuova agenzia bisognerebbe dimostrare che questa apporterà un valore aggiunto reale e non solamente un appesantimento della burocrazia e costi ingiustificati. Queste agenzie non dovrebbero aggiungere uno strato ulteriore alle strutture amministrative già esistenti, bensì venir integrate in reti di competenza, sfruttando le sinergie tra gli enti regionali, nazionali ed europei. Inoltre l'organizzazione e le attività di tali agenzie dovrebbero venir controllate attentamente, dato che vi è il rischio che esse possano dare origine a politiche importanti pur senza essere soggette ad alcun controllo democratico e e non contribuiscono quindi a colmare il «deficit democratico».

5. Ruolo del Comitato economico e sociale europeo per un miglior coinvolgimento dei cittadini

5.1. Ciascuna istituzione deve svolgere il proprio ruolo per garantire che i cittadini dell'Unione siano realmente associati alla costruzione europea. Il Comitato economico e sociale europeo, come ribadito dal Trattato di Nizza, è l'organo consultivo ufficiale di cui fanno parte i rappresentanti delle componenti economiche e sociali della società civile organizzata. Esso deve svolgere un ruolo chiave nel definire il quadro legislativo dell'Unione e rappresenta il legame essenziale tra l'Europa e la società civile organizzata negli Stati membri, dato che garantisce un foro permanente e strutturato di dialogo e consultazione.

5.2. Il Comitato desidera evidenziare tre elementi distintivi in grado di apportare un valore aggiunto concreto all'azione di miglioramento della *governance* europea:

- in primo luogo il Comitato ha l'abitudine di lavorare in un processo volto a promuovere il consenso e a individuare l'interesse comune nel contesto dei diversi interessi delle organizzazioni della società civile in esso rappresentate, anche quando tali interessi risultano inizialmente contrastanti. Di fatto tutte le organizzazioni coinvolte nel processo consultivo tendono a interpretare i propri interessi particolari come interesse generale. I pareri del Comitato, che sono basati su di un metodo di lavoro «dal basso verso l'alto», riflettono il consenso raggiunto e una sintesi dei vari punti di vista che possono aiutare Commissione, Parlamento europeo e Consiglio nel loro compito di garantire l'interesse generale nella preparazione e nell'adozione degli atti legislativi.
- In secondo luogo, il fatto che i membri del CESE vengano designati dagli Stati membri, e scelti per la loro esperienza e conoscenze in una vasta gamma di settori significativi, garantisce che essi posseggano non soltanto competenze adeguate, ma anche una conoscenza approfondita di ciò che avviene nei rispettivi paesi. Essi sono quindi in grado di elaborare pareri pragmatici, equilibrati e fondati su solide basi, e altresì di valutare se le misure comunitarie siano accettabili nei rispettivi paesi.
- In terzo luogo, i membri del CESE sono in grado di promuovere la comprensione delle misure comunitarie nei vari Stati membri e di spiegare ai membri delle organizzazioni che rappresentano — nell'ambito di un dialogo interattivo — l'importanza dell'Unione per la loro vita quotidiana, facilitando così la formazione del necessario consenso.

5.3. Il Comitato rappresenta la sede nella quale tale dialogo civile è ufficializzato. Il CESE è disponibile a sviluppare, cooperando con la Commissione⁽¹⁾, il proprio ruolo di sede di dialogo e consultazione, dato che ciò rappresenta una possibilità efficace di coinvolgere nel proprio lavoro le componenti della società civile organizzata che attualmente non sono rappresentate dai suoi membri. Come ricordato nel precedente parere, il Comitato opera già in questo senso organizzando manifestazioni pubbliche ed audizioni.

5.4. Il CESE intende perseguire migliori sinergie fra le istituzioni europee, quale contributo pratico alla *governance* europea. Ciò avverrà:

- intensificando i propri sforzi per realizzare gli accordi decisi conformemente al Protocollo di cooperazione con la Commissione europea;
- mirando a creare meccanismi analoghi per una più stretta cooperazione con il Consiglio, come indicato dal Segretario di Stato spagnolo per gli affari europei nel suo intervento alla sessione plenaria del 17 gennaio 2002;

(1) Come ricordato nel Protocollo.

- adoperandosi attivamente per sviluppare le proprie relazioni con il Parlamento europeo, conformemente al Piano d'azione per le relazioni CESE/PE adottato dall'Ufficio di presidenza del Comitato nell'ottobre 2001⁽²⁾ e alla risoluzione del Parlamento europeo sulla *governance* europea del 29 novembre 2001⁽³⁾.

6. Sintesi

6.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie favorevolmente il Libro bianco sulla *governance* europea ed esorta la Commissione a realizzare a tempo debito le riforme per un corretto sistema di governo, riforme necessarie per rafforzare la fiducia dei cittadini nel progetto europeo, nonché per preparare il futuro ampliamento e approfondimento dell'Unione europea.

6.2. Il CESE, in quanto rappresentante istituzionalizzato della Società civile organizzata, segue attivamente la problematica della *governance* europea. Nel corso degli ultimi tre anni ha organizzato dibattiti ed elaborato diversi pareri che presentano una serie di proposte concrete in materia: purtroppo, molte di esse non sono state prese in considerazione dal Libro bianco della Commissione.

6.3. Il Comitato economico e sociale europeo sostiene sino in fondo i cinque principi di buona *governance* proposti dalla Commissione. Accanto ad essi il Comitato desidera ricordare anche il principio di sussidiarietà — sia nei suoi aspetti funzionali (orizzontali) che in quelli territoriali (verticali) — che è il principio di fondo e più importante per una corretta *governance*. Il Comitato funge da interfaccia tra sussidiarietà territoriale e sussidiarietà funzionale, ed apporta in tal modo valore aggiunto ad una miglior *governance* europea.

6.4. Il Comitato ribadisce la necessità di rendere più trasparenti i metodi di lavoro delle istituzioni europee, ed in particolare quelli del Consiglio. Le istituzioni, insieme ai responsabili della società politica e civile negli Stati membri, devono garantire un'informazione accurata ed esauriente sulle politiche europee e, in tale contesto il CESE ha un ruolo da svolgere. Per agire con efficacia in tal senso è necessario impiegare i moderni canali di comunicazione ed instaurare un dialogo interattivo.

(2) DI 149/2001.

(3) Il punto 12 di tale risoluzione afferma che il Parlamento europeo «propone, riprendendo idee della Commissione e del Comitato economico e sociale, di concludere un accordo interistituzionale sulla consultazione democratica, che obblighi tutte e tre le istituzioni a conformarsi a norme e pratiche di consultazione a livello di Unione stabiliti di comune accordo».

6.5. Il Comitato desidera sottolineare quanto sia importante che gli istituti di insegnamento formale e non formale forniscano una formazione approfondita ai cittadini europei circa i fatti elementari ed i dati di base della costruzione europea.

6.6. Il CESE sostiene pienamente il progetto della Commissione di coinvolgere le organizzazioni della società civile in tutte le fasi del processo decisionale, nell'ambito di «procedure di consultazione strutturate», ed accoglie favorevolmente la proposta di adottare un codice di condotta per le consultazioni. Tuttavia è urgente operare una distinzione netta tra «dialogo civile» e «dialogo sociale» e stabilire dei criteri di rappresentatività per la selezione delle organizzazioni della società civile che dovranno partecipare al dialogo civile. A tale scopo il Comitato ripropone i propri criteri per determinare la rappresentatività delle organizzazioni in questione.

6.7. Il CESE sostiene la proposta del Libro bianco di semplificare la legislazione europea per giungere ad una normativa migliore. Rileva tuttavia che il Libro bianco non presenta proposte concrete in questo campo, né prende in considerazione i diversi pareri elaborati dal Comitato sulla semplificazione della legislazione del mercato unico. Oltre alla semplificazione, il Comitato chiede un meccanismo sistematico ed indipendente per le analisi di impatto e una valutazione

oggettiva dei metodi legislativi alternativi. Il CESE accoglie con favore un maggior ricorso al metodo aperto di coordinamento nei settori in cui la responsabilità prioritaria spetta agli Stati membri. Il Comitato deve adeguare le proprie metodologie di lavoro a tale nuovo sviluppo istituzionale e svolgervi un ruolo di peso.

6.8. Il Comitato desidera osservare quanto segue circa il valore aggiunto che apporta alla *governance* europea: il CESE offre una panoramica sintetica delle posizioni della società europea in grado di agevolare il processo decisionale delle varie istituzioni. I membri del CESE nominati dagli Stati membri di appartenenza, costituiscono un patrimonio comune di competenze dei rispettivi settori di attività a livello nazionale. Essi promuovono la comprensione, da parte dei cittadini, delle politiche europee nel contesto di un dialogo interattivo bidirezionale, che si svolge sia a livello europeo che a livello nazionale.

6.9. Il Comitato è disponibile a sviluppare il proprio ruolo di sede di dialogo e consultazione cooperando con la Commissione. Il CESE intensificherà i propri sforzi per realizzare gli accordi previsti dal Protocollo di cooperazione concordato con la Commissione europea e cercherà di creare meccanismi analoghi per avviare una più stretta cooperazione anche con il Consiglio e con il Parlamento europeo.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS