

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il rinnovo del metodo comunitario (orientamenti)» (parere d'iniziativa)

(2011/C 51/05)

Relatore generale: **MALOSSE**

Correlatore: **DASSIS**

Il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, in data 17 dicembre 2009, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Il rinnovo del metodo comunitario (orientamenti).

Il sottocomitato *Rinnovo del metodo comunitario*, incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 maggio 2010.

Tenuto conto dell'imminente rinnovo del proprio mandato, nella sua 466a sessione plenaria, dei giorni 19, 20 e 21 ottobre 2010 (seduta del 21 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha nominato MALOSSE relatore generale, ed adottato il seguente parere con 187 voti favorevoli, 5 voti contrari e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'Unione europea, pur avendo ottenuto successi importanti e pur vedendo ampliarsi il suo raggio di azione, non cessa di dubitare e far dubitare di se stessa. L'unione economica e monetaria, pur potendo fregiarsi del successo dell'euro, è oggi scossa duramente dalla crisi finanziaria più di qualsiasi altra parte del mondo. La strategia di Lisbona, da parte sua, non è riuscita a far conquistare all'Unione la posizione di leader mondiale nell'economia della conoscenza. Di fronte a queste difficoltà, i cittadini avvertono una crescente insofferenza, e molti di loro si chiedono se l'UE si mostrerà in grado di affrontare con successo le grandi sfide dei nostri tempi: la globalizzazione, i cambiamenti climatici, l'uscita dalla crisi economica e finanziaria.

1.2 Nei momenti di dubbio come questi, è sempre bene rifarsi ai «fondamentali» della costruzione europea. Il metodo comunitario, che ha «fatto la fortuna» dell'Unione europea, deve essere rinnovato e rilanciato.

1.3 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda di applicare il metodo comunitario agli ambiti che oggi suscitano le aspettative dei cittadini: il rilancio dell'economia europea, la dinamizzazione dei nostri sistemi di istruzione, innovazione e ricerca, la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, lo sviluppo sostenibile e la lotta contro le calamità naturali, la promozione delle pari opportunità e dello spirito d'impresa, la libertà di circolazione e la mobilità delle persone nel rispetto dei diritti sociali, lo sviluppo di servizi di interesse generale di dimensione europea, segnatamente in materia di comunicazioni, ambiente, sanità, sicurezza e protezione civile.

1.4 Questo rilancio del metodo comunitario potrà rivelarsi efficace solo se accompagnato dalle risorse necessarie, quali un aumento adeguato del bilancio europeo, lo sviluppo di partenariati pubblico-privati, un migliore coordinamento tra i bilanci nazionali e quello dell'UE, il consolidamento di un vero e proprio Fondo monetario europeo.

1.5 Il CESE reputa infine che il metodo comunitario degli anni Dieci del Duemila non possa essere quello degli anni Sessanta od Ottanta del secolo scorso. Oggi, infatti, è necessario coinvolgere e far partecipare i cittadini, in particolare attraverso la democrazia partecipativa e gli attori della società civile. Il CESE rivendica così per la società civile europea un ruolo sempre più importante riguardo all'iniziativa delle politiche dell'Unione ma anche alla valutazione del loro impatto al fine di garantirne l'effettiva attuazione o di correggerne i possibili effetti negativi.

1.6 Così adeguato alle sfide del presente e alle attese dei cittadini, dotato di risorse effettive per la sua applicazione e rinnovato da una migliore partecipazione della società civile, il metodo comunitario può e deve tornare ad essere la leva per il rilancio dell'integrazione europea.

2. Perché rinnovare il metodo comunitario

2.1 Fin dagli inizi dell'avventura europea, il metodo comunitario ha fatto l'originalità e il successo di quel processo di «costruzione dell'Europa» che ha condotto all'odierna Unione europea. Tale metodo è caratterizzato da:

- risorse comuni poste al servizio di obiettivi comuni,
- progetti nel segno dell'interesse generale,
- dibattiti aperti e democratici che coinvolgono la società civile,
- decisioni adottate a maggioranza nel rispetto del diritto,
- un controllo amministrativo e giurisdizionale effettivo della loro attuazione,

— un impatto immediato sugli ambienti economici e sociali e un collegamento diretto con tali ambienti.

È basandosi su questo metodo comunitario che si è garantito l'essenziale dei progressi europei.

2.2 Gli Stati membri hanno mantenuto competenze ampiamente prevalenti o addirittura esclusive nei settori non direttamente disciplinati dai Trattati: da quelli tradizionalmente rientranti nella sovranità statale, come la difesa o la pubblica sicurezza, a quelli contraddistinti da specifiche caratteristiche politiche, culturali e storiche, come la fiscalità o le relazioni sociali. La cooperazione intergovernativa in tali settori è a sua volta un aspetto importante della costruzione europea, che meriterebbe anch'esso di essere analizzato per misurare il suo impatto reale e valutare la sua adeguatezza alle realtà e alle sfide dell'odierna Unione europea.

2.3 La buona riuscita dell'approccio comunitario riguardo ai principali obiettivi comuni è andata di pari passo con lo sviluppo economico e l'approfondimento politico del processo di integrazione europea. Questi risultati positivi hanno assicurato a questo approccio una potente forza di attrazione, rivelandosi un metodo privo di vere alternative sul continente europeo con i successivi allargamenti dell'UE, dapprima ad Ovest, a Nord e a Sud e poi, dopo la fine della cortina di ferro, anche ad Est.

2.4 Negli ultimi anni, tuttavia, il metodo comunitario ha perso in parte il suo vigore e la sua forza di trascinamento. La Commissione non è sempre parsa avere i mezzi e la volontà di assumere iniziative che fossero all'altezza delle sfide e delle aspettative. Oggi, per di più, l'Unione europea è chiamata ad affrontare sfide di tipo nuovo, dovendo fare i conti con una crescente globalizzazione che non lascia scampo e con una crisi finanziaria ed economica che, oltre a mettere in difficoltà molte imprese, in particolare piccole e medie, accresce le disparità sociali, con il risultato che un numero sempre maggiore di persone si ritrova escluso dal benessere o quantomeno in gravi difficoltà. I cittadini europei diventano sempre più diffidenti nei confronti di una costruzione europea che sembra creare loro più problemi di quanti riesca a risolvere.

2.5 La mancanza di un impatto europeo al vertice mondiale di Copenaghen del 2009 sui cambiamenti climatici e l'incapacità dell'Unione di reagire da sola alle difficoltà finanziarie di uno degli Stati membri della zona euro non hanno fatto che aggravare questa sensazione di disagio, che ha agitato anche gli ambienti finanziari.

2.6 Di fronte all'accelerazione del processo di globalizzazione, l'UE appare assai lenta e bloccata nelle sue contraddizioni, nelle sue complessità e nelle sue lentezze. Sull'onda dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il CESE raccomanda perciò di rinnovare il metodo comunitario, sì da realizzare un rilancio indispensabile per ricollocare l'Europa nel posto che le compete sulla scena economica e politica mondiale. Le raccomandazioni del CESE riguardano in particolare le seguenti questioni principali:

- la valorizzazione dell'identità e dell'interesse generale europei,
- l'adeguatezza degli obiettivi e delle risorse,
- l'impegno della società civile.

3. La valorizzazione dell'identità e dell'interesse generale europei

3.1 Se si vuol rilanciare il metodo comunitario, è indispensabile affermare ulteriormente l'identità comune europea onde promuoverla al di là degli interessi nazionali e delle diversità. Così, non serve a nulla moltiplicare le prescrizioni giuridiche per l'apertura degli appalti pubblici, se gli Stati membri e le rispettive amministrazioni nazionali non hanno alcun incentivo reale ad acquistare prodotti e servizi europei poiché, per la sensibilità dei «loro» contribuenti e della pressione delle «loro» imprese, il concetto di «europeo» resta analogo a quello di «straniero». Di fronte alla globalizzazione, infatti, solo un'Europa ricompattata intorno ai propri obiettivi comuni essenziali sarà in grado di realizzare quegli stessi obiettivi.

3.2 Ciò presuppone segnatamente la determinazione di un interesse generale dell'Unione europea. La Commissione dovrebbe stimolare maggiormente il dibattito in questo campo anziché restare in disparte come ha fatto ancora di recente di fronte alla crisi finanziaria e alle difficoltà incontrate da uno dei paesi della zona dell'euro. Essa sembra troppo spesso preoccupata di gestire le suscettibilità immediate dei singoli Stati membri e delle rispettive amministrazioni nazionali, laddove, se correttamente inteso, l'interesse comune di tutti avrebbe spesso imposto di adottare soluzioni che facciano appello alla solidarietà e alla nozione di comunanza di interessi.

3.3 La Commissione, tuttavia, sembra incontrare difficoltà sempre maggiori nel definire e rappresentare questo interesse generale europeo, mentre sarebbe proprio questo il suo ruolo. Bisogna quindi che questa istituzione ritrovi lo slancio degli anni Sessanta ed Ottanta. Oggi la Commissione non deve più agire da sola, e la creazione di un nuovo triangolo istituzionale - con un Parlamento europeo rafforzato e un Consiglio europeo il cui Presidente è nominato per cooptazione - dovrebbe incoraggiarla a svolgere pienamente il suo ruolo di organo propositivo e di controllo.

3.4 In quanto rappresentante dei cittadini, il Parlamento europeo è ormai chiamato a svolgere un ruolo preponderante nella determinazione dell'interesse generale europeo. Affiancandosi a questa istituzione, i due Comitati consultivi dell'UE (il CESE e il CdR) dovrebbero poter svolgere un ruolo moltiplicatore per stimolare e confortare le iniziative della Commissione europea, senza trascurare nemmeno il diritto di iniziativa dei cittadini nonché tutti gli altri collegamenti con la società civile.

3.5 Il rinnovo del metodo comunitario avrà però un senso soltanto se sarà accompagnato da una revisione del concetto di «sussidiarietà», il quale è stato interpretato solo a senso unico, ossia come uno strumento per frenare l'applicazione di tale metodo e l'adozione di nuove politiche comunitarie. Occorre infatti dare a questo concetto un'impostazione nuova e più dinamica, fondata sul principio per cui, per motivi di efficacia e di economie di scala, sempre più spesso risulterà preferibile trasferire al livello europeo tutto ciò che, per essere realizzato, richiede risorse importanti: infrastrutture, ricerca e sviluppo, politica industriale, difesa, politica estera, sicurezza, lotta contro le emergenze sanitarie, ecc. I cittadini europei sono perfettamente in grado di comprendere questa esigenza, a patto però che i leader politici dei singoli Stati membri cessino di celare loro la verità.

3.6 Di fronte al fossato sempre più ampio che divide i cittadini dalle istituzioni europee, occorre che l'Unione definisca nuovi campi di applicazione del metodo comunitario che corrispondano ad aspettative forti dei cittadini.

3.6.1 È dunque giunto il momento di realizzare dei servizi europei di interesse generale nei campi in cui l'evoluzione delle situazioni e delle sfide li rende oggi necessari: protezione civile, aiuto internazionale d'emergenza, servizi doganali, trasporti, centri di ricerca, reti ad alta velocità ecc. Su queste nuove basi si potrebbero promuovere concessioni europee di interesse generale, attraverso partenariati pubblico-privati, per sviluppare le reti transeuropee (trasporti, energia, telecomunicazioni) e accrescere così la coesione e la competitività dell'Unione europea.

3.6.2 Per facilitare la vita dei cittadini e delle imprese e far loro prendere coscienza della realtà del mercato unico, occorrerebbe inoltre adottare senza indugio un certo numero di misure di cui si è da tempo accertata l'utilità per l'interesse generale: una politica industriale europea contraddistinta da sinergie in grado di far fronte alla globalizzazione, uno statuto europeo per le PMI, le fondazioni e le associazioni, uno sportello fiscale unico per le attività transfrontaliere delle PMI, un brevetto comunitario. Bisognerà inoltre sviluppare una serie di strumenti normativi che garantiscano la libera circolazione delle persone nel rispetto dei diritti sociali e dei contratti collettivi. Altre misure potrebbero poi vedere la luce in seguito a iniziative dei cittadini, riprese in particolare dal Parlamento europeo e dal CESE, specie in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, sviluppo sostenibile e protezione dei consumatori.

3.6.3 Come il CESE ha più volte sottolineato, la scelta di disciplinare con direttive un settore cruciale come quello degli appalti pubblici si è risolta in un gravissimo fallimento, molto probabilmente il più grave mai sperimentato nell'ambito della realizzazione del mercato unico. A più di 30 anni dall'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, gli appalti pubblici continuano ad essere troppo frammentati. L'accumularsi di direttive europee molto dettagliate e di normative interne che si aggiungono ad esse, nonché di molteplici deroghe, ha finito per perpetuare, in mancanza di uno spirito comunitario, la compartimentazione di un settore che rappresenta il 15 % del PIL europeo. In questo campo, così come negli altri in cui ciò appaia opportuno, la Commissione dovrebbe privilegiare la forma del regolamento, che ha applicazione diretta, rispetto a quella della direttiva, la cui attuazione suppone un recepimento nell'ordinamento nazionale.

3.6.4 L'Unione europea deve investire maggiormente nel «triangolo della conoscenza»: istruzione, ricerca e innovazione. L'istruzione, di cui è nota la cruciale importanza per la ripresa dell'Europa, non può rimanere estranea all'Unione europea. Sulla scia del successo dell'iniziativa Erasmus e in virtù di un nuovo approccio ispirato all'interesse generale, dovrebbero ve-

dere la luce a livello europeo programmi più ambiziosi di mobilità, scambi sostenuti mediante una rete europea di università, iniziative specifiche volte a promuovere competenze chiave e a sviluppare lo spirito d'impresa, e azioni a favore di determinati gruppi destinatari. In materia di ricerca e innovazione, l'Ottavo programma quadro dell'UE deve diventare il simbolo della nuova Europa e concentrarsi su settori come le nanotecnologie, con centri di ricerca europei, un autentico progetto industriale europeo e risorse umane e finanziarie adeguate.

3.6.5 L'unione economica e monetaria dovrebbe affermarsi come il «nocciolo duro» dell'identità e della coesione europee. Oggi tutto ciò è ancora lontano dalla realtà, come dimostrato dalla dispersione delle politiche nazionali degli Stati membri della zona dell'euro di fronte alla crisi economica e finanziaria. I paesi della zona dell'euro dovrebbero diventare un laboratorio avanzato dell'integrazione economica e finanziaria, sviluppando tra loro cooperazioni rafforzate che creino un effetto di trascinarsi positivo ai fini del dinamismo e dell'efficacia dell'UE nel suo insieme. Il CESE appoggia la proposta della Commissione volta a instaurare un «monitoraggio» delle politiche economiche degli Stati membri. Ad avviso del CESE, questo ruolo deve essere di gran lunga più incisivo di quello meramente contabile svolto ad esempio dall'OCSE e tener conto delle priorità politiche dei cittadini dell'Unione, segnatamente in termini di coesione sociale, lotta contro l'esclusione, creazione di posti di lavoro e sviluppo della creatività e dello spirito d'impresa.

3.6.6 L'Unione europea, forte della sua moneta unica, deve parlare con una sola voce anche nel quadro delle concertazioni economiche e finanziarie internazionali, in particolare in sede di G20, e consolidare a livello europeo le sue partecipazioni all'FMI e alla Banca mondiale.

3.6.7 Il rafforzamento della politica esterna europea è un elemento chiave del Trattato di Lisbona. Esso comporta in particolare la creazione di un servizio diplomatico, di un posto di alto rappresentante (cumulato con la funzione di vicepresidente della Commissione) e di delegazioni dell'UE presso i paesi terzi in sostituzione di quelle della Commissione europea. Occorre applicare tale Trattato in maniera ambiziosa, affinché l'Europa parli effettivamente con una sola voce, si esprima all'esterno in modo più fermo e più coerente e nel contempo organizzati in maniera strutturata, sul piano politico, economico, culturale, scientifico e commerciale, un autentico coordinamento delle sue azioni esterne, ponendo fine alle piccole rivalità che servono solo a indebolire la posizione dell'UE.

4. L'adeguatezza degli obiettivi e delle risorse

4.1 Se molti degli obiettivi dell'UE sono stati realizzati solo in parte, spesso ciò è dovuto alla mancanza della determinazione sufficiente per realizzarli pienamente nonché al mancato utilizzo delle risorse comuni necessarie.

4.1.1 Così, per quanto attiene al rilancio del mercato interno, la relazione di Mario Monti ⁽¹⁾ contiene raccomandazioni molto pertinenti per garantirne finalmente l'effettiva attuazione: dinamizzazione della rete Solvit, valutazione del recepimento delle direttive, coinvolgimento delle amministrazioni nazionali, dei parlamenti nazionali e della società civile, rimozione delle ultime «strozzature» specie in materia di mobilità delle persone. Il CESE raccomanda dunque che a tale relazione faccia seguito, previa adeguata consultazione delle componenti della società civile, un piano d'azione preciso che includa anche un calendario di attuazione.

4.1.2 Per fornire risposte adeguate nei nuovi ambiti di applicazione del metodo comunitario, sarà necessario un sostegno finanziario da parte dell'Unione, da accordare nella forma appropriata (allocazioni di bilancio, prestiti, partenariati pubblico-privati, ecc.). Il successo della CECA istituita nel 1951 si fondava proprio sull'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai suoi obiettivi. Il bilancio attuale dell'Unione (pari a meno dell'1 % del PIL europeo) è invece davvero troppo esiguo per realizzare gli obiettivi attesi dai cittadini in tutti i campi in cui essa dovrebbe intervenire per garantire una maggiore efficacia. Un aumento costante di tale bilancio tra il 2013 e il 2020, al fine di portarlo al 2 % del PIL europeo, appare un obiettivo del tutto realistico e niente affatto in contrasto - tenuto conto delle economie di scala - con l'esigenza di ridurre il debito pubblico dei singoli Stati membri, anche nella misura in cui il principio dei trasferimenti di bilancio dal livello nazionale a quello europeo sarà compreso dai governi e spiegato correttamente ai cittadini. Ciò consentirebbe in particolare di finanziare il fabbisogno di investimenti e di grandi reti, di sostenere finanziariamente il «triangolo della conoscenza» (istruzione, ricerca, innovazione), di rafforzare la politica di coesione e di fornire all'Unione le risorse umane e finanziarie necessarie per la sua politica esterna.

4.1.3 Per finanziare questo sforzo da qui al 2020, l'UE avrà bisogno di risorse proprie, nonché di un migliore coordinamento tra i bilanci nazionali e il bilancio europeo. Considerato che dopo la crisi finanziaria del 2008 i deficit dei bilanci nazionali sono in continuo aumento, sarà facile dimostrare come, mettendo in comune le risorse per finanziare spese pubbliche come la difesa, la sicurezza delle frontiere, gli aiuti esterni, la ricerca o la politica industriale, si riuscirà a ridurre più rapidamente il debito pubblico senza peraltro penalizzare la crescita. Gli Stati membri devono dar prova della loro volontà politica di impegnarsi su questa strada.

4.1.4 Di fronte alla crisi finanziaria, un primo significativo passo avanti sarebbe stato l'istituzione di un vero e proprio Fondo monetario europeo di intervento e stabilizzazione della zona euro (una sorta di «Federal Reserve» europea) che consentisse di affrontare in maniera solidale le difficoltà incontrate da un membro di tale zona. Solo in seguito al crollo del valore dell'euro e all'aggravarsi della crisi in uno Stato membro gli Stati dell'eurozona si sono decisi a creare un embrione di tale fondo e a intervenire non più sul piano bilaterale bensì in maniera collettiva - pur continuando peraltro a invocare l'aiuto supplementare dell'FMI.

4.1.5 Per di più, risulta chiaro che il conseguimento degli obiettivi di integrazione e di coesione necessiterebbe di una

migliore allocazione delle risorse europee per sostenere maggiormente i programmi transfrontalieri, ai quali è destinato appena l'1 % del bilancio quando costituiscono invece snodi indispensabili per il buon funzionamento del mercato unico. Vero ciò, il successo della strategia Europa 2020 riposa non tanto sulla disponibilità dei mezzi necessari quanto piuttosto su un'effettiva adesione dei cittadini ai suoi obiettivi, che purtroppo non si riscontra ancora.

4.2 L'Europa dei 27 non può più essere governata come quella dei 6. Il triangolo istituzionale riserva giustamente un ruolo più importante al Parlamento europeo. Occorre inoltre dare al più presto consistenza, sul piano istituzionale così come nella prassi, al diritto di iniziativa dei cittadini, che deve diventare un autentico strumento di democrazia.

4.2.1 L'ampliamento delle competenze dell'UE è andato di pari passo con l'estensione dell'applicazione della procedura di codecisione Parlamento-Consiglio. Per contro, i vari Trattati che hanno via via introdotto queste nuove norme non hanno adeguato di conseguenza le procedure di consultazione. Oggi il CESE viene consultato in merito alle proposte della Commissione all'avvio della procedura di codecisione, mentre dovrebbe esserlo ben prima che questa inizi.

4.2.2 Il CESE assolverebbe il suo ruolo consultivo in maniera più efficace se fosse consultato prima dei codecisori, non appena fosse stata elaborata la valutazione preliminare d'impatto. Il concetto di parere esplorativo acquisterebbe in tal modo tutto il suo significato. Il parere del Comitato potrebbe così essere allegato, insieme con la valutazione d'impatto, alla proposta trasmessa dalla Commissione ai codecisori. Il relatore del CESE dovrebbe poi poter essere ascoltato dalla commissione competente del Parlamento europeo.

4.2.3 La Commissione dovrebbe inoltre effettuare sempre consultazioni appropriate qualora preveda di ritirare una proposta già presentata, in particolare quando tale proposta riguardi direttamente gli attori della società civile. La Commissione non avrebbe così dovuto ritirare senza consultazione la sua proposta di statuto europeo delle associazioni.

4.2.4 In materia di *governance* l'Unione deve garantire in maniera più attiva il principio della parità tra i sessi, permettendo anche alle donne di accedere in posizione di uguaglianza ai centri di decisione e consultazione.

4.3 Il Trattato di Lisbona ha nuovamente ampliato il campo delle decisioni adottate a maggioranza qualificata, che diventano così la regola del funzionamento dell'UE a 27. L'unanimità resta comunque necessaria in determinati settori, peraltro strettamente connessi agli affari europei: ad esempio in materia di fiscalità. L'esperienza indica chiaramente che tale requisito blocca sovente il funzionamento dell'UE nei settori in cui l'unanimità è ancora necessaria. È dunque quantomeno paradossale che l'Unione europea, che pure ambiva a diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, non sia riuscita, malgrado le intenzioni più volte ribadite del Consiglio europeo, a sbloccare l'adozione del brevetto europeo, che era e resta soggetta alla regola dell'unanimità.

⁽¹⁾ Relazione di Mario Monti al Presidente della Commissione europea José Manuel BARROSO, *Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europee*, 9 maggio 2010.

4.3.1 Numerosi precedenti indicano tuttavia che il metodo comunitario ha talora consentito di trovare, quando fosse necessario, gli strumenti necessari per aggirare l'ostacolo rappresentato dalla regola dell'unanimità. Così, il protocollo sociale e la Carta dei diritti sociali fondamentali hanno potuto essere adottati già da 11 Stati membri, ai quali il Regno Unito si è aggiunto solo in un secondo momento. Non si potrebbe trarre ispirazione da un tale esempio di flessibilità in altri settori in cui si pone tuttora il problema di una paralisi decisionale, ad esempio in materia di brevetto europeo o di armonizzazione della base imponibile delle società?

4.3.2 L'UEM è molto probabilmente un buon esempio di una cooperazione rafforzata ben riuscita, avviata da un gruppo ristretto di paesi ma aperta anche agli altri che abbiano la capacità di integrarsi. Tuttavia, l'Eurogruppo non è ancora riuscito, a fronte di una Banca centrale europea di carattere federale, a sviluppare una *governance* economica comune all'altezza dell'Unione monetaria. Il ritardo accumulato nel corso degli anni 2000 ha ormai assunto proporzioni preoccupanti. Se non verrà gradualmente riassorbito nel corso del decennio 2010, tale ritardo porrà a repentaglio la coesione, la competitività e l'occupazione della zona dell'euro, nonché ovviamente la stessa sostenibilità a lungo termine della moneta unica. Per rimediare a questa situazione, sarebbe necessario e urgente rivedere il funzionamento dell'Eurogruppo per accrescerne l'efficacia e la trasparenza, in particolare facendo sì che i capi di Stato o di governo dei paesi dell'eurozona si riuniscano regolarmente (e non soltanto nelle situazioni di crisi) e allarghino la partecipazione alle loro riunioni agli altri ministri (come quelli agli Affari sociali o all'Industria) interessati alla «tenuta» dell'euro.

4.4 Con un'UE di 27 Stati membri, la questione del corretto recepimento delle direttive e dell'eurocompatibilità delle politiche nazionali assume evidentemente un rilievo cruciale. A nulla vale agevolare l'adozione delle direttive se poi gli Stati membri stentano ad attuarle nei termini stabiliti o vi aggiungono disposizioni superflue di diritto interno.

4.4.1 La Commissione dovrebbe migliorare i suoi quadri di valutazione del recepimento delle direttive, i quali consentono spesso di esercitare una pressione efficace sugli Stati membri inadempienti. Le diverse componenti della società civile organizzata andrebbero consultate in merito a queste situazioni.

4.4.2 Gli aiuti dell'UE dovrebbero focalizzarsi maggiormente, laddove necessario, sul miglioramento delle condizioni in cui gli Stati membri recepiscono ed applicano la normativa comune e sulla rimozione degli ostacoli e degli attriti tuttora esistenti al riguardo.

5. Promuovere l'impegno della società civile

5.1 Si tende troppo spesso a dimenticare l'obiettivo della costruzione europea citato da Jean Monnet: «noi non coalizziamo Stati: noi uniamo uomini». La sfiducia manifestata dagli

elettori nel corso delle consultazioni effettuate negli ultimi anni riguardo al futuro dell'Europa deve indurre a interrogarsi sulle modalità di partecipazione della società civile, che oggi sono chiaramente insufficienti.

5.2 La normativa UE continua ad essere elaborata in condizioni troppo lontane dai cittadini, le cui legittime attese in termini di libertà, sicurezza e semplificazione sono troppo spesso deluse dalle paralisi decisionali o dai compromessi, eccessivamente modesti, degli Stati membri e delle loro amministrazioni nazionali. Per questo bisognerebbe rafforzare la partecipazione di rappresentanti della società civile, e in particolare degli utenti, in seno ai comitati di regolamentazione, sulla scia dei metodi sperimentati dai progetti di semplificazione SLIM; questa volta, però, ciò dovrebbe avvenire a monte, ossia già nella fase di elaborazione della normativa, anziché a valle, ossia a normativa già adottata, quando ci si sforza di correggere i difetti peggiori percepiti dagli utenti!

5.3 È inoltre assolutamente necessario riconoscere agli attori della società civile degli spazi europei di libertà e di responsabilità che consentano loro di definire regole comuni che li riguardano, mediante pratiche autonome di autoregolamentazione, o di specificare determinati aspetti della disciplina eteronoma del loro settore, mediante inviti del legislatore a elaborare misure di coregolamentazione. L'autonomia contrattuale delle parti sociali europee è stata loro riconosciuta dal Trattato di Maastricht, su loro espressa richiesta. Senza che il Trattato l'abbia espressamente previsto, pratiche di questo tipo hanno preso piede anche in altri settori: normalizzazione tecnica, riconoscimento di qualifiche professionali, prestazione di servizi, commercio - specie elettronico -, sicurezza delle consegne e dei pagamenti, diritti dei consumatori, energia, ambiente. Il Comitato ha censito e dato il suo appoggio a queste pratiche in una relazione informativa. Un accordo interistituzionale europeo del 2003 ne ha disciplinato le modalità. Adesso bisogna che il legislatore europeo preveda nella sua legislazione spazi di libertà che incoraggino queste pratiche, sotto il suo controllo e in maniera complementare alla sua attività. Tale sostegno dovrebbe estendersi altresì ai modi alternativi di risoluzione delle controversie, quali la conciliazione e la mediazione.

5.4 Non si farà progredire l'Europa se non si incoraggeranno gli europei a sentirsi tali e ad agire come tali. Ciò presuppone che si diano loro gli strumenti comuni che ancora gli mancano: diritti economici e sociali più chiari, procedure più semplici, strumenti giuridici più autonomi, veri e propri statuti comuni (ad esempio per le associazioni, le società, le fondazioni). È innanzitutto a livello locale (dei cittadini, delle associazioni, degli amministratori locali) che l'Europa deve essere «sentita» come una necessità e diventare un'aspirazione e un motivo d'orgoglio comuni.

5.5 Bisogna dunque avviare un programma pluriennale, con un calendario preciso che copra tutto il decennio 2010, per dare agli europei stessi gli strumenti necessari per svolgere insieme un ruolo motore, senza il quale non sarà possibile rinnovare il metodo comunitario.

5.6 Il CESE, il CdR e le grandi organizzazioni europee della società civile legate ai tre gruppi rappresentati nel Comitato («Datori di lavoro», «Lavoratori» e «Attività diverse») potrebbero, con l'indispensabile appoggio del Parlamento europeo, conside-

rare la possibilità di lanciare un'ampia consultazione sui principali temi di interesse generale per il prossimo decennio che potrebbero beneficiare di un rilancio del metodo comunitario, cioè in pratica di nuove politiche comuni.

Bruxelles, 21 ottobre 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
