

## I

(Comunicazioni)

## COMMISSIONE

### LA GOVERNANCE EUROPEA — UN LIBRO BIANCO

(COM(2001) 428 def./2)

(2001/C 287/01)

#### SOMMARIO

I responsabili politici di tutta Europa sono oggi alle prese con un vero paradosso: da un lato, gli europei chiedono loro di risolvere i grandi problemi della nostra società, dall'altro, questi stessi cittadini nutrono sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano, o finiscono per disinteressarsene.

Si tratta di un problema noto anche ai parlamenti e ai governi nazionali, ma è particolarmente acuto nel caso delle istituzioni dell'Unione europea. Numerosi sono coloro che, di fronte ad un sistema complesso di cui non comprendono bene il funzionamento, nutrono sempre meno fiducia che esso possa realizzare le politiche da loro desiderate. L'Unione è spesso percepita come qualcosa di troppo lontano e, allo stesso tempo, troppo invadente.

Il «no» irlandese ha messo in evidenza il rischio che tale percezione si ripercuota su molti. Il problema non risiede solo nell'esito del referendum, ma anche nella scarsa affluenza al voto e nel basso profilo del dibattito che l'ha preceduto.

Malgrado tali atteggiamenti, i cittadini si aspettano che l'Unione sia in prima linea nel cogliere le possibilità di sviluppo economico e umano offerte dalla globalizzazione e nel trovare risposte adeguate ai problemi ambientali, alla disoccupazione, ai timori relativi alla sicurezza alimentare, alla criminalità e ai conflitti regionali. Vi è l'aspettativa che l'Unione agisca con la visibilità che caratterizza un governo nazionale.

Le istituzioni democratiche e i rappresentanti dei popoli, a livello nazionale ed europeo, possono e devono saper creare i legami tra l'Europa e i suoi cittadini; è questo un presupposto indispensabile per rendere le politiche più efficaci e più adeguate ai bisogni.

All'inizio del 2000 la Commissione ha presentato la riforma della governance (cfr. la nota 1) europea come uno dei suoi quattro obiettivi strategici. Gli avvenimenti politici successivi hanno evidenziato che l'Unione deve affrontare una doppia sfida: non soltanto si deve agire con urgenza per adeguare la governance nel rispetto degli attuali trattati, ma si deve anche avviare un più vasto dibattito circa il futuro dell'Europa in vista della prossima conferenza intergovernativa.

L'Unione deve avviare, sin d'ora e in base agli attuali trattati, un adeguamento delle sue istituzioni ed accrescere la coerenza tra le sue politiche, in modo da rendere più visibile la propria azione e gli obiettivi che essa persegue. Un'Unione più coerente sarà più forte in casa propria, ma potrà anche esercitare una maggiore influenza a livello mondiale e sarà meglio preparata ad affrontare la sfida dell'allargamento.

Il Libro bianco sulla governance europea vuole trattare il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini. La riforma deve incominciare subito, affinché i cittadini percepiscano il cambiamento ben prima che siano apportate ulteriori modifiche ai trattati dell'Unione.

Il Libro bianco propone una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche. Esso incoraggia ad una maggiore apertura e responsabilizzazione di tutte le parti in causa. Ciò dovrebbe rendere più percepibile ai cittadini europei il fatto che gli Stati membri, operando assieme all'interno dell'Unione, possano offrire risposte più efficaci alle loro preoccupazioni.

La Commissione da sola non può realizzare tutti questi cambiamenti, né il presente Libro bianco può rappresentare una panacea per tutti i mali. Il cambiamento richiede l'impegno di tutte le altre istituzioni e, negli Stati membri attuali e futuri, delle amministrazioni centrali, delle regioni, delle città e della società civile. È soprattutto a loro che si rivolge il Libro bianco, il quale propone una serie di azioni iniziali, alcune intese ad incentrare l'azione della Commissione su specifiche priorità nell'ambito delle competenze conferitele dal trattato: diritto d'iniziativa, esecuzione delle politiche, ruolo di custode dei trattati e rappresentanza internazionale. Queste azioni saranno intraprese immediatamente. Il presente documento avvia inoltre un processo di consultazione, che durerà sino a fine marzo 2002, sull'esigenza che intervengano anche le altre istituzioni e gli Stati membri.

Entro la fine del 2002, la Commissione riferirà sui progressi realizzati e trarrà le conclusioni della consultazione avviata con il Libro bianco. Tale bilancio dovrebbe fornire la base per far progredire il tema della governance presso le altre istituzioni.

La Commissione parteciperà attivamente alla preparazione del prossimo Consiglio europeo di Laeken, indicando quali sono, a suo avviso, gli obiettivi politici che l'Unione europea dovrebbe perseguire e il quadro istituzionale necessario a questo scopo. Tale contributo si richiamerà anche ai principi enunciati nel presente Libro bianco.

## I CAMBIAMENTI PROPOSTI

L'Unione deve rinnovare il metodo comunitario adottando un'impostazione meno verticistica ed integrando in modo più efficace i mezzi di azione delle sue politiche con strumenti di tipo non legislativo.

### **Maggiore partecipazione e apertura**

Comunque vengano elaborate e adottate le politiche dell'Unione, le relative procedure devono essere più aperte, più facili da seguire e più comprensibili. La Commissione:

- fornirà informazioni on-line, regolarmente aggiornate, sull'elaborazione delle politiche, in tutte le fasi del processo decisionale.

Occorre una più stretta interazione con le autorità regionali e locali e con la società civile. Ciò è principalmente compito degli Stati membri, ma la Commissione, da parte sua:

- instaurerà un dialogo più sistematico con i rappresentanti delle autorità regionali e locali, tramite associazioni nazionali ed europee, sin dalla prima fase dell'elaborazione delle politiche;

- introdurrà maggiore flessibilità nelle modalità esecutive della normativa comunitaria, in modo da tenere conto delle specificità regionali e locali;
- definirà e renderà pubblici criteri di qualità (standard minimi) da rispettare nelle consultazioni sulle politiche dell'Unione europea;
- istituirà accordi di partenariato che vadano oltre gli standard minimi, in determinati settori, nei quali la Commissione stessa s'impegnerà a procedere ad altre consultazioni in cambio di maggiori garanzie di apertura e rappresentatività delle organizzazioni consultate.

### **Migliorare le politiche, le normative comunitarie, e i loro risultati**

Per migliorare qualitativamente le politiche dell'Unione, si deve anzitutto valutare se sia necessario intervenire e, in caso affermativo, se occorra intervenire a livello dell'Unione. Quando si rende necessaria un'azione a livello comunitario, l'Unione dovrà prevedere una combinazione di strumenti politici diversi.

Nell'elaborare nuove norme, l'Unione deve trovare il modo di accelerare l'iter legislativo. Deve trovare il giusto equilibrio tra imporre un'impostazione uniforme, ove e quando necessario, e consentire maggiore flessibilità nell'attuazione pratica delle norme. L'Unione deve rafforzare la fiducia sulla maniera in cui vengono consultati gli esperti.

La Commissione:

- promuoverà un uso diversificato degli strumenti a disposizione (regolamenti, «direttive quadro», dispositivi di autoregolamentazione),
- semplificherà ancor più il diritto comunitario vigente e incoraggerà gli Stati membri a semplificare le normative nazionali che danno attuazione alle disposizioni dell'UE,
- fisserà orientamenti su come ottenere ed utilizzare il parere degli esperti, in modo che appaia chiaramente qual è il suo contenuto, da chi è stato formulato, quale applicazione ne è stata fatta e se ci sono eventuali opinioni alternative.

Un'applicazione più rigorosa della normativa comunitaria è necessaria non soltanto per garantire l'efficacia del mercato interno, ma anche per aumentare la credibilità dell'Unione e delle sue istituzioni.

La Commissione:

- determinerà criteri per ridefinire le proprie attività d'indagine su eventuali violazioni del diritto comunitario,
- fisserà i criteri per l'istituzione di nuove agenzie di regolamentazione e il contesto giuridico nel quale dovranno operare.

### **Governance mondiale**

Il Libro bianco guarda al di là dell'Europa e contribuisce al dibattito sulla governance mondiale. L'Unione deve cercare di applicare i principi di buona governance anche alle sue responsabilità mondiali, rafforzando l'efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni internazionali.

La Commissione:

- migliorerà il dialogo con gli esponenti governativi e non governativi dei paesi terzi nell'elaborare politiche a dimensione internazionale;
- proporrà una revisione della rappresentanza internazionale dell'Unione, perché essa possa esprimersi più spesso all'unisono.

### **Ridefinire il ruolo delle istituzioni**

Le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri devono operare di concerto per elaborare una strategia politica globale e dovrebbero ridefinire i termini delle politiche dell'Unione, adattandone il funzionamento.

La Commissione:

- intensificherà le iniziative volte a garantire la coerenza delle politiche e a individuare gli obiettivi a lungo termine,
- presenterà alla prossima conferenza intergovernativa proposte intese a ridefinire le proprie responsabilità esecutive.

La Commissione chiede al Consiglio di rafforzare la propria capacità decisionale e di superare gli interessi settoriali. Il Consiglio dovrebbe anche stabilire un nesso più stretto tra la politica dell'Unione europea e le azioni a livello nazionale. Se il Consiglio si farà carico delle proprie responsabilità politiche secondo il metodo comunitario, il Consiglio europeo potrebbe dedicarsi a stabilire e seguire in misura maggiore orientamenti strategici a lungo termine.

Il Consiglio e il Parlamento europeo dovrebbero concentrarsi maggiormente sulla definizione degli elementi essenziali delle politiche e sul controllo della loro esecuzione. Il Parlamento dovrebbe rafforzare il suo ruolo, alimentando il dibattito politico con le opinioni espresse dai suoi elettori.

#### **Come far pervenire le osservazioni sul Libro Bianco**

Le osservazioni sul presente Libro bianco possono essere inviate direttamente alla Commissione entro il **31 marzo 2002**. Il sito web sulla governance: [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm) fornirà informazioni aggiornate e il collegamento con i dibattiti interattivi, tra cui i dibattiti sulla governance avviati da autorità istituzionali ed esponenti non governativi, i dibattiti sul futuro dell'Europa e il portale della Commissione sul processo decisionale interattivo.

Le osservazioni vanno inviate alla Commissione al seguente indirizzo di posta elettronica:

**[sg-governance@cec.eu.int](mailto:sg-governance@cec.eu.int)**

o all'indirizzo postale:

**Libro bianco sulla governance  
Commissione europea  
C80 05/66  
Rue de la Loi/Wetstraat 200  
B-1049 Bruxelles**

Le osservazioni ricevute saranno rese pubbliche nel sito web. Se si desidera che restino riservate, è necessaria una richiesta specifica in tal senso.

#### **I. PERCHÉ RIFORMARE LA GOVERNANCE EUROPEA?**

L'integrazione europea ha consentito cinquant'anni di stabilità, pace e prosperità economica, ha contribuito ad alzare il tenore di vita e ad instaurare un mercato interno e ha reso più forte la voce dell'Unione nel mondo: ha conseguito risultati che non sarebbero stati possibili per i singoli Stati membri, agendo individualmente. L'Unione ha attirato tutta una serie di domande di adesione e tra pochi anni si allargherà su scala continentale. L'Unione ha rappresentato un modello d'integrazione regionale per il mondo intero.

Questi risultati sono stati raggiunti con mezzi democratici. L'Unione infatti è fondata sul principio di legalità, si basa sulla Carta dei diritti fondamentali ed è investita di un doppio mandato democratico, tramite il Parlamento europeo che rappresenta i cittadini dell'Unione e il Consiglio che riunisce i governi eletti degli Stati membri.

Tuttavia, nonostante questi successi, numerosi europei hanno un sentimento di estraneità rispetto all'azione dell'Unione.

Tale sentimento non si riscontra soltanto nei confronti delle istituzioni europee: si estende alla politica e alle istituzioni politiche del mondo intero. Nel caso dell'Unione però, esso rispecchia tensioni che le sono proprie, perché è indicativo dell'incertezza su che cosa sia l'Unione e che cosa aspiri a divenire, i suoi limiti geografici, i suoi obiettivi politici e il modo in cui i poteri sono ripartiti con gli Stati membri.

Anche il tasso decrescente di partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo e il «no» irlandese indicano il crescente divario creatosi tra l'Unione europea ed i suoi cittadini.

- L'Unione è percepita come un organismo incapace di agire efficacemente dove ne è evidente la necessità, per esempio per quanto riguarda la disoccupazione, la sicurezza alimentare, la criminalità, i conflitti che divampano ai suoi confini e il suo ruolo sulla scena mondiale.
- Dove l'Unione agisce con efficacia, raramente ottiene il giusto credito per le sue azioni. Il pubblico non comprende che i miglioramenti nei suoi diritti e nella qualità della sua vita sono dovuti proprio a decisioni europee, piuttosto che nazionali. Al tempo stesso, però, tutti si aspettano che l'Unione agisca con la stessa visibilità ed efficacia dei loro governi nazionali.
- Inoltre, è carente la comunicazione degli Stati membri su ciò che l'Unione fa e ciò che essi fanno nell'Unione. Troppo spesso addebitano a «Bruxelles» la colpa di decisioni difficili che essi stessi hanno approvato o addirittura sollecitato.
- Infine, molti ignorano la differenza tra le istituzioni europee; non capiscono chi prende le decisioni che li riguardano e non hanno la sensazione che le istituzioni costituiscano un canale efficace per far conoscere le proprie opinioni e le proprie preoccupazioni.

I cittadini non si sentono necessariamente meno europei. Essi si aspettano, anzi, che vengano attuate azioni in tutta l'Europa in numerosi settori, ma non credono più che un sistema complesso riesca a conseguire ciò che essi desiderano. In altri termini, le aspettative, anche se deluse, non scompaiono.

#### *Il dibattito sul futuro dell'Europa e la portata del Libro bianco*

Questa disaffezione e, con essa, le domande fondamentali sul futuro dell'Europa saranno oggetto di un intenso dibattito da qui alla conferenza intergovernativa. Tuttavia, nella prospettiva di ulteriori cambiamenti istituzionali, l'Unione deve avviare sin da ora il processo di riforma. Molto si può già ottenere cambiando i metodi di lavoro dell'Unione nell'ambito degli attuali trattati. È per questo che la Commissione ha deciso di presentare, all'inizio del 2000 — molto prima del Consiglio europeo di Nizza — la riforma della governance europea <sup>(1)</sup> come uno dei suoi obiettivi strategici.

Rivedere la governance implica anche affrontare la questione delle modalità di esercizio da parte dell'UE dei poteri che i cittadini le hanno conferito. Si tratta di rivedere il modo in cui le cose possono e devono essere fatte. Lo scopo è di aprire il processo di elaborazione delle politiche ad una maggiore partecipazione e responsabilizzazione. Un migliore utilizzo dei poteri dovrebbe avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle sue politiche.

---

<sup>(1)</sup> Il concetto di governance designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

A tale scopo, l'Unione deve trovare un migliore equilibrio tra gli strumenti delle varie politiche, quali la legislazione, il dialogo sociale, i finanziamenti strutturali ed i programmi di azione. Ciò contribuirà a rafforzare il metodo comunitario.

La riforma della governance europea implica che la Commissione ridefinisca la sua missione fondamentale. Le proposte delineate nel presente documento miglioreranno il modo in cui la Commissione elabora le sue iniziative, daranno maggiore chiarezza ed efficacia all'esecuzione delle politiche e rafforzeranno i risultati dell'azione condotta dalla Commissione nella sua veste di custode dei trattati.

### Che cos'è il metodo comunitario?

Il «metodo comunitario» garantisce al contempo il rispetto della diversità e l'efficacia dell'Unione. Esso assicura un trattamento equo di tutti gli Stati membri, dal più grande al più piccolo, e consente di conciliare interessi diversi attraverso due filtri successivi: il filtro dell'interesse generale, a livello della Commissione, il filtro della rappresentanza democratica, europea e nazionale, a livello del Consiglio e del Parlamento europeo, che sono gli organi legislativi dell'Unione,

- spetta esclusivamente alla **Commissione europea** presentare proposte legislative ed in tema di politiche. La sua indipendenza rafforza la sua capacità di dare esecuzione alle politiche, di agire come custode dei trattati e di rappresentare la Comunità nei negoziati internazionali.
- gli atti legislativi e di bilancio sono approvati **dal Consiglio dei ministri** (che rappresenta gli Stati membri) e dal **Parlamento europeo** (che rappresenta i cittadini). L'introduzione della votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio è un elemento fondamentale ai fini dell'efficacia del metodo. L'esecuzione della politica è affidata alla Commissione e alle autorità nazionali,
- **la Corte europea di giustizia** garantisce il rispetto del principio di legalità.

La Commissione da sola non può migliorare la governance europea, né il presente Libro bianco può fornire risposta a tutti i problemi. Il cambiamento richiede azioni concertate da parte di tutte le istituzioni europee, degli Stati membri attuali e quelli di futura adesione, delle autorità regionali e locali e della società civile. Il presente Libro bianco si rivolge essenzialmente a tutti loro, il cui impegno a riformare la governance europea sarà determinante per poter riconquistare la fiducia prima della prossima tornata di riforme istituzionali. Hanno un compito determinante in tale contesto i rappresentanti eletti ai vari livelli, soprattutto a livello nazionale.

La credibilità dell'Unione sarà giudicata, in ultima analisi, dalla sua capacità di apportare valore aggiunto alle politiche nazionali e di affrontare le preoccupazioni dei cittadini con maggiore efficacia a livello europeo e mondiale. Il Libro bianco individua gli strumenti necessari per garantire maggiore coerenza nelle politiche dell'Unione e contribuirà ai lavori delle varie istituzioni. Esso sottolinea che l'azione dell'Unione europea dovrà essere equilibrata e proporzionata agli obiettivi politici perseguiti; ciò sarà ancor più necessario nell'Unione allargata. Infine, la riforma della governance europea accrescerà la capacità dell'Unione di influire sugli avvenimenti mondiali.

#### *Al di là del Libro bianco*

Il Libro bianco propone una serie di azioni iniziali, tra cui alcune che permettono alla Commissione di ridefinire le sue missioni essenziali. Tali azioni saranno intraprese immediatamente e dovrebbero incoraggiare simili cambiamenti nelle altre istituzioni. Il Libro bianco avvia inoltre un processo di consultazione sulla necessità di azioni ulteriori, in particolare da parte delle altre istituzioni e degli Stati membri.

La consultazione pubblica sul Libro bianco proseguirà sino al 31 marzo 2002, continuando ad avvalersi della rete di oltre 2 500 organizzazioni e privati cittadini che hanno già partecipato al dibattito sulla governance in tutta Europa, compresi i paesi candidati all'adesione<sup>(2)</sup>. Entro la fine del prossimo anno, la Commissione presenterà una comunicazione sui progressi compiuti e trarrà le conclusioni della consultazione, il che costituirà la base per proseguire la cooperazione tra le istituzioni sulla riforma della governance europea nel rispetto dei trattati in vigore.

Nel frattempo, sarà intensificato il dibattito sul futuro dell'Europa, che porterà alle modifiche istituzionali nella prossima conferenza intergovernativa. La Commissione parteciperà attivamente alla preparazione del prossimo Consiglio europeo di Laeken, indicando quali sono a suo avviso gli obiettivi politici che deve perseguire l'Unione europea e il quadro istituzionale necessario a questo scopo. Tale contributo si richiederà anche ai principi enunciati nel presente Libro bianco. Inoltre, il Libro bianco individua le questioni chiave per il futuro dell'Europa ed i settori nei quali i nuovi metodi di lavoro non saranno attuabili senza corrispondenti modifiche dei trattati dell'Unione.

## II. I PRINCIPI DELLA BUONA GOVERNANCE

Cinque principi sono alla base della buona governance e dei cambiamenti proposti nel presente Libro bianco: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*. Ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una governance più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale. Essi rivestono particolare rilievo per l'Unione, se essa vuole far fronte alle sfide indicate nel capitolo precedente.

- **Apertura.** Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.
- **Partecipazione.** La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
- **Responsabilità.** I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
- **Efficacia.** Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.

---

<sup>(2)</sup> Gruppi interni della Commissione hanno contribuito a questi lavori. Le loro relazioni sono pubblicate contemporaneamente al presente Libro bianco e possono essere consultate nel summenzionato sito web sulla governance. Il contenuto di tali relazioni non riflette la posizione ufficiale della Commissione. Inoltre, ha contribuito alla preparazione del presente documento un sondaggio qualitativo di opinioni svolto nei 15 Stati membri e in nove paesi candidati.

- **Coerenza.** Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; l'allargamento dell'Unione accentuerà le differenze; sfide quali il cambiamento climatico e il calo demografico superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Ciascuno di questi principi è importante di per se stesso. Ma nessuno di essi può essere conseguito con azioni separate. Non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione ed attuazione.

L'applicazione di questi cinque punti va a sostegno dei principi di

- **proporzionalità e di sussidiarietà.** Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente a) se un'azione pubblica è veramente necessaria, b) se il livello europeo è quello più opportuno e c) se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi.

Anche l'Unione cambia. I settori di sua competenza spaziano dalla politica estera alla difesa, dall'immigrazione alla lotta contro la criminalità. L'Unione sta ampliandosi, con la prevista adesione di nuovi membri, e non sarà più giudicata soltanto per la sua capacità di eliminare le barriere agli scambi o di portare a compimento il mercato unico: la sua legittimità dipende oggi dalla partecipazione e dal coinvolgimento di tutti. Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un «circolo virtuoso», basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione.

### III. I CAMBIAMENTI PROPOSTI

I cambiamenti proposti sono suddivisi in quattro sezioni: nella prima lo scopo principale è accrescere la partecipazione nei lavori di elaborazione e di attuazione delle politiche dell'Unione; nella seconda si mira a migliorare la qualità e l'applicazione delle varie politiche; nella terza s'intende rafforzare il nesso tra la governance europea e il ruolo dell'Unione nel mondo; nella quarta, infine, si esamina il ruolo delle istituzioni.

#### III.1. Maggiore partecipazione

##### *Rendere più trasparente il funzionamento dell'Unione*

La democrazia dipende dalla possibilità di tutti di partecipare al dibattito pubblico. A tale scopo, tutti devono avere accesso a una buona informazione sulle questioni europee e devono essere in grado di seguire il processo politico nelle sue varie fasi. Considerevoli progressi sono stati compiuti nel 2001 con l'adozione di nuove regole che accordano ai cittadini più ampio accesso ai documenti comunitari.

Le istituzioni e gli Stati membri devono **comunicare più attivamente con il grande pubblico sulle questioni europee**. La politica di comunicazione della Commissione e delle altre istituzioni<sup>(3)</sup> promuoverà iniziative intese a fornire informazioni a livello nazionale e locale, ove possibile ricorrendo alle reti, alle organizzazioni di base e alle autorità nazionali, regionali e locali. L'informazione deve essere

<sup>(3)</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione riguardante un nuovo contesto per la cooperazione nella politica d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea, COM(2001) 354 del 27.6.2001.

presentata tenendo conto delle esigenze e problemi locali e deve essere disponibile in tutte le lingue ufficiali, se l'Unione non vuole escludere una vasta percentuale della sua popolazione: una sfida che si farà sempre più acuta con l'allargamento.

Un ruolo importante hanno le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Di conseguenza, il sito web EUROPA dell'UE<sup>(4)</sup> si evolverà in una piattaforma attiva d'informazioni, di feedback e di dibattiti, collegando reti parallele in tutta l'Unione.

Informare e comunicare di più e meglio è la condizione per sviluppare il sentimento di appartenenza all'Europa. Lo scopo deve essere la creazione di uno «spazio» transnazionale, nel quale i cittadini di paesi diversi possano discutere quelle che a loro parere sono le grandi sfide dell'Unione. In questo modo si aiuterebbero i politici a rimanere in contatto con la pubblica opinione in Europa ed a meglio individuare i progetti atti a suscitare l'adesione della popolazione.

#### AZIONI

Le istituzioni europee devono continuare, nel 2002, a sviluppare insieme EUR-Lex<sup>(5)</sup>, come unico punto on-line in tutte le lingue, dove il pubblico possa seguire le proposte politiche in tutto il processo decisionale.

Sin dall'inizio del 2002, il Consiglio e il Parlamento europeo devono rendere accessibili in tempi più brevi le informazioni relative a tutte le fasi del processo codecisionale, in particolare per quanto riguarda la fase finale, cosiddetta di conciliazione.

Gli Stati membri devono promuovere il pubblico dibattito sugli affari europei.

#### *Arrivare ai cittadini tramite la democrazia regionale e locale*

L'attività dell'Unione negli ultimi quindici anni si è progressivamente avvicinata alle regioni, città e collettività locali, che sono diventate responsabili dell'attuazione di molte politiche dell'Unione, dall'agricoltura e dai fondi strutturali sino alle norme in tema ambientale. La maggiore partecipazione delle autorità regionali e locali nelle politiche dell'Unione riflette anche le loro crescenti responsabilità in alcuni Stati membri e un maggiore impegno dei singoli cittadini e delle organizzazioni di base nella democrazia locale<sup>(6)</sup>.

Tuttavia, il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea. Spesso le regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di tramite eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato.

Vi sono critiche anche sugli atti normativi adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo, che sono ritenuti troppo dettagliati oppure non abbastanza adeguati alle condizioni ed esperienze locali, spesso in netto contrasto con le proposte iniziali presentate dalla Commissione.

Le critiche non riguardano soltanto l'Unione. La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell'Unione il livello regionale e locale spetta e deve continuare a spettare ai governi nazionali. Tuttavia, è opinione diffusa che questi non coinvolgano adeguatamente le autorità regionali e locali nel preparare le

<sup>(4)</sup> [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>(5)</sup> La pagina di apertura di EUR-Lex già consente di collegarsi a uno «sportello unico» per accedere alle informazioni sugli atti normativi comunitari ancora da adottare o già adottati ([www.europa.eu.int/eur-lex/it/index.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/index.html)).

<sup>(6)</sup> Cfr. il parere del Comitato delle regioni del 14.12.2000 riguardante nuove forme di governance: l'Europa quale contesto per le iniziative dei cittadini (CdR 186/2000).

loro posizioni sulle politiche europee. Ogni Stato membro dovrà prevedere opportuni dispositivi di ampia consultazione quando si tratta sia di prendere le decisioni dell'Unione, sia di attuare politiche comunitarie a dimensione territoriale. Il processo di decisione comunitario, e in particolare i suoi tempi, devono consentire agli Stati membri di prendere in considerazione le esperienze regionali e di trarne insegnamento.

Ai fini di un migliore partenariato tra i vari livelli, è necessaria una risposta complementare a livello comunitario in tre aree:

- **Partecipazione all'elaborazione delle politiche.** A livello comunitario, la Commissione, nell'elaborare le sue proposte, deve tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali. A tale scopo, la Commissione deve organizzare in forma più sistematica un dialogo con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali, rispettando al tempo stesso le disposizioni costituzionali e amministrative di ciascuno Stato membro. La Commissione sostiene le iniziative in corso intese ad accrescere la cooperazione tra le associazioni e il Comitato delle regioni. Contribuiranno a far conoscere meglio i rispettivi obiettivi, metodi di lavoro e strumenti anche gli scambi di personale e la formazione congiunta tra le amministrazioni ai vari livelli.
- **Maggiore flessibilità.** Le condizioni locali possono rendere difficile stabilire una serie di norme da applicare in tutta l'Unione senza imporre agli atti giuridici un'eccessiva complessità. Gli atti normativi ed i programmi a forte incidenza territoriale devono poter essere attuati con maggiore flessibilità, purché si preservi l'omogeneità delle condizioni di concorrenza, indispensabile per il funzionamento del mercato interno.

La Commissione è anche favorevole a verificare se, nel rispetto delle attuali disposizioni del trattato, si possa migliorare l'attuazione di determinate politiche comunitarie mediante contratti tripartiti su obiettivi specifici, che verrebbero conclusi tra gli Stati membri, le regioni e le località da essi designate a tale scopo e la Commissione stessa. I governi centrali avrebbero un ruolo chiave nel predisporre i contratti e resterebbero responsabili della loro esecuzione, nell'ambito della quale, l'autorità subnazionale designata negli Stati membri s'impegnerà ad attuare determinate azioni per conseguire obiettivi specifici definiti nella legislazione «primaria». I contratti comprenderebbero disposizioni di controllo. In una simile impostazione rientrerebbero i regolamenti e le direttive riguardanti i settori per i quali le pubbliche autorità subnazionali sono responsabili dell'attuazione nell'ambito dell'ordinamento istituzionale o amministrativo nazionale. A titolo sperimentale, questa impostazione potrebbe essere applicata alla politica ambientale. Inoltre, la Commissione si è già impegnata ad attuare in futuro un maggiore decentramento nella politica regionale<sup>(7)</sup>.

- **Coerenza politica globale.** Occorre esaminare l'incidenza territoriale delle politiche dell'Unione in settori quali i trasporti, l'energia e l'ambiente. Queste politiche devono far parte di un insieme coerente, come è enunciato nella seconda relazione dell'Unione sulla coesione, in modo da evitare una logica troppo settoriale. Analogamente, le decisioni ai livelli regionale e locale dovranno essere compatibili con un più ampio insieme di principi volti a perseguire uno sviluppo, all'interno dell'Unione, più sostenibile e più equilibrato su base territoriale.

La Commissione intende avvalersi del dialogo approfondito con gli Stati membri e con le loro regioni e città per elaborare indicatori volti ad individuare in quali campi è necessaria più coerenza. Ci si baserà sulle attività già in corso, quali lo Schema di sviluppo dello spazio europeo, adottato nel 1999 dai ministri responsabili della pianificazione spaziale e dello sviluppo territoriale. La promozione di una migliore coerenza tra le azioni di sviluppo territoriale ai vari livelli dovrà ispirare anche la revisione delle politiche nella prospettiva della strategia per lo sviluppo sostenibile<sup>(8)</sup>.

(7) Seconda relazione sulla coesione, COM(2001) 21 def. del 31.1.2001.

(8) Comunicazione «Un'Europa sostenibile per un mondo migliore», COM(2001) 264 def. del 15.5.2001.

## AZIONI

La Commissione:

- stabilirà dal 2002 in poi un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali in una fase precoce dell'elaborazione politica,
- introdurrà dal 2002 in poi «contratti su obiettivi specifici» in via sperimentale in uno o più settori, quali mezzo per assicurare più flessibilità nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

Il Comitato delle regioni dovrà:

- svolgere un ruolo maggiormente proattivo nell'elaborazione delle politiche, per esempio preparando relazioni preliminari, in anticipo rispetto alle proposte della Commissione,
- organizzare lo scambio comparativo fra le diverse modalità di partecipazione delle autorità locali e regionali nella fase preparatoria dell'elaborazione delle decisioni europee a livello nazionale per individuare le pratiche migliori,
- esaminare l'incidenza locale e regionale di determinate direttive e riferire alla Commissione entro la fine del 2002 sulla possibilità di renderne l'applicazione più flessibile. La Commissione esaminerà allora se seguire un'impostazione più sistematica per introdurre una simile flessibilità in alcune parti del diritto comunitario.

Gli Stati membri dovranno:

- esaminare come potenziare la partecipazione degli operatori regionali e locali nell'elaborazione della politica UE,
- promuovere il ricorso a disposizioni contrattuali con le rispettive regioni e località.

*Far partecipare la società civile*

La società civile svolge un ruolo importante, poiché esprime le preoccupazioni dei cittadini e fornisce servizi in risposta alle esigenze di tutti<sup>(9)</sup>. Le chiese e le comunità religiose hanno un particolare contributo da apportare. Le organizzazioni che costituiscono la società civile mobilitano il pubblico a sostegno, per esempio, di chi è vittima di esclusione o di discriminazione. L'Unione ha favorito lo sviluppo della società civile organizzata nei paesi candidati, quale parte della loro preparazione all'adesione. Le organizzazioni non governative hanno un ruolo importante a livello mondiale nella politica dello sviluppo, spesso come segnale dell'orientamento che prenderà il dibattito politico.

Le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali hanno un ruolo e un influsso particolari. Il trattato CE prevede che quando la Commissione prepara le sue proposte, in particolare nel settore della politica sociale, debba consultare i datori di lavoro ed i lavoratori, i quali, a determinate condizioni, possono

<sup>(9)</sup> La società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le «parti sociali»), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose. Per una definizione più precisa della società civile organizzata, cfr. il parere del Comitato economico e sociale riguardante «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea» (GU C 329 del 17.11.1999, pag. 30).

concludere accordi vincolanti che successivamente (nell'ambito del dialogo sociale) entrano a far parte del diritto comunitario. Occorre sollecitare ancor più le parti sociali a servirsi dei poteri loro conferiti dal trattato di concludere accordi su base volontaria.

Sempre più la società civile ritiene che l'Europa costituisca una piattaforma adeguata per cambiare gli orientamenti politici e la società. Si dispone così di un potenziale concreto per ampliare il dibattito sul ruolo dell'Europa: vi è la possibilità di far partecipare più attivamente i cittadini al conseguimento degli obiettivi dell'Unione e di offrire loro un canale strutturato per le loro reazioni, critiche e proteste<sup>(10)</sup>. È quanto avviene già in campi quali le relazioni commerciali e lo sviluppo ed è stato proposto di recente per la pesca<sup>(11)</sup>.

**Maggiore partecipazione comporta maggiore responsabilità.** La società civile deve seguire essa stessa i principi della buonagovernance, il che include il senso di responsabilità e l'apertura. La Commissione intende costituire, entro la fine di quest'anno, un'ampia base di dati on-line con informazioni sulle organizzazioni della società civile attive a livello europeo, di grande utilità per una migliore strutturazione interna.

Il Comitato economico e sociale ha un ruolo da svolgere nello sviluppo di nuove relazioni di reciproca responsabilità tra le istituzioni e la società civile, secondo le modifiche dell'articolo 257 del trattato CE<sup>(12)</sup> approvate a Nizza. A tale scopo, se ne dovranno riesaminare l'organizzazione e il ruolo, e gli Stati membri dovranno tener conto di questo nuovo ruolo al momento di nominare i membri del Comitato.

Come il Comitato delle regioni, il Comitato economico e sociale deve essere più attivo nell'elaborare pareri e relazioni preliminari per contribuire a configurare le politiche ad uno stadio molto più precoce di quello attuale. Il trattato prevede oggi che i due comitati esprimano il loro parere dopo, e non prima, che le proposte siano state trasmesse al potere legislativo, il che ne minimizza l'incidenza. Si stanno ora concludendo accordi di lavoro tra la Commissione e il Comitato economico e sociale, analoghi a quelli in discussione con il Comitato delle regioni, per un ruolo maggiormente proattivo.

#### *Consultazioni più efficaci e trasparenti al centro dell'elaborazione delle politiche dell'Unione*

La Commissione procede già alla consultazione delle parti interessate in vari modi, mediante la pubblicazione di Libri verdi e Libri bianchi, di comunicazioni, l'organizzazione di comitati consultivi, di gruppi consultivi d'impresе (i «business test panels»)<sup>(13)</sup> e di consultazioni ad hoc. Inoltre, la Commissione sta sviluppando consultazioni on-line tramite l'iniziativa di elaborazione interattiva della politica<sup>(14)</sup>.

Simili consultazioni aiutano la Commissione e le altre istituzioni ad arbitrare tra istanze e priorità contrapposte e consentono di definire le politiche disponendo di una visione a più lungo termine. La partecipazione non consiste nell'istituzionalizzare le proteste, ma in una più efficace elaborazione della politica, basata su consultazioni tempestive e sull'esperienza del passato.

<sup>(10)</sup> In particolare, ciò costituirebbe un seguito al documento della Commissione, elaborato quale base per i dibattiti, «La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato», COM(2000) 11 def. del 18.1.2000.

<sup>(11)</sup> Libro Verde sul futuro della politica comune della pesca, COM(2001) 135 def. del 20.3.2001.

<sup>(12)</sup> «Il Comitato [economico e sociale] 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.»

<sup>(13)</sup> [www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/update/panel/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm). Questo sito è disponibile anche nelle lingue francese e tedesca e comprende alcuni collegamenti con documenti in lingua italiana.

<sup>(14)</sup> [www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/update/citizen/ipm.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm). Per la consultazione di questo sito in lingue diverse dall'inglese, cfr. la nota precedente.

**Come procede la Commissione alle consultazioni: l'esempio del pacchetto delle telecomunicazioni**<sup>(15)</sup>

Il pacchetto delle telecomunicazioni, comprendente sei provvedimenti ancora in esame presso il Consiglio e il Parlamento europeo, è stato sviluppato in seguito ad ampie consultazioni.

**1998-1999:** avvio di vari studi valutativi su una serie di questioni relative ai mercati e alla regolamentazione. Gli studi vengono presentati e discussi in seminari.

**Maggio/giugno 1999:** documento di lavoro sui principi normativi della riforma delle telecomunicazioni ai fini delle consultazioni.

**Novembre 1999:** comunicazione sull'esame 1999 del quadro normativo delle comunicazioni, con presentazione degli orientamenti generali e richiesta di osservazioni.

**Gennaio 2000:** audizione pubblica di due giorni, con 550 partecipanti.

**Aprile 2000:** comunicazione sui risultati dell'esame 1999. Oltre 200 risposte di regolamentatori nazionali, associazioni professionali, gruppi di consumatori, industriali e privati.

**Maggio 2000:** presentazione delle proposte, sotto forma di cinque documenti di lavoro di rapida consultazione.

**Luglio 2000:** adozione da parte della Commissione di un pacchetto di sei proposte di direttiva, attualmente in esame presso il Consiglio e il Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo e le sue commissioni sollecitano regolarmente il parere del pubblico e degli esperti mediante consultazioni e audizioni pubbliche, migliorando così la qualità dei propri dibattiti politici. Alcuni Stati membri procedono a consultazioni sistematiche a livello nazionale sulle proposte in esame presso il Consiglio.

Sull'insieme di questi aspetti si dovrebbe e si deve fare di più.

Le istituzioni e le autorità nazionali devono moltiplicare i propri sforzi per migliorare le consultazioni sulle politiche dell'Unione. Consultazioni più adeguate ovviamente arricchiscono, non sostituiscono, l'elaborazione delle decisioni da parte delle istituzioni.

Ciò che è necessario è **rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo** adottata da tutte le istituzioni europee, alla quale venga associato in particolare il Parlamento europeo, dato il suo ruolo di rappresentante dei cittadini. Al Parlamento europeo spetta un ruolo preminente, per esempio, nel potenziare il suo ricorso a pubbliche audizioni. I partiti politici europei costituiscono un importante fattore d'integrazione e contribuiscono a diffondere la consapevolezza europea e ad esprimere le preoccupazioni dei cittadini.

Inoltre va promossa la partecipazione dei parlamenti nazionali e delle loro commissioni specializzate negli affari europei, come avviene già presso il Parlamento europeo.

<sup>(15)</sup> Il pacchetto delle telecomunicazioni comprende sei provvedimenti intesi a modificare l'attuale quadro normativo dei mercati delle telecomunicazioni, che ha introdotto la liberalizzazione dal 1° gennaio 1998 e richiede ora un aggiornamento sulla scorta di vari anni di concorrenza efficace. I provvedimenti riguardano le condizioni del quadro normativo e le strutture di regolamentazione, la concessione delle licenze, l'interconnessione e l'accesso, il servizio universale, la salvaguardia dei dati e la riservatezza, il trattamento delle radiofrequenze.

Vi è attualmente scarsa chiarezza su come avvengono le consultazioni e su chi viene ascoltato dalle istituzioni. La Commissione dispone di circa 700 organi consultivi ad hoc per un'ampia gamma di politiche. Il moltiplicarsi di negoziati internazionali incrementa ancora le consultazioni ad hoc. La Commissione ritiene necessario razionalizzare questo poco maneggevole sistema non per soffocare i dibattiti ma per renderli più efficaci e affidabili non solo per chi è consultato ma anche per chi è destinatario del parere. Come primo passo, la Commissione pubblicherà un elenco degli attuali organi consultivi settoriali.

Non è possibile creare una cultura della consultazione mediante norme di legge, che apporterebbero eccessiva rigidità e rischierebbero di rallentare l'adozione di determinate politiche. La cultura della consultazione va basata invece su un **codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard)**, incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione. Tali standard ridurranno il rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali oppure di determinati gruppi che si assicurino accesso privilegiato in base a interessi settoriali o alla cittadinanza, il che costituisce un punto debole del metodo attuale delle consultazioni ad hoc. Tali standard devono migliorare la rappresentatività delle organizzazioni della società civile e strutturare i dibattiti con le istituzioni.

In alcuni settori politici dove le pratiche consultive sono già ben radicate, la Commissione potrebbe sviluppare più ampi **accordi di partenariato**. Da parte della Commissione, ciò comporterà l'impegno a procedere a più numerose consultazioni rispetto agli standard minimi. In compenso, gli accordi indurranno le organizzazioni della società civile a rendere più rigorose le loro strutture interne, a fornire garanzie di apertura e di rappresentatività ed a mettere alla prova la loro capacità di fornire informazioni o dirigere dibattiti negli Stati membri.

Sulla scorta dell'esperienza pratica acquisita con tali accordi di partenariato e del codice di condotta, la Commissione inviterà le altre istituzioni a contribuire alla diffusione di questa nuova impostazione delle loro attività.

#### AZIONI

##### La Commissione:

- adotterà entro la fine del 2001 standard minimi per le consultazioni e li renderà pubblici nel contesto di un codice di condotta;
- svilupperà maggiormente gli accordi di partenariato, dal 2002 in poi, in determinati settori.

Il Comitato economico e sociale dovrà svolgere un ruolo maggiormente proattivo nel suo esame delle politiche, per esempio preparando relazioni esplorative.

Gli Stati membri dovranno esaminare come migliorare le loro procedure consultive nel contesto delle politiche dell'Unione.

Il Consiglio e il Parlamento dovranno riconsiderare le loro relazioni con la società civile e, basandosi sugli standard minimi, dovranno portare il loro contributo, entro il 2004, a uno schema generale di riferimento per le consultazioni.

#### *Collegarsi con le reti*

L'integrazione europea, le nuove tecnologie, i mutamenti culturali e l'interdipendenza globale hanno portato al costituirsi di un'enorme varietà di reti europee e internazionali, incentrate su obiettivi specifici. Per alcune di esse la Comunità ha apportato un sostegno finanziario. Queste reti, che collegano imprese, comunità, centri di ricerca e autorità regionali e locali, forniscono un nuovo punto di partenza per la costruzione dell'Europa e gettano un ponte verso i paesi interessati all'adesione e verso il mondo intero. Le reti fungono anche da fattori moltiplicatori, diffondendo la conoscenza dell'UE e mostrando le politiche in azione.

### Esempi d'iniziative gestite in rete

Ogni anno, il 22 settembre è la «Giornata senza macchine» in circa 800 città in 25 paesi europei, su base volontaria.

L'iniziativa Netd@ys ha accresciuto la sensibilizzazione sui nuovi mass media nelle scuole, tra gli allievi e gli insegnanti. L'anno scorso si sono attuati circa 300 progetti Netd@ys, con la partecipazione di 150 000 organizzazioni di 85 paesi, e il sito web europeo ha ricevuto oltre 8 milioni di visite.

Tuttavia molte di queste reti, che sono ben radicate nella società, si sentono tagliate fuori dall'elaborazione politica UE. **Le reti potrebbero contribuire in modo più efficace al successo delle politiche dell'Unione**, se fossero più aperte e meglio correlate alle istituzioni. Più specificamente, le reti regionali e cittadine che promuovono la cooperazione transnazionale e transfrontaliera, per esempio nell'ambito dei fondi strutturali, sono frenate dalle diverse condizioni amministrative e giuridiche a cui devono attenersi le singole autorità partecipanti.

AZIONI

La Commissione:

- svilupperà entro la fine del 2002 un'impostazione più sistematica e proattiva nei confronti delle principali reti, così da consentire loro di contribuire al maturare delle decisioni e all'attuazione delle politiche;
- studierà come migliorare il sostegno comunitario alla cooperazione transnazionale tra operatori regionali o locali, presentando proposte entro la fine del 2003.

### III.2. **Migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati**

Le politiche e la legislazione dell'Unione europea stanno facendosi sempre più complesse. La riluttanza del Consiglio e del Parlamento europeo a lasciare maggior spazio alla Commissione per l'esecuzione delle politiche ha spesso condotto ad atti normativi inutilmente dettagliati. Negli ordinamenti nazionali vi si ovierebbe facendo applicare le norme sotto il controllo del rispettivo parlamento, piuttosto che mediante leggi adottate dal parlamento stesso.

Il grado di minuzia degli atti normativi dell'Unione ha come ulteriore conseguenza di rendere complesso e lento il lavoro per adattare le norme ai mutamenti tecnologici o commerciali. Il risultato è mancanza di flessibilità, il che va a scapito dell'efficacia. Alla lentezza dei lavori legislativi si accompagna la lentezza nell'applicazione: delle 83 direttive per il completamento del mercato interno che si dovevano recepire nel 2000, solo cinque sono state recepite in tutti gli Stati membri.

Se le norme non riscuotono l'adesione dei cittadini, oppure vengono applicate male, sono le istituzioni nel loro complesso ad essere messe in questione. Nel configurare le sue politiche, oltre ad adottare una nuova impostazione che faccia appello ad una partecipazione più ampia, l'Unione deve aumentare la fiducia nel parere degli esperti che la coadiuvano. Al contempo deve migliorare la qualità della sua legislazione, il che significa in primo luogo migliore attuazione e applicazione.

#### *Fiducia nell'opinione degli esperti*

Gli scienziati e altri esperti svolgono un ruolo di sempre maggior rilievo nella preparazione delle decisioni. Dalla sanità umana e animale sino al diritto sociale, per prendere decisioni e per presentare al pubblico in forma chiara e semplice i rischi esistenti le istituzioni fanno affidamento sulla perizia degli specialisti, così da anticipare e individuare la natura dei problemi e delle incertezze di fronte ai quali si trova l'Unione.

L'avvento delle biotecnologie sta mettendo in luce le questioni morali ed etiche, senza precedenti, suscitate dalla tecnologia. Questi problemi mostrano l'esigenza di disporre di un'ampia gamma di conoscenze e di esperienze anche al di là di quelle puramente scientifiche.

Le recenti crisi nel settore alimentare hanno posto in rilievo l'importanza d'informare il pubblico ed i politici su quanto è certo e su quanto invece è ancora incerto, ma queste crisi hanno anche minato la fiducia del pubblico nell'elaborazione delle politiche basate sui pareri degli esperti. L'opacità del sistema dei comitati di esperti dell'Unione e l'assenza di informazione sulle modalità dei loro lavori non giovano alla percezione che il pubblico ha di queste politiche. Spesso non è chiaro chi decida effettivamente, l'esperto o chi detiene autorità politica. Al tempo stesso, un pubblico meglio informato tende a mettere sempre più in questione la fondatezza della decisione e l'indipendenza dei pareri degli esperti.

Questi problemi si fanno più acuti ogni volta che l'Unione è tenuta ad applicare il principio di precauzione ed a svolgere il proprio ruolo nella **valutazione e gestione dei rischi**. Da vari anni la Commissione risponde a queste preoccupazioni, per esempio quando, nel 1997, ha riformato il suo sistema di comitati scientifici avendo cura di pubblicare i pareri scientifici di tali comitati. L'attuale proposta di creare un'autorità europea nel settore alimentare migliorerà le capacità, la trasparenza e le connessioni in rete all'interno dell'Unione nel settore della sicurezza alimentare.

In molti altri settori le connessioni in rete a livello europeo, se non addirittura a livello mondiale, si rivelano chiaramente proficui. Di solito, tuttavia, la perizia è organizzata a livello nazionale. È essenziale riunire queste risorse e servire meglio l'interesse comune dei cittadini europei. Reti così strutturate e aperte dovrebbero costituire un sistema di riferimento scientifico a sostegno dell'elaborazione delle politiche dell'Unione<sup>(16)</sup>.

#### AZIONI

Dal giugno 2002 la Commissione renderà noti orientamenti su come intende raccogliere e utilizzare la consulenza degli esperti per assicurare che essa sia affidabile, pluralistica e integra. Si deve anche prevedere di rendere pubblici i pareri ricevuti. Nel corso del tempo questi orientamenti potranno costituire la base di un'impostazione comune per tutte le istituzioni e gli Stati membri.

#### *Una normativa migliore e più sollecita: combinare diversi strumenti politici per ottenere risultati migliori*

A giusto titolo, si continuerà a giudicare l'Unione europea in base all'incidenza concreta della sua normativa. L'Unione deve quindi preoccuparsi costantemente di **migliorare la qualità, l'efficacia e la semplicità degli atti normativi**. Per elaborare efficacemente le decisioni è anche necessario combinare diversi strumenti di pubblico intervento (varie forme di atti normativi, programmi, orientamenti, finanziamento mediante i fondi strutturali ecc.) nell'intento di conseguire gli obiettivi del trattato. Avvalendosi appieno del trattato, la Commissione potrebbe anche presentare proposte volte a conseguire tali obiettivi grazie a cooperazioni rafforzate.

Al tempo stesso, l'Unione deve essere in grado di reagire con maggiore prontezza al modificarsi delle condizioni di mercato e ai nuovi problemi che si presentano, abbreviando i tempi lunghi necessari per adottare e applicare le norme comunitarie. In molti casi, l'iter può durare tre anni o più. La contraddizione tra decisioni più sollecite e consultazioni migliori, che però richiedono tempo, non è necessariamente insormontabile: investire in adeguate consultazioni «a monte» può produrre atti normativi migliori, adottati in tempi più brevi e più agevoli da applicare e da far rispettare.

I miglioramenti dipendono dai seguenti sette fattori.

- Anzitutto, le proposte vanno preparate in base a un'**analisi efficace** dell'opportunità d'intervenire a livello dell'Unione e della necessità di un intervento normativo. In caso affermativo, nell'analisi si dovranno valutare anche l'incidenza potenziale in termini economici, sociali e ambientali nonché i costi e i vantaggi dell'impostazione scelta. Sarà essenziale, in questa valutazione, definire chiaramente gli obiettivi di ogni proposta.

<sup>(16)</sup> Ampliare tale complesso di sistemi scientifici di riferimento è uno degli obiettivi dello Spazio europeo della ricerca.

- In secondo luogo, spesso **l'atto normativo è soltanto parte di una più ampia soluzione**, nella quale si combinano norme formali con altri strumenti non vincolanti quali raccomandazioni, orientamenti o anche autoregolamentazione secondo uno schema concordato in comune. Ne risulta l'esigenza di una stretta coerenza tra i vari strumenti utilizzati e di una grande attenzione nella scelta degli strumenti stessi.
- In terzo luogo, ogni volta che sia necessario un atto normativo per conseguire gli obiettivi dell'Unione si deve ricorrere allo **strumento del tipo adeguato**:
  - **il regolamento** è opportuno nei casi in cui siano necessarie applicazione uniforme e certezza giuridica in tutta l'Unione. I regolamenti possono essere particolarmente importanti per il completamento del mercato unico e hanno il vantaggio di evitare i ritardi dovuti al recepimento di direttive nel diritto nazionale;
  - più spesso risultano opportune le cosiddette «**direttive quadro**», meno imperative e più flessibili nella loro applicazione, che di solito vengono approvate in tempi più brevi dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Qualunque forma di strumento giuridico si scelga, **ci si deve avvalere in misura maggiore della legislazione «primaria»**, che è limitata agli elementi essenziali (diritti e obblighi di base, condizioni operative) e lascia al potere esecutivo la facoltà di aggiungergli i particolari tecnici mediante disposizioni «secondarie» di applicazione.
- In quarto luogo, a determinate condizioni è possibile elaborare le misure di attuazione nel **contesto di una coregolamentazione**. La coregolamentazione combina azioni vincolanti di ordine giuridico e normativo con azioni decise, in base alla loro conoscenza ed esperienza pratiche, dagli operatori maggiormente interessati. Ne risulta una più ampia padronanza delle politiche in oggetto, poiché partecipano all'elaborazione e al controllo della loro attuazione coloro che sono maggiormente coinvolti. Questa soluzione porta spesso a maggiore rispetto della normativa, anche quando le norme particolareggiate non sono vincolanti.
  - Si è già ricorso alla coregolamentazione, per esempio, in settori quali il mercato interno (approvazione degli standard dei prodotti nell'ambito delle direttive cosiddette di «nuovo approccio») e l'ambiente (riduzione dei gas di scappamento degli autoveicoli).
  - Varieranno da settore a settore l'esatta configurazione della coregolamentazione, il modo di combinare gli strumenti giuridici e di altro tipo, l'identità di chi vara l'iniziativa, gli interessati o la Commissione.

Alle seguenti condizioni, la Commissione prenderà in considerazione il ricorso alla coregolamentazione quando questa sia un modo efficace per raggiungere gli obiettivi dell'Unione.

#### **Le condizioni per ricorrere alla coregolamentazione**

La coregolamentazione implica che i testi normativi comprendano obiettivi globali, diritti di base, dispositivi di esecuzione e di ricorso nonché condizioni per il controllo dell'applicazione.

Si deve ricorrere alla coregolamentazione soltanto quando sia evidente che essa aggiunge valore e serve all'interesse generale: essa è opportuna soltanto nei casi in cui non sono in questione i diritti fondamentali o gravi scelte politiche. Non vi si deve ricorrere nelle situazioni in cui è necessario che le norme si applichino in modo uniforme in ogni Stato membro. Inoltre, le organizzazioni partecipanti devono essere rappresentative, affidabili e in grado di seguire procedure aperte nel formulare e applicare norme concordate. Questo sarà un fattore cruciale nel decidere il valore aggiunto di un'impostazione di coregolamentazione in un determinato caso.

La cooperazione che ne risulterà dovrà essere compatibile con le regole europee di concorrenza. Le disposizioni adottate dovranno essere abbastanza visibili da consentire a tutti gli interessati di essere al corrente delle regole da rispettare e dei diritti di cui godono. Se la coregolamentazione non produce i risultati desiderati o se alcune delle parti interessate non si attonano alle regole concordate, le pubbliche autorità hanno sempre la possibilità d'intervenire stabilendo le regole specifiche richieste.

- In quinto luogo, in altri settori l'azione comunitaria può essere integrata o rafforzata ricorrendo al cosiddetto «**metodo aperto di coordinamento**», che in certi casi può comprendere anche i paesi candidati.
  - Il metodo aperto di coordinamento si usa caso per caso. Si tratta di un modo di promuovere la cooperazione e lo scambio delle pratiche migliori e di concordare obiettivi e orientamenti comuni agli Stati membri, a volte con il sostegno di piani nazionali d'azione, come nel caso dell'occupazione e della lotta contro l'esclusione sociale. Tale metodo prevede il regolare controllo dei progressi compiuti per il conseguimento degli obiettivi comuni, consentendo agli Stati membri di comparare le proprie iniziative e di trarre insegnamento dalle esperienze altrui.

In alcuni settori, quali la politica sociale e le politiche del lavoro e dell'immigrazione<sup>(17)</sup>, tale metodo si affianca alle misure di tipo programmatico o legislativo; in altri casi, esso produce un valore aggiunto a livello europeo, quando una soluzione legislativa appare difficilmente raggiungibile, per esempio nei lavori a livello europeo intesi a definire futuri obiettivi per i sistemi scolastici nazionali.
  - La Commissione svolge già un ruolo attivo di coordinamento ed è pronta a continuare in tal senso in futuro, ma il ricorso al metodo aperto non deve turbare l'equilibrio istituzionale né diluire gli obiettivi comuni del trattato. In particolare, esso non deve escludere il Parlamento europeo dal processo decisionale europeo. Il metodo aperto di coordinamento deve completare, non sostituire, l'azione comunitaria.

#### Circostanze in cui ricorrere al metodo aperto di coordinamento

Il ricorso al metodo aperto di coordinamento non deve diluire gli obiettivi comuni del trattato né sminuire la responsabilità politica delle istituzioni. Non vi si deve ricorrere quando è possibile un'azione normativa secondo il metodo comunitario. Tale metodo deve presentare una totale affidabilità, conformemente alle seguenti condizioni:

- deve servire a raggiungere obiettivi precisi del trattato,
  - si devono fissare dispositivi per riferire regolarmente al Parlamento europeo,
  - la Commissione deve esservi strettamente associata e svolgere un ruolo di coordinamento,
  - i dati e le informazioni ottenute dovranno essere ampiamente disponibili e consentire di determinare se un'azione normativa o programmatica è necessaria per superare particolari problemi riscontrati.
- In sesto luogo, è necessaria una più accentuata cultura **della valutazione e del feedback**, così da trarre insegnamento dai successi e dagli errori del passato. Ciò contribuirà ad evitare che le proposte siano eccessivamente normative e ad assicurare che le decisioni siano prese e attuate al livello opportuno.
  - In settimo luogo, la Commissione si è impegnata a **ritirare le proposte** quando i negoziati interistituzionali siano in contrasto con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti dal trattato oppure compromettano gli obiettivi delle proposte stesse. Il Consiglio e il Parlamento europeo, da parte loro, devono attenersi agli elementi legislativi essenziali sopraindicati ed evitare di sovraccaricare o di complicare eccessivamente le proposte.

Inoltre, il Consiglio e il Parlamento europeo devono adoperarsi maggiormente per **accelerare l'iter legislativo**. Quando sia ammissibile sotto il profilo giuridico, il Consiglio dovrà procedere alla votazione non appena sembri raggiungibile la maggioranza qualificata, piuttosto che proseguire i dibattiti alla ricerca dell'unanimità. Ove possibile, il Consiglio e il Parlamento europeo dovranno tentare con l'assistenza della Commissione, di approvare le proposte in una sola lettura piuttosto che in due: in tal modo si potrebbe ridurre di sei o addirittura di nove mesi il tempo necessario per adottare atti normativi.

<sup>(17)</sup> Cfr. la recente comunicazione su un metodo aperto di coordinamento per la politica comunitaria dell'immigrazione, COM(2001) 387 def. dell'11.7.2001.

*È necessaria una profonda semplificazione del diritto comunitario*

Sulla base dei lavori per la normativa del mercato interno e per l'agricoltura, si dovrà procedere a un **ampio programma di semplificazione** delle norme vigenti, raggruppando gli atti normativi, abrogando le disposizioni ridondanti od obsolete, e ricorrendo a disposizioni di esecuzione per gli obblighi non essenziali.

Alla semplificazione a livello comunitario deve accompagnarsi un analogo impegno da parte degli Stati membri. Ciò che viene richiesto è soprattutto meno burocrazia a livello nazionale, e poco importa se all'origine vi siano decisioni europee o nazionali. Una delle massime fonti di preoccupazione è la tendenza degli Stati membri, nell'attuare le direttive comunitarie, ad aggiungere nuove e costose procedure o a rendere più complessa la normativa. Si dovranno costituire reti tra i responsabili della semplificazione a livello comunitario e nazionale.

AZIONI

La Commissione presenterà al Consiglio europeo di Laeken un piano d'azione per una normativa migliore, nel cui ambito:

- promuoverà un maggiore ricorso a diversi strumenti (regolamenti, «direttive quadro», orientamenti e raccomandazioni, dispositivi di coregolamentazione). Se risulti giustificato, si potranno integrare tali strumenti con il metodo aperto di coordinamento,
- limiterà le sue proposte di legislazione primaria agli elementi essenziali, prevedendo più spazio per le misure di attuazione, così da completare i particolari tecnici delle proposte,
- avvierà un programma ad alto livello per la revisione e la semplificazione degli atti normativi comunitari adottati prima del 2000, con l'aiuto di procedure di esame accelerato, in seno al Consiglio e al Parlamento europeo.

Il Consiglio e il Parlamento europeo dovranno limitare la normativa primaria agli elementi essenziali.

Gli Stati membri eviteranno nell'attuazione della normativa comunitaria un grado eccessivo di minuzia o complicate disposizioni amministrative.

*Migliore applicazione delle norme dell'Unione europea tramite le agenzie di regolamentazione*

Varie agenzie nazionali di regolamentazione operano in tutti gli Stati membri, in settori nei quali sono necessarie decisioni coerenti e autonome. Tali agenzie hanno un ruolo sempre più importante per l'applicazione del diritto comunitario.

A livello dell'Unione sono state costituite dodici agenzie autonome, la maggior parte delle quali hanno come compito principale quello di raccogliere informazioni, come l'Agenzia europea dell'ambiente di Copenaghen, oppure di assistere la Commissione attuando particolari programmi e politiche dell'Unione, come la Fondazione europea per la formazione professionale di Torino. Tre delle agenzie hanno funzioni di regolamentazione<sup>(18)</sup>:

Costituendo **altre agenzie autonome di regolamentazione** in campi chiaramente definiti, si migliorerebbero le modalità di applicazione e di attuazione delle norme in tutta l'Unione. Si dovrebbe accordare a tali agenzie la facoltà di prendere decisioni individuali in applicazione di misure di regolamentazione. Le

<sup>(18)</sup> L'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (Alicante) e l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (Angers) prendono decisioni caso per caso sulla concessione del marchio europeo e dei diritti relativi alle varietà vegetali. L'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (Londra) esamina sotto il profilo tecnico le domande di approvazione di nuovi prodotti farmaceutici, prima della decisione della Commissione.

agenzie dovranno operare con un certo grado d'indipendenza e nell'ambito di un chiaro contesto definito dal potere legislativo. Nel regolamento che istituisce ciascuna agenzia si dovranno stabilire i limiti delle sue attività e dei suoi poteri, le sue responsabilità e le esigenze di trasparenza.

I vantaggi che offrono le agenzie sono, perlopiù, la loro capacità di avvalersi del know-how settoriale di alto livello tecnico, la maggiore visibilità che esse apportano ai settori in oggetto (e a volte al pubblico) e il risparmio di spese che esse consentono alle imprese. Per la Commissione, costituire queste agenzie è anche un utile mezzo per riattribuire risorse ai compiti essenziali.

#### **Condizioni per costituire agenzie di regolamentazione a livello dell'Unione**

I trattati consentono di accordare alcune responsabilità direttamente ad agenzie. Si deve però rispettare l'equilibrio dei poteri tra le istituzioni, senza invadere i rispettivi ruoli e competenze. Ciò comporta le seguenti condizioni:

- alle agenzie si può accordare il potere di prendere decisioni individuali in campi specifici, ma non di adottare misure generali di regolamentazione. In particolare, non si conferirà alle agenzie il potere di decidere in campi nei quali predomini un solo interesse pubblico ed i compiti da espletare richiedano particolare perizia tecnica (per esempio la sicurezza aerea),
- non si possono accordare alle agenzie le responsabilità per le quali il trattato ha conferito alla Commissione il potere decisionale diretto (per esempio nella politica di concorrenza),
- non si può accordare alle agenzie il potere decisionale in campi nei quali esse debbano fungere da arbitri tra interessi pubblici in conflitto, esercitare discrezionalità politica o procedere a valutazioni economiche complesse,
- le agenzie devono essere oggetto di un sistema efficace di vigilanza e controllo.

La Commissione considererà caso per caso l'opportunità di costituire agenzie di regolamentazione. Attualmente, sono in esame presso il Consiglio e il Parlamento europeo proposte relative a tre agenzie: l'autorità europea nel settore alimentare, l'agenzia per la sicurezza marittima e l'agenzia per la sicurezza aerea. Soltanto quest'ultima dovrebbe avere il potere di prendere decisioni individuali.

#### AZIONI

##### La Commissione:

- definirà nel 2002 i criteri per costituire nuove agenzie di regolamentazione, nel rispetto delle suddette condizioni, e l'ambito nel quale esse dovranno operare,
- stabilirà le responsabilità della vigilanza comunitaria su tali agenzie.

#### *Migliorare l'applicazione a livello nazionale*

In ultima analisi, l'incidenza che esercitano le norme dell'Unione europea dipende dalla volontà e dalla capacità delle autorità degli Stati membri di assicurare che esse vengano recepite e attuate in forma integrale, efficace e tempestiva. Ritardi o manchevolezze nel recepimento ed un'applicazione inefficace contribuiscono a suscitare nel pubblico l'impressione che l'Unione non assolva i suoi compiti. A tale riguardo, la responsabilità primaria è delle amministrazioni e dei tribunali nazionali.

Rafforzare le capacità amministrative dei paesi candidati è già un aspetto centrale della strategia di preadesione, e anche dopo l'adesione si dovranno continuare a sostenere iniziative in tal senso. Gli attuali Stati membri devono anch'essi migliorare la propria attività di controllo mettendovi a disposizione

adeguate risorse. L'Unione può avvalersi efficacemente dell'esperienza acquisita presso i paesi candidati, mediante, ad esempio, gli «accordi di gemellaggio». Gli Stati membri attuali e futuri dovranno provvedere a costituire unità di coordinamento nell'ambito dell'amministrazione centrale, allo scopo di migliorare l'applicazione del diritto comunitario.

Attualmente, vi è la sensazione che le norme comunitarie siano «leggi straniere». **Il diritto comunitario fa invece parte dell'ordinamento giuridico nazionale** e va applicato in quanto tale. Malgrado la lunga cooperazione con la Corte europea di giustizia, i magistrati ed i tribunali nazionali devono familiarizzarsi maggiormente con il diritto comunitario e assumere la responsabilità di assicurare la coerente salvaguardia dei diritti riconosciuti dal trattato e dalla legislazione europea. La Commissione continuerà a promuovere la cooperazione giudiziaria e la formazione degli avvocati e dei giudici nel diritto comunitario, ma anche gli Stati membri dovranno moltiplicare le loro iniziative a tale scopo.

Le funzioni e l'efficacia del mediatore europeo e della commissione per le petizioni del Parlamento europeo vanno accompagnate dalla creazione di reti fra gli analoghi organismi presenti negli Stati membri, in grado di comporre le controversie che coinvolgono dei cittadini rispetto alla questioni europee. In tal modo si migliorerebbe la conoscenza dei cittadini circa l'ampiezza e i limiti dei loro diritti nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario aiutandoli a sapere a quale autorità rivolgersi nello Stato membro considerato per risolvere certi problemi. In qualche settore molto specifico, la costituzione di agenzie europee di regolamentazione, secondo quanto si è proposto più sopra potrebbe anche contribuire a un'applicazione più uniforme delle norme in tutta la Comunità.

L'Unione è fondata sul principio di legalità. Controllare da vicino l'applicazione del diritto comunitario è un compito essenziale della Commissione, se si vuole che l'Unione divenga una realtà per le imprese e per i cittadini. La Commissione perseguirà dunque rigorosamente le infrazioni, e in tale contesto sono importanti i reclami dei singoli individui riguardo a eventuali violazioni della legge comunitaria. La Commissione ha già preso provvedimenti — che dovranno essere codificati e resi pubblici — per migliorare e accelerare le procedure interne per trattare tali reclami.

Tuttavia, nel caso di reclami, un lungo procedimento giudiziario contro uno Stato membro non è sempre la soluzione più pratica. L'intento principale di una procedura d'infrazione è costringere lo Stato membro colpevole a porre rimedio alla sua violazione della legge comunitaria. Nondimeno, persino dopo una sentenza della Corte europea di giustizia, può essere necessario che l'interessato adisca le vie legali presso un tribunale nazionale per far rispettare i propri diritti. Per ottimizzare l'efficacia delle sue procedure nei casi d'infrazione, la Commissione dovrà ridefinire il suo modo di operare e stabilire i criteri per scegliere i casi prioritari, tenendo conto dei seguenti orientamenti.

#### **Priorità da attribuire al perseguimento di eventuali violazioni della legislazione comunitaria**

La Commissione attribuirà la massima importanza:

- all'efficacia e alla qualità del recepimento delle direttive, quale mezzo più efficace per evitare problemi in una fase successiva,
- alle situazioni nelle quali è in questione la compatibilità del diritto nazionale con i principi fondamentali del diritto comunitario,
- ai casi che ledono gravemente l'interesse comunitario (per esempio i casi aventi implicazioni transfrontaliere) o gli interessi che s'intendono tutelare mediante le norme di legge,
- ai casi nei quali un particolare elemento della legislazione europea suscita ricorrenti problemi di attuazione in uno Stato membro,
- ai casi nei quali è in questione una risorsa finanziaria comunitaria.

Questi casi saranno considerati prioritari nelle procedure formali di perseguimento delle infrazioni. Per gli altri casi, prima d'iniziare le procedure formali previste contro le infrazioni si potrà considerare la possibilità di altre forme d'intervento.

Infine, la Commissione proseguirà un dialogo attivo con gli Stati membri sull'attuazione della legislazione, il che presenta il vantaggio di migliorare l'informazione sulle modalità concrete di applicazione delle norme e porta anche a composizioni più sollecite in caso d'infrazioni, rispetto a un intero procedimento giudiziario, e quindi a soluzioni più rapide per chi ha presentato un reclamo.

## AZIONI

La Commissione:

- proporrà nel 2002 accordi di gemellaggio tra amministrazioni nazionali per condividere le migliori modalità nell'applicare i provvedimenti in determinati settori, avvalendosi dell'esperienza acquisita con i paesi candidati, e per promuovere la conoscenza della legislazione comunitaria presso i tribunali ed i giuristi dei diversi Stati membri,
- stabilirà nel 2002 i criteri che serviranno a stabilire le priorità nelle indagini su eventuali violazioni della legge comunitaria,
- presenterà in forma codificata le procedure amministrative per l'esame dei reclami.

Gli Stati membri dovranno moltiplicare le proprie iniziative per migliorare la qualità del recepimento e dell'attuazione, dovranno contribuire a migliorare la conoscenza del diritto comunitario, sollecitare il giudice nazionale ad assumere un ruolo più attivo nel controllare l'applicazione delle norme comunitarie e potenziare le infrastrutture per la composizione delle controversie tramite reti di ombudsmen o di mediatori.

### III.3. Il contributo dell'Unione alla governance mondiale

Le proposte del Libro bianco sono state elaborate nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione, ma offrono anche un utile contributo alla governance mondiale. Il primo passo dell'Unione deve consistere nell'**attuare con successo la riforma della governance a casa propria, per poter sollecitare cambiamenti** a livello internazionale.

Gli obiettivi di pace, prosperità, lavoro e giustizia sociale perseguiti all'interno dell'Unione devono esser promossi anche all'esterno, se l'intento è conseguirli a entrambi i livelli europeo e mondiale. Ciò risponde alle aspettative dei cittadini di un'Unione autorevole sulla scena mondiale. Il successo dell'azione internazionale dell'Unione rafforza l'identità europea e l'importanza dei valori condivisi.

Nell'applicare i principi di buona governance alle sue responsabilità mondiali, l'Unione dovrebbe rendersi più accessibile ai protagonisti, governativi e non governativi, delle altre parti del mondo. Ciò fa già parte della strategia dell'Unione in favore dello sviluppo sostenibile, ma dovrà accompagnarsi all'impegno di tutte le parti interessate riguardo alla loro rappresentatività e disponibilità ad assumersi le proprie responsabilità nell'affrontare sfide globali. L'Unione deve tener conto della dimensione mondiale al momento di valutare l'incidenza delle sue politiche e di definire orientamenti per il ricorso agli esperti seguendo un'impostazione maggiormente proattiva nei confronti delle reti internazionali.

Riconoscendo appieno l'importanza della dimensione mondiale, l'Unione rafforzerà la propria voce nei negoziati multilaterali. L'Unione deve mirare a migliorare l'efficacia e la legittimità delle regole mondiali, sforzandosi di rendere più moderne e di riformare nel medio o lungo termine le istituzioni internazionali e multilaterali, per accrescerne l'efficacia e i poteri di attuazione. Nel breve periodo, l'Unione deve stabilire partnership con altri paesi, così da promuovere una maggiore cooperazione e coerenza tra le attività delle organizzazioni internazionali ora operanti e accrescerne la trasparenza.

L'azione internazionale va integrata mediante nuovi strumenti. Molte delle idee espresse nel presente Libro bianco si prestano a essere messe alla prova anche a livello mondiale: per esempio l'esame comune dei progressi compiuti verso obiettivi concordati sul piano internazionale, oppure lo sviluppo di soluzioni di coregolamentazione per trattare alcuni aspetti della «new economy». Come per l'Unione, queste nuove azioni devono integrare gli elementi del diritto pubblico internazionale che hanno già dimostrato di operare con successo, fra i quali, in particolare, l'Organizzazione mondiale del commercio e la Corte internazionale di giustizia.

Per conseguire tali obiettivi, l'Unione deve parlare di più all'unisono: deve rafforzare la propria rappresentanza presso i fori internazionali e regionali, anche per quanto riguarda la governance economica e finanziaria, l'ambiente, lo sviluppo e la politica della concorrenza. Spesso si possono, e si dovrebbero, apportare miglioramenti di rilievo nell'ambito dell'attuale trattato, il che accrescerebbe in misura considerevole la visibilità di quanto l'Unione sta facendo a livello mondiale. In certi settori, come quello finanziario, è necessaria una modifica del trattato.

#### AZIONI

##### La Commissione:

- migliorerà il dialogo con gli esponenti governativi e non governativi dei paesi terzi, nell'elaborazione di proposte politiche a dimensione internazionale,
- promuoverà il ricorso a livello mondiale a nuovi strumenti, che vengano a complemento delle disposizioni vincolanti del diritto internazionale,
- promuoverà nel 2002 un dibattito su come l'Unione possa contribuire a una riforma radicale delle istituzioni multilaterali e migliorare la cooperazione e l'apertura delle organizzazioni internazionali,
- proporrà un riesame della rappresentanza internazionale dell'Unione in base agli attuali trattati, così da poter parlare più spesso all'unisono e proporre modifiche alla prossima conferenza intergovernativa.

#### III.4. Ridefinire le politiche e le istituzioni

Ristabilire i contatti tra l'Unione europea e i suoi cittadini significa individuare politiche e obiettivi chiari in una visuale complessiva che indichi in quale direzione l'Unione si sta muovendo. I cittadini hanno bisogno di comprendere meglio il progetto politico su cui poggia l'Unione.

Il compito non è facile. L'integrazione graduale che ha caratterizzato la crescita dell'Unione ha portato a una suddivisione delle politiche in rivoli settoriali che perseguono obiettivi diversi mediante strumenti diversi. Con il tempo, è diminuita la capacità di garantire la coerenza. Gli attuali metodi di lavoro delle istituzioni e i rapporti con gli Stati membri impediscono alle une e agli altri di mostrare la necessaria capacità di leadership.

L'Unione ha tentato qualche risposta parziale varando programmi politici trasversali come il piano di Tampere (1999) per uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quello di Lisbona (2000) per un rinnovamento economico e sociale scadenza fino al 2010 e quello di Göteborg (2001) per lo sviluppo sostenibile.

Ma non basta. Le istituzioni e gli Stati membri devono operare di concerto e definire una strategia politica globale. E, per iniziare, devono reimpostare le politiche dell'Unione e adattare il modo di funzionamento delle istituzioni ancora prima della modifica dei trattati.

*Ridefinire le politiche dell'Unione europea*

L'introduzione dell'euro e l'allargamento saranno due eventi catalizzatori di cambiamenti fondamentali. Presto l'euro diverrà una realtà tangibile per i cittadini e accrescerà la visibilità dell'Unione al suo interno e nel mondo. L'allargamento susciterà problemi in particolare a causa del profondo divario fra paesi poveri e paesi ricchi e lancerà nuove sfide per la gestione delle frontiere esterne dell'Unione e delle relazioni con i nostri futuri vicini.

Ridefinire le politiche significa che l'Unione deve **individuare più chiaramente i suoi obiettivi a lungo termine**. Si tratterà, nella finalità generale dello sviluppo sostenibile, di obiettivi volti a migliorare il capitale umano, le competenze e le capacità, di obiettivi volti a rafforzare la coesione sociale ma anche la competitività delle risposte per affrontare la sfida ambientale, di sovvenire alla diversità territoriale e promuovere la pace e la stabilità regionale. Una migliore definizione delle priorità contribuirà a indirizzare la riforma delle politiche per condurre a buon esito l'allargamento ed a garantire che l'ampliamento dell'Unione non porti a indebolire o diluire le politiche.

Nello stabilire le priorità garantendone la coerenza, le istituzioni devono ben guardarsi dal varare le politiche future ispirandosi a riflessioni di breve respiro su sfide a lungo termine. Il rischio è concreto, poiché nel prossimo futuro coincideranno riforma istituzionale, importanti scelte politiche, negoziazione del bilancio e allargamento. Verrà messa alla prova la leadership dell'Unione, cioè la sua capacità di affermare una visione coerente del futuro. Inoltre, l'Unione deve continuare ad assicurarsi di disporre di risorse adeguate per assolvere le sue funzioni.

La Commissione, al suo interno, ha adottato grandi iniziative per rafforzare la sua capacità di programmazione strategica e di elaborazione politica, che costituiscono uno dei tre pilastri della riforma amministrativa in corso. Queste iniziative trovano espressione in alcuni momenti cruciali, volti a rilanciare ogni anno il dibattito politico sugli obiettivi strategici quinquennali della Commissione:

- all'inizio di ogni anno, la strategia politica annuale della Commissione individua le priorità strategiche su una prospettiva di due o tre anni. In tal modo è possibile adottare un'impostazione a medio termine più coerente e verificare, su base realistica, se le risorse necessarie sono effettivamente disponibili,
- nel discorso annuale sullo stato dell'Unione pronunciato dinanzi al Parlamento, il presidente della Commissione fa il punto dei risultati conseguiti rispetto alle priorità strategiche della Commissione e indica le nuove sfide all'orizzonte. Completa tale messa a punto la relazione annuale di sintesi per il Consiglio europeo di primavera, che tratta delle politiche economica, sociale e ambientale dell'Unione,
- inoltre, dal 2002 in poi, la relazione annuale riguardante l'attuazione del protocollo del trattato di Amsterdam sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità s'incentrerà sugli obiettivi principali delle politiche dell'Unione. Lo scopo sarà accertare in quale misura, nel perseguire i suoi principali obiettivi, l'Unione ha applicato i due principi.

Questi tentativi di strutturare meglio il dibattito sulla coerenza politica devono tuttavia poggiare su un dialogo fra le istituzioni che indichi gli obiettivi e le priorità future dell'Unione. Il ruolo d'iniziativa politica e di orientamento dei programmi a lungo termine proprio della Commissione può rivelarsi particolarmente efficace nella preparazione dei **Consigli europei**, i vertici che ormai quattro volte all'anno riuniscono i quindici capi di Stato e di governo e il presidente della Commissione.

Il Consiglio europeo dovrebbe avere un ruolo di maggior rilievo per la definizione, di concerto con la Commissione, dell'indirizzo strategico dell'Unione, mentre non dovrebbe intervenire sui dettagli quotidiani delle politiche comunitarie. Spesso, il criterio del consenso previsto nel Consiglio europeo fa sì che il processo di elaborazione delle politiche diventi ostaggio dagli interessi nazionali in settori nei quali il Consiglio potrebbe e dovrebbe decidere alla maggioranza qualificata degli Stati membri. Questo è solo un esempio di come il Consiglio non riesca ad assumere la sua responsabilità di organo decisionale nell'ambito del metodo comunitario.

#### *Ridefinire le istituzioni*

Per riuscire ad attuare politiche migliori, l'Unione deve rivitalizzare il metodo comunitario. Tutte le istituzioni devono tornare ad impegnarsi su quelli che sono i loro compiti essenziali: la Commissione propone e dà esecuzione alle politiche; il Consiglio e il Parlamento europeo devono adottare gli atti legislativi e il bilancio (in sede di Consiglio, votando a maggioranza qualificata ogniqualvolta sia possibile); il Consiglio europeo deve dare l'indirizzo politico e il Parlamento europeo controllare l'esecuzione del bilancio e delle politiche dell'Unione.

Occorre, in altri termini, cambiare le modalità di funzionamento delle istituzioni. Molto si potrebbe già fare, a breve termine, senza modificare gli attuali trattati. Bisogna impegnarsi di più per garantire la coerenza fra le azioni delle diverse formazioni del Consiglio. Il **Consiglio dei ministri**, soprattutto il Consiglio «Affari generali» che riunisce i ministri degli Affari esteri, ha perduto la capacità di dare orientamenti politici e di fungere da arbitro tra gli interessi settoriali, specialmente quando si tratta di risolvere divergenze fra i ministeri nazionali per la posizione da assumere su una proposta comunitaria. Il Consiglio ha già introdotto qualche modifica nel suo funzionamento. Nelle conclusioni della presidenza, il Consiglio europeo di Göteborg ha auspicato ancora una volta «un coordinamento efficace tra le diverse formazioni del Consiglio». È opinione unanime, però, che sinora i progressi sono stati troppo lenti.

Si deve ormai riconoscere che l'Unione non è più un processo diplomatico, ma un processo democratico che incide in profondità nella realtà nazionale e nella vita quotidiana. Il Consiglio deve rafforzare la sua capacità di coordinare tutti gli aspetti dell'azione dell'Unione, al suo interno e negli Stati membri. Ciò consentirà al Consiglio europeo di concentrare la sua attività nell'elaborazione di obiettivi strategici e su un controllo più efficace del loro conseguimento.

**Il Parlamento europeo e tutti i parlamenti nazionali** dell'Unione e dei paesi candidati dovranno impegnarsi più attivamente per stimolare il pubblico dibattito sul futuro dell'Europa e delle sue politiche<sup>(19)</sup>. L'interdipendenza fra cambiamenti a livello nazionale, politiche comunitarie e sviluppi mondiali non può trovare risposta soltanto a Bruxelles. Questi cambiamenti vanno discussi nel contesto nazionale, da ciascun parlamento. La Commissione sarebbe favorevole a pubblici dibattiti, organizzati congiuntamente dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali, sulle politiche dell'Unione.

Il Parlamento europeo dovrà inoltre rafforzare il controllo sull'esecuzione delle politiche e del bilancio dell'Unione europea. Ciò significa che dovrebbe abbandonare l'attuale ruolo di contabile su questioni di dettaglio a favore di un controllo maggiormente fondato su obiettivi politici. Inoltre, per rafforzare il ruolo del Parlamento, vanno riesaminati i settori ai quali si applica la procedura di codecisione.

La **Commissione** deve concentrarsi sui compiti d'iniziativa, di esecuzione, di controllo e di rappresentanza internazionale della Comunità che le conferisce il trattato. Le misure proposte nel Libro bianco, tra cui un maggior dialogo con le associazioni europee e nazionali delle autorità regionali e locali, una consultazione più aperta della società civile, un migliore ricorso ai pareri degli esperti e una migliore valutazione dell'impatto della legislazione, contribuiranno a elevare la qualità delle sue proposte.

---

<sup>(19)</sup> Gli Stati membri devono scambiarsi le buone pratiche sull'applicazione del protocollo del trattato di Amsterdam riguardo al ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Il nesso fra governance europea e governance mondiale deve indurre l'Unione ad esprimersi più spesso all'unisono. Grazie ad una migliore definizione delle priorità nell'esame dei reclami per violazione del diritto comunitario, si massimizzeranno i risultati dell'azione della Commissione in quanto custode dei trattati.

Le proposte per semplificare ulteriormente la legislazione dell'Unione e migliorare la normativa grazie ad una gamma più vasta di strumenti da combinare e dosare fra loro, insieme con i contratti tripartiti, rafforzeranno la qualità dell'esecuzione delle politiche. Il maggiore ricorso alle agenzie di regolamentazione consentirà una migliore attuazione e controllo delle politiche in certi casi specifici, ed eviterà anche alla Commissione di dover destinare le sue risorse a compiti troppo tecnici.

In quest'ottica, la Commissione ha proposto una comunicazione e un regolamento che istituiscono un quadro legislativo per agenzie «esecutive» poste sotto il suo controllo. Ciò consentirà di affidare compiti di gestione dei programmi a finanziamento comunitario ad agenzie esterne, anziché attingere esclusivamente alle risorse della Commissione.

Occorre inoltre chiarire a chi spettano le responsabilità esecutive, condizione per rendere il sistema dell'Unione più aperto e trasparente agli occhi di tutti i cittadini europei.

L'esecuzione delle politiche e della legislazione comunitaria compete di norma alla Commissione, la quale adotta i regolamenti e le decisioni di esecuzione. È necessario rivedere le condizioni nelle quali la Commissione adotta questi provvedimenti di esecuzione.

In ultima analisi, si tratta di giungere ad una situazione nella quale:

- la legislazione definisce a quali condizioni ed entro quali limiti la Commissione esercita il potere esecutivo,
- un semplice dispositivo giuridico consente al Consiglio e al Parlamento europeo, organi legislativi, di monitorare e controllare le azioni della Commissione in base ai principi e agli orientamenti politici adottati nella legislazione.

Ne conseguirà una semplificazione delle procedure decisionali, che diventeranno più rapide e chiare. Farà apparire maggiormente la responsabilità, consentendo così al Consiglio e al Parlamento europeo di formulare giudizi in termini politici sul buon funzionamento del processo esecutivo.

Se questi orientamenti saranno seguiti, metteranno in questione la ragion d'essere degli attuali comitati, soprattutto di quelli di regolamentazione e di gestione<sup>(20)</sup>. Di conseguenza, si dovranno riesaminare tali comitati e valutare se sia opportuno conservarli, fermo restando che l'esecuzione delle politiche comunitarie richiede il parere di esperti.

Questa revisione della responsabilità delle istituzioni, che attribuisce ai due organi legislativi il controllo del potere esecutivo e mette in questione l'opportunità dei comitati di regolamentazione e di gestione attualmente esistenti, solleva il delicato problema dell'equilibrio dei poteri e dovrebbe portare alla modifica dell'articolo 202 del trattato, che riconosce al Consiglio la facoltà di sottoporre l'esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione a determinate modalità. L'articolo è ormai superato: infatti la procedura di codecisione dà al Consiglio e al Parlamento europeo pari poteri decisionali in una serie di settori. Di conseguenza, le due istituzioni dovrebbero disporre di medesimi poteri di controllo sul modo in cui la Commissione esercita il potere esecutivo. La Commissione intende avviare una riflessione su questo punto, nella prospettiva della prossima conferenza intergovernativa.

<sup>(20)</sup> Comitati composti dai rappresentanti degli Stati membri, che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di attuazione (cfr. la decisione 1999/468/CE sulle cosiddette «procedure di comitato»).

AZIONI

La Commissione:

- eserciterà il suo diritto d'iniziativa per concentrare maggiormente il dibattito sulla coerenza delle politiche e sulla definizione di obiettivi a lungo termine, avvalendosi dei lavori che essa conduce attualmente in tema di pianificazione strategica, e riesame regolare, delle sue attività,
- si presenterà alla prossima conferenza intergovernativa con proposte volte a ridefinire la propria responsabilità esecutiva, razionalizzando il controllo del Consiglio e del Parlamento sul modo in cui essa esercita il suo potere esecutivo.

Il Consiglio dovrà migliorare il coordinamento fra le sue varie formazioni e potenziare la sua capacità di guida politica e la sua abilità nello stabilire un nesso fra l'azione dell'Unione e quella degli Stati membri.

Il Consiglio europeo dovrà concentrarsi maggiormente sugli obiettivi strategici.

Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali dovranno assumere il ruolo fondamentale di promotori del pubblico dibattito sul futuro dell'Europa e sulle sue politiche.

#### IV. DALLA GOVERNANCE AL FUTURO DELL'EUROPA

Rinnovare il processo politico europeo è una sfida per l'Unione. I problemi sollevati dal Libro Bianco e le soluzioni che propone sono per l'appunto legati a questo rinnovamento. Il Libro bianco dà avvio a un processo inteso a reagire all'atteggiamento di disincanto di molti cittadini dell'Unione. La disaffezione nei confronti della politica non è un problema solo per l'Europa, è mondiale, nazionale e locale. All'Unione, però, lancia una sfida particolare: infatti, con il forte livello d'integrazione raggiunto, i cittadini nutrono nei confronti dell'Unione le stesse aspettative che hanno nei confronti della politica interna e delle istituzioni politiche nazionali. Ma l'Unione non può elaborare né attuare le politiche come se fosse un governo nazionale: deve invece costruire partenariati e affidarsi a tutta una varietà di interlocutori. Anche le risposte alle aspettative devono assumere forme diverse.

Il nostro obiettivo generale nasce da un principio semplice, che ha ispirato il processo d'integrazione sin dalla fondazione della Comunità europea: integrare fra loro i popoli d'Europa, nel pieno rispetto delle singole identità nazionali. Le riforme proposte saranno possibili se l'Unione saprà rianimare lo spirito originario dei trattati e utilizzare tutta la flessibilità da questi prevista.

Le proposte del Libro bianco si basano su cinque principi politici — **apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza** — ai quali deve ispirarsi l'Unione per organizzare il suo funzionamento e far procedere le riforme nell'ambito del trattato in vigore. Ma questi principi costituiscono anche dei punti di riferimento per il dibattito sul futuro dell'Europa.

Insieme, essi permettono un uso migliore dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà. Ciò si riflette, per esempio, nell'importanza riconosciuta nel Libro bianco all'uso equilibrato dei diversi strumenti per attuare politiche commisurate agli obiettivi, per limitare la legislazione agli elementi essenziali e ricorrere a contratti per tenere in maggior conto le realtà locali.

*Presente e futuro: una questione di volontà politica*

Alla luce di questi principi, le proposte del Libro bianco intendono:

- **strutturare le relazioni dell'Unione europea con la società civile.** Un codice di condotta in materia di consultazioni individuerà le responsabilità e obbligherà tutte le parti in causa a rispondere delle proprie azioni. Ciò potenzierà il dialogo e contribuirà all'apertura della società civile organizzata,
- **sfruttare meglio le competenze e l'esperienza pratica delle autorità regionali e locali.** È anzitutto compito delle autorità nazionali affrontare tale questione, secondo le rispettive disposizioni costituzionali e amministrative. All'Unione spetterebbe invece sfruttare appieno il potenziale di flessibilità esistente per migliorare l'attuazione concreta delle politiche europee,
- **rafforzare la fiducia del pubblico su come i responsabili politici si avvalgono dei pareri degli esperti.** Il sistema di consultazione pluridisciplinare dell'Unione sarà reso più trasparente, per consentire all'opinione pubblica di valutarlo e di dibatterne. Quest'apertura è necessaria per gestire le sfide, i rischi e i problemi etici suscitati dalla scienza e dalla tecnologia,
- **contribuire ad una definizione più chiara degli obiettivi politici dell'Unione e rendere le politiche più efficaci,** combinando gli atti legislativi ufficiali con soluzioni non legislative e di autoregolamentazione, per facilitare il raggiungimento di tali obiettivi,
- **stabilire le condizioni per costituire agenzie europee di regolamentazione.** Simili agenzie possono rafforzare l'efficacia e la visibilità del diritto comunitario agli occhi delle imprese e della pubblica opinione, prendendo decisioni più pertinenti ai settori interessati, nelle materie più tecniche e complesse,
- **ridefinire i ruoli e le responsabilità di ciascuna istituzione.** In questo modo risulterà più facile per i cittadini chiamare i loro leader politici e le istituzioni a rispondere delle decisioni prese dall'Unione.

Per portare avanti queste azioni non occorrono nuovi trattati. Serve anzitutto una forte **volontà politica**, perché il progetto è parte di un processo più ampio. Rinnovare il funzionamento dell'Unione richiede rispondenza da parte non soltanto della Commissione, ma di tutti gli interessati, il Consiglio in primo luogo, il Parlamento europeo, gli Stati membri e i cittadini dell'Unione.

Adattando la governance in casa propria, l'Unione si dà i mezzi per contribuire a nuove forme di governance mondiale. Le politiche e le istituzioni internazionali hanno l'obbligo di rispondere alle preoccupazioni dei cittadini.

*Una ridefinizione delle istituzioni dell'Unione*

Se si attueranno queste proposte, che cosa cambierà veramente? L'obiettivo centrale della revisione della governance è fare in modo che le istituzioni — Commissione, Consiglio e Parlamento europeo — tornino a incentrarsi sui loro compiti fondamentali. Questi dovranno esserne i risultati:

- **un utilizzo più mirato da parte della Commissione del suo diritto d'iniziativa.** Migliorando le procedure di consultazione e coinvolgendo di più i cittadini, utilizzando in maniera più trasparente le consulenze degli esperti e adottando una nuova impostazione per la pianificazione a breve termine, la Commissione potrà analizzare in modo molto più approfondito le richieste di nuove iniziative politiche da parte delle istituzioni e dei gruppi di interesse. Sarà quindi in grado, più di prima, di agire per l'interesse generale europeo,

- **una legislazione comunitaria ridotta agli elementi essenziali e a un contesto generale che indichi come applicarla.** Il Libro bianco mostra che il Consiglio e il Parlamento europeo possono incentrarsi sull'indirizzo politico e sul contenuto politico, lasciando all'esecutivo l'attuazione. Nel contempo, tuttavia, entrambe le istituzioni dovrebbero riuscire a razionalizzare il controllo su come la Commissione esercita il potere esecutivo,
- **un coinvolgimento più efficace degli operatori nazionali nella formulazione, applicazione e attuazione delle norme e dei programmi comunitari.** Questo sarà il risultato delle proposte relative al dialogo, al decentramento, al rafforzamento della cooperazione amministrativa e a un controllo più efficace dell'applicazione del diritto comunitario. Inoltre, più gli operatori regionali e nazionali parteciperanno alle politiche europee, più saranno in grado di informare i cittadini al riguardo.

Ridefinendo i ruoli istituzionali si compirà un passo importante verso il successo, in termini di preparazione e di gestione, dell'allargamento.

*Il nuovo metodo comunitario diventa un modello per il futuro*

Le proposte del Libro bianco e la prospettiva dell'allargamento muovono tutte nella medesima direzione, che è quella di **rinvigorire il metodo comunitario**. Ciò significa fare in modo che la Commissione proponga ed attui le politiche, il Consiglio e il Parlamento europeo prendano le decisioni e le autorità nazionali e regionali partecipino al processo politico dell'Unione.

Il metodo comunitario ha servito l'Unione per quasi mezzo secolo e ha ancora molto da dare. Ma va rinnovato.

Descrivendo le conseguenze di una migliore governance europea per le istituzioni, il Libro bianco si cala nel dibattito sul futuro dell'Europa. La revisione della governance apre inoltre la strada a eventuali modifiche del trattato alla prossima conferenza intergovernativa, tratteggia cioè un modello della futura organizzazione politica dell'Unione.

- **Tracciando una distinzione tra potere legislativo ed esecutivo,** il modello segue quello delle democrazie nazionali. Separando, a livello europeo, questi due ruoli si semplificherà l'attuazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nella prospettiva di un ampliamento graduale dei settori in cui le decisioni sono prese congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo (la cosiddetta procedura di codecisione), le due istituzioni dovrebbero disporre di medesimi poteri di controllo. Questo non avviene con il trattato quale è oggi. Al tempo stesso, il chiarimento dei ruoli deve permettere alla Commissione di assumersi la piena responsabilità dell'esecuzione.
- Occorrono **principi chiari che indichino la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri.** Occorre anzitutto rispondere alla frequente domanda dei cittadini su «Chi fa che cosa in Europa», ma per questo è necessaria una visione comune. Il Libro bianco ha gettato luce su un'Europa concreta, in piena evoluzione, un'Unione basata su una governance a più livelli in cui le parti interessate contribuiscono secondo le capacità e le competenze di ciascuna al successo globale dell'impresa. In un sistema a più livelli, la vera sfida sta nel definire principi chiari su come le competenze vanno ripartite, non certo separate. Solo una visione non esclusiva permette infatti di garantire che si operi nel pieno interesse di tutti gli Stati membri e di tutti i cittadini dell'Unione.

Nel segnare l'avvio di un processo, il Libro bianco risponde alle aspettative dei cittadini dell'Unione. L'intento è che questi riescano a vedere nell'Unione lo strumento che consente il cambiamento. La riflessione sulle riforme non si ferma qui, ma continua con un più ampio processo di riforma costituzionale che avrà inizio al Consiglio europeo di Laeken. La Commissione ci sarà e darà il suo attivo contributo.