

Relazione della Commissione



sulla governance europea



Commissione Europea

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SULLA GOVERNANCE EUROPEA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet via il server Europa (<http://europa.eu.int>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003

ISBN 92-894-4557-2

© Comunità europee, 2003

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

STAMPATO SU CARTA SBIANCATA SENZA CLORO

Indice

1. Introduzione	5
2. Quali conclusioni trarre dalle reazioni al libro bianco	7
2.1. La consultazione pubblica	7
2.2. I principali insegnamenti della consultazione pubblica	8
2.3. Verso una concezione comune della governance europea	9
3. L'applicazione del libro bianco	11
3.1. Accrescere la partecipazione	11
3.1.1. Primo asse d'azione: l'informazione e la comunicazione: rendere più trasparente il modus operandi dell'Unione	11
3.1.2. Secondo asse d'azione: arrivare ai cittadini tramite la democrazia regionale e locale	14
3.1.3. Terzo asse d'azione: rendere partecipe la società civile. Consultazioni più efficaci e trasparenti al centro dell'elaborazione delle politiche comunitarie	15
3.1.4. Quarto asse d'azione: collegarsi con le reti	17
3.2. Migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati	18
3.2.1. Una migliore regolamentazione	19
3.2.2. Migliorare l'applicazione	23
3.3. Il contributo dell'Unione alla governance mondiale	26
3.4. Ridefinire le politiche e le istituzioni	29
4. Conclusioni	31
Allegato I — La consultazione pubblica	33
Allegato II — Siti web utili	45

1. Introduzione

Nel presentare il programma dell'attuale Commissione davanti al Parlamento europeo, nel febbraio 2000, il presidente Romano Prodi definiva la *promozione di nuove forme di governance* come uno dei quattro obiettivi strategici del mandato di questa Commissione ⁽¹⁾.

Il 25 luglio 2001 la Commissione ha adottato il *Libro bianco sulla governance europea*, accessibile al pubblico in rete ⁽²⁾ e in forma di opuscolo. Esso è stato inoltre argomento di dibattiti, seminari, articoli e studi.

Tramite un processo di consultazione pubblica, intrapreso per via ufficiale e conclusosi il 31 marzo 2002, i partecipanti a tale dibattito hanno avuto la possibilità di formulare ed esporre le loro osservazioni. Nel suo libro bianco, la Commissione dichiarava di voler riferire, entro la fine del 2002, sui progressi realizzati nelle iniziative in materia di *governance* e di fare un bilancio del dibattito pubblico. Secondo la Commissione, tale bilancio dovrebbe servire per gettare le basi di un'ulteriore cooperazione tra le istituzioni per adeguare la *governance* nel rispetto degli attuali trattati. Ma la Commissione segnalava anche la sua intenzione di partecipare attivamente alle attività della convenzione sul futuro dell'Europa e della prossima conferenza intergovernativa (CIG), alla quale è stato affidato l'incarico di concepire il nuovo trattato. La Commissione trarrà ispirazione dall'esperienza acquisita nell'applicazione pratica del libro bianco.

Le istituzioni europee non sono le sole e uniche responsabili della promozione di nuove forme di *governance*, e tanto meno lo è la Commissione. Tale responsabilità è condivisa dai poteri pubblici di qualsivoglia livello, dalle imprese private, dall'insieme della società civile organizzata, in quanto i principi della buona *governance*, ossia apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, corrispondono all'aspettativa generale di questo inizio di ventunesimo secolo. Il libro bianco non può, pertanto, contemplare ogni aspetto della questione. Un altro limite è la decisione, adottata dalla Commissione nel 2001, di presentare unicamente proposte applicabili nel quadro istituzionale esistente, ossia *nel rispetto dei trattati attuali*. Questa scelta è stata necessaria dal momento in cui — in esito alla decisione adottata dal Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000 — sarebbe spettato ad una nuova conferenza intergovernativa (CIG), composta dal maggior numero possibile di protagonisti, presentare nel 2004 un nuovo quadro istituzionale.

Tuttavia, la distinzione tra il quadro istituzionale esistente e quello futuro, rivisto, non può essere interpretata in maniera troppo rigida quando si tratta delle osservazioni

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sugli obiettivi strategici 2000-2005, febbraio 2000 [COM(2000) 154].

⁽²⁾ http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

pubbliche sulla *governance* europea. Molti di coloro che hanno risposto al libro bianco hanno anche espresso le loro idee riguardo ad un futuro trattato.

La Commissione presenta alla convenzione contributi separati sulla riforma dei trattati, che si ispirano anche ai contenuti e ai processi avviati dal libro bianco, stabilendo in tal modo la necessaria correlazione con le attività della convenzione e della CIG.

2. Quali conclusioni trarre dalle reazioni al libro bianco

2.1. La consultazione pubblica

La consultazione pubblica sul libro bianco sulla *governance* europea si è protratta per otto mesi, dal 25 luglio 2001 al 31 marzo 2002. Le informazioni sullo svolgimento di tale consultazione e sui messaggi chiave pervenuti figurano in allegato ⁽¹⁾.

Le *reazioni* alla consultazione pubblica della Commissione sul libro bianco si possono definire modeste quanto al numero (260 contributi), ma ricche quanto a contenuto. L'*accoglienza* riservata al libro bianco è stata multiforme ed ha apportato un reale valore aggiunto al successivo lavoro di sviluppo della politica della Commissione. Essa ha, inoltre, stimolato la Commissione a tener conto, nello sviluppare ulteriormente la *governance*, delle posizioni dei diversi partecipanti, anche nella decisione di rinviare o abbandonare azioni che non hanno riscosso sufficiente appoggio.

Il pubblico ha risposto in maniera oltremodo positiva alla definizione contenuta nel libro bianco dei principi che animano la *governance* europea, ossia l'*apertura*, la *partecipazione*, la *responsabilità*, l'*efficacia* e la *coerenza*, proponendo di aggiungere a questi anche la legittimità democratica e la sussidiarietà.

Va segnalato che alcune istituzioni europee e numerosi Stati membri non hanno dato alcun contributo al dibattito pubblico. Analogamente, si è costatato un certo disequilibrio geografico in seno all'Unione per quanto riguarda i contributi, a riprova delle differenze esistenti quanto a cultura e tradizione della consultazione pubblica. Inoltre, i contributi pervenuti rivelano una notevole diversità nel modo di concepire la *governance* europea. In altri termini, i temi e i metodi proposti nel libro bianco sono stati affrontati in funzione del *prisma*, attraverso il quale sono stati espressi i giudizi personali sulla *governance* europea, ad esempio, a proposito delle questioni inerenti alla legittimità demografica, agli aspetti costituzionali o istituzionali, ai criteri di efficacia, nonché delle questioni relative all'opportunità politica.

2.2. I principali insegnamenti della consultazione pubblica

Anche se non tutti i pareri sono stati favorevoli, la Commissione approva il fatto che la consultazione pubblica abbia sostenuto i seguenti concetti chiave in materia di *governance*.

⁽¹⁾ Informazioni dettagliate sui risultati della consultazione pubblica, ivi compresa un'analisi più dettagliata della correlazione tra i contributi e i temi trattati/orientamenti proposti, sono reperibili sul sito Internet della *governance* della Commissione europea al seguente indirizzo: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

- **Accrescere la partecipazione *bottom-up* all'elaborazione e all'attuazione delle politiche nell'UE**

Le proposte del libro bianco relative ad una «maggiore partecipazione» e alla consultazione della società civile hanno suscitato un interesse di gran lunga maggiore di qualsivoglia altro tema. Larga parte degli autori dei contributi hanno approvato il fatto che il libro bianco affronti la questione della scarsa partecipazione e implicazione dei cittadini nell'UE ed hanno confermato la loro fondamentale disponibilità a prendere parte al dibattito e alla costruzione della politica comunitaria.

Le reazioni confermano che una maggiore apertura e una migliore consultazione sono nell'interesse sia immediato che a lungo termine dell'Unione europea, non solo al fine di proporre politiche più appropriate, ma anche per una loro più efficace messa in atto. L'obiettivo di una fattiva trasparenza impone l'adozione di un metodo proattivo e non va limitato al solo accesso ai documenti. La partecipazione all'elaborazione delle politiche dovrà coinvolgere le autorità nazionali e infranazionali, nonché tutta una serie di parti interessate non governative. La risposta del pubblico conferma anche la necessità di rivedere il ruolo del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo per quel che riguarda la loro partecipazione alle fasi iniziali delle deliberazioni della Commissione, una migliore rappresentanza delle autorità infranazionali e della società civile, nonché un dialogo proattivo più ampio con le rappresentanze regionali al di là di consultazioni specifiche.

- **Allargare la scelta degli strumenti per rispondere alle nuove sfide poste dalla governance**

La Commissione ha riaffermato la sua convinzione che è necessario disporre di strumenti politici più flessibili e diversificati nell'ambito della legislazione tradizionale e al di fuori di questa. Gli strumenti a disposizione della Comunità dovranno contribuire ad una più sollecita messa in atto delle norme. Un quadro politico e regolamentare meglio strutturato consente di stabilire le condizioni di un utilizzo più appropriato e più efficace delle strategie legislative e altre, quali la coregolamentazione o il metodo aperto di coordinamento.

Anche la scelta degli strumenti dovrà basarsi su considerazioni più realistiche e dovrà essere accompagnata da valutazioni d'impatto ex ante, integrando la valutazione delle conseguenze a livello economico, ambientale e sociale, un metodo strutturato di raccolta e di utilizzo delle consulenze degli esperti, nonché una consultazione del pubblico e delle parti interessate, il tutto in un'ottica di trasparenza per consentire il controllo pubblico.

- **Ridefinire il ruolo delle istituzioni europee attribuendo loro più chiare responsabilità**

Secondo la Commissione, dalla consultazione pubblica è emersa la necessità di una più netta, trasparente e responsabile ripartizione delle competenze tra le istituzioni dell'Unione europea, quale propugnata dal libro bianco e dalla convenzione. Ciò richiede una più netta distinzione tra le funzioni legislative ed esecutive, nonché una

precisazione e conferma delle funzioni d'esecuzione della Commissione nei confronti degli Stati membri.

La Commissione presenta, quindi, alla convenzione proposte in tal senso in vista dell'adeguamento del trattato. Inoltre, in attesa di eventuali modifiche future al trattato, la Commissione propone misure intese a conseguire tali obiettivi, sfruttando le possibilità contenute nel trattato attuale. Segnatamente, la Commissione propone di modificare il sistema generale dei comitati composti dai rappresentanti degli Stati membri che assistono la Commissione nell'esecuzione dei suoi poteri di attuazione (altrimenti noto come «comitatologia»), nonché nell'elaborazione di un piano per l'istituzione di agenzie di regolamentazione a livello comunitario.

Inoltre, in linea con la funzione centrale della Commissione che consiste nel controllare l'applicazione e l'osservanza della legislazione comunitaria, è previsto un approccio nuovo e più efficace per affrontare presunte violazioni del diritto comunitario.

2.3. Verso una concezione comune della governance europea

Una parte degli intervenuti deplora che la portata del concetto di *governance* nel libro bianco sia percepita con certi limiti, in quanto incentrata prevalentemente sull'efficacia e l'efficienza del sistema decisionale europeo, senza attribuire il giusto peso agli aspetti relativi alla legittimità democratica e al deficit democratico dell'integrazione europea, considerati tuttavia più importanti.

La Commissione ha sottolineato che l'agenda della *governance* europea non deve limitarsi al libro bianco o alle questioni da esso sollevate. Il libro bianco era stato concepito come un contributo al progresso della *governance* europea, con una particolare attenzione rivolta a temi selezionati nell'ottica di determinate assunzioni. In particolare, il libro bianco presuppone l'esistenza di un quadro istituzionale e regolamentare stabile, incentrato su un metodo comunitario rinvigorito. Pertanto, i potenziali effetti delle modifiche del trattato sulla *governance* riguardavano essenzialmente il processo a parte della convenzione, già avviato in preparazione della conferenza intergovernativa del 2004. Inoltre, nell'affrontare il ruolo che è proprio della Commissione nella *governance* europea, il libro bianco insiste sul miglioramento di tale ruolo incentrato sui compiti di iniziativa politica e di esecuzione delle politiche e meno sul suo ruolo di organismo della funzione pubblica europea e di amministrazione pubblica (oggetto del programma di riforma in corso in seno alla Commissione). Tali considerazioni restrittive formulate nel libro bianco hanno forse dato adito ad interpretazioni non intenzionali di un'agenda della *governance* riduttiva, che ostano alla volontà della Commissione di mantenere un'ampia prospettiva della *governance* europea.

3. L'applicazione del libro bianco

Il libro bianco sulla *governance* europea formulava proposte chiave di cambiamento nei seguenti quattro campi di azione: «Accrescere la partecipazione», «Migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati», «Il contributo dell'Unione alla governance mondiale» e «Ridefinire le politiche e le istituzioni».

3.1. Accrescere la partecipazione

Le proposte del libro bianco intese a migliorare la partecipazione delle parti interessate non istituzionali all'elaborazione delle politiche e — in una certa misura — all'attuazione delle stesse erano chiaramente l'obiettivo centrale di una riforma della *governance* volta a ravvicinare l'Unione ai suoi cittadini. Rivelatore della coscienza della Commissione di essere concepita come troppo «distante» dai suoi cittadini, ma soprattutto rivelatore di un sincero impegno ad arricchire la sua decisione politica, il libro bianco ha previsto una partecipazione in senso ascendente tramite vari processi e attori diversi.

3.1.1. Primo asse d'azione: l'informazione e la comunicazione: rendere più trasparente il modus operandi dell'Unione

1. Il libro bianco sosteneva la necessità di migliorare l'informazione, la trasparenza e la comunicazione proattiva tra gli attori del settore pubblico europeo (istituzioni, Stati membri ecc.) e i cittadini. A livello di comunicazione, la Commissione resta vincolata ad un ambiente multilingue. Il libro bianco proponeva che le istituzioni europee continuassero, nel 2002, a sviluppare EUR-Lex come unico punto di consultazione on line in tutte le lingue, per consentire alla gente di seguire le proposte di politica nell'arco dell'intero iter decisionale. Il *Parlamento europeo* e il *Consiglio* dovranno rendere accessibili in tempi più brevi le informazioni relative a tutte le fasi del processo di codecisione, in particolare per quanto riguarda la fase finale, cosiddetta di «conciliazione». Infine, il libro bianco ha invitato *gli Stati membri* a promuovere il dibattito pubblico sulle questioni europee.
2. Come già annunciato nel libro bianco, la comunicazione della Commissione relativa ad un nuovo quadro di cooperazione per la **politica d'informazione e di comunicazione dell'UE** ⁽¹⁾ conferma la volontà dell'istituzione di informare più attivamente il grande pubblico sulle questioni europee, operando di concerto con gli altri partner istituzionali. Il Consiglio e il Parlamento hanno accolto favorevolmente tale iniziativa. La Commissione ha adottato una seconda comunicazione finalizzata al contenuto e alla metodologia d'azione, intitolata «Una **strategia d'informazione e di comunicazione** per l'Unione europea» ⁽²⁾, che definisce un nuovo approccio incentrato su due assi principali:

⁽¹⁾ COM(2001) 354.

⁽²⁾ COM(2002) 350.

- la capacità dell'Unione europea di elaborare e diffondere *messaggi adattati e mirati* sui diversi settori prioritari di informazione. Tale capacità va sviluppata in maniera globale e coerente e appoggiata su obiettivi chiaramente assunti dalle istituzioni;
 - un partenariato responsabile ed operativo con gli Stati membri che consenta di sviluppare un'effettiva messa in sinergia delle strutture e delle capacità degli Stati membri, a complemento delle azioni dell'Unione europea.
3. Il servizio centrale, **Europe Direct** ⁽¹⁾, al quale si può accedere sia per telefono che per Internet, ha continuato a rispondere a numerose richieste d'informazione di carattere generale. Nel 2002 è stato nuovamente messo in funzione un servizio di orientamento per i cittadini (**Citizens Signpost Service**) ⁽²⁾ che fornisce informazioni relative ai diritti dei cittadini e ai problemi che essi incontrano nel mercato interno. Gli utenti (tramite chiamata telefonica gratuita o tramite Internet) possono esprimersi in una delle undici lingue ufficiali dell'Unione e gli esperti incaricati di trattare le domande dovranno dare una risposta entro tre giorni lavorativi. Nel luglio 2002 è stata inaugurata su Internet una rete destinata specificamente alle imprese, **Solvit** ⁽³⁾, basata sui centri di coordinamento degli Stati membri, dal 1997 impegnati a risolvere i problemi affrontati dalle imprese nel mercato unico. Si spera che la creazione della rete incoraggi l'emulazione e crei sinergie per migliorare la qualità dei servizi e divulgare informazioni al riguardo. I siti «Dialogo con i cittadini» e «Dialogo con le imprese» ⁽⁴⁾ danno accesso alle informazioni relative all'esercizio dei diritti individuali in seno al mercato unico, nonché la possibilità di risolvere determinati problemi.
 4. La comunicazione interattiva alla quale possono accedere i cittadini ha avuto un importante sviluppo dall'adozione del libro bianco nel luglio 2001. Il sito **Futurum** ⁽⁵⁾ gestito dalla Commissione e il sito ufficiale della convenzione offrono a ciascuno la possibilità di esprimere la propria opinione e di avanzare proposte nel quadro del dibattito sul futuro dell'Unione. Il sito **Governance** ha dato voce al dialogo prima e dopo l'adozione del libro bianco. Il sito **La vostra voce in Europa** ⁽⁶⁾, nel quadro dell'iniziativa di elaborazione interattiva delle politiche (IPM) della Commissione, offre già ai cittadini, ai consumatori e alle imprese l'opportunità di svolgere un ruolo attivo nel processo di elaborazione delle politiche della Commissione. Nel quadro di «**Europa — Seconda generazione**» ⁽⁷⁾, l'interattività diventerà una pratica generalizzata.

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/europedirect/it/index_it.html

⁽²⁾ http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_it.htm

⁽³⁾ http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_en.htm

⁽⁴⁾ <http://europa.eu.int/citizens/> e <http://europa.eu.int/business>

⁽⁵⁾ I riferimenti dei siti sono rispettivamente: <http://europa.eu.int/futurum>, <http://european-convention.eu.int>, <http://europa.eu.int/comm/gouvernance>, <http://europa.eu.int/yourvoice>

⁽⁶⁾ <http://europa.eu.int/yourvoice>

⁽⁷⁾ Comunicazione del presidente alla Commissione, d'intesa con il vicepresidente Kinnock e il commissario Liikanen [COM(2001) 1753/2].

5. La **trasparenza dell'operato delle istituzioni** è sensibilmente migliorata. È entrato in vigore il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾ relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. La Commissione ha inoltre modificato il suo regolamento interno ⁽²⁾. I resoconti delle riunioni della Commissione sono disponibili su Internet a partire dal gennaio 2002. È accessibile on line, dal giugno scorso, un registro pubblico dei documenti della Commissione ed è stata pubblicata una guida del cittadino sull'accesso a tali documenti in base al nuovo regolamento. Il **Parlamento europeo** ha adottato misure di ordine interno (modifica del suo regolamento interno e guida sugli obblighi dei funzionari e agenti del Parlamento europeo) relative all'applicazione di detto regolamento e, dal giugno 2002, ha messo a disposizione del pubblico il suo registro ufficiale. Il registro del Consiglio, accessibile on line, contiene riferimenti ai documenti del Consiglio prodotti dal 1999 in poi. Esso consente di sapere quali sono i documenti divulgati, in quale caso il loro contenuto può essere visibile direttamente nella base di dati o ottenuto grazie al servizio di accesso ai documenti del Consiglio.

La trasparenza dell'**attività legislativa del Consiglio** è stata rilevata nel Consiglio europeo di Barcellona di marzo, sulla base di una relazione del segretario generale del Consiglio. In giugno, il Consiglio europeo di Siviglia ha deciso una maggiore apertura al pubblico delle sessioni del Consiglio, nelle varie tappe della procedura di decisione. All'inizio di ogni semestre, il Consiglio elabora l'elenco delle proposte interessate e, nella fase finale della procedura, il pubblico può accedere alla votazione e alle relative spiegazioni.

6. Il **portale EUR-Lex sul server Europa** fornisce un accesso alla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* che offre ai cittadini la possibilità di consultare la legislazione comunitaria in tutti gli ambiti. Dall'inaugurazione del portale nel giugno 2001, sono stati apportati diversi miglioramenti per renderlo più accessibile e facilitarne l'utilizzo. A partire dal gennaio 2002, è possibile consultare gratuitamente tutti i documenti ufficiali disponibili su EUR-Lex, in particolare quelli pubblicati nella Gazzetta ufficiale, indipendentemente dalla loro data di adozione o di pubblicazione e dal loro formato. L'accesso alla base di dati professionale CELEX resta a pagamento (tramite abbonamento o al momento della consultazione). Dallo scorso aprile, il servizio EUR-Lex offre una presentazione armonizzata di tutte le sue pagine, accessibile da Europa e dai siti web del Parlamento europeo e del Consiglio. La *base di dati PreLex* della Commissione fornisce informazioni in tutte le lingue sull'avanzamento della procedura legislativa, relativa ad un dato atto con *hyperlinks* con i testi correlati, nonché con l'*OEIL*, l'osservatorio legislativo del Parlamento europeo. Il cittadino può in tal modo prendere conoscenza di un iter legislativo, delle proposte legislative adottate dalla Commissione, delle rassegne stampa, nonché del testo finale adottato. Sono attualmente in corso attività al fine di integrare le posizioni comuni del Consiglio, le risoluzioni legislative e di bilan-

⁽¹⁾ (CE) n. 1049/2001.

⁽²⁾ COM(2001) 3714.

cio, nonché le iniziative del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.

3.1.2. Secondo asse d'azione: arrivare ai cittadini tramite la democrazia regionale e locale

1. La Commissione ha confermato nel libro bianco la sua intenzione di stabilire, in una fase iniziale dell'elaborazione politica, un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali e di introdurre «contratti tripartiti su obiettivi specifici», come progetti pilota in determinati ambiti ben definiti, come mezzo per semplificare i compiti legislativi e di attuazione, nonché le politiche comunitarie caratterizzate da un forte impatto territoriale.

La Commissione ha invitato inoltre il *Comitato delle regioni* a svolgere un ruolo più proattivo nell'esame dell'azione comunitaria, ad esempio preparando relazioni esplorative preliminari alle proposte della Commissione, per organizzare lo scambio delle migliori pratiche sulle modalità di coinvolgimento delle autorità locali e regionali nella fase preparatoria del processo decisionale europeo a livello nazionale. La Commissione ha chiesto agli Stati membri di esaminare come ottenere una maggiore partecipazione degli operatori locali e regionali nella definizione delle politiche comunitarie e di incoraggiare il ricorso ad accordi contrattuali con le loro regioni e le collettività locali, nel pieno rispetto dei sistemi costituzionali degli Stati membri.

2. Oltre alle consultazioni del grande pubblico, nel suo libro bianco sulla *governance* europea la Commissione riconosceva anche la necessità di **rafforzare le relazioni con le autorità regionali e locali** attraverso le loro associazioni nazionali ed europee. In tale contesto, i servizi della Commissione elaborano un documento di lavoro destinato ad identificare le misure potenzialmente in grado di stabilire un ponte con le associazioni nazionali ed europee delle autorità regionali e locali e di definire l'ampiezza e le condizioni di un tale dialogo.

La Commissione renderà accessibile il suo documento di lavoro sul suo sito web e lo trasmetterà alle principali associazioni interregionali e locali al fine di consultare tutte le parti interessate. Saranno consultati anche il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e gli Stati membri. Dopo questa fase di consultazione, nel corso del primo trimestre del 2003, la Commissione sarà in grado di adottare una comunicazione la cui applicazione sarà assicurata da tutti i servizi della Commissione.

3. Il **Comitato delle regioni** ha manifestato un particolare interesse per la parte del libro bianco dedicata alla democrazia regionale e locale. Nel marzo 2002 il libro bianco è stato oggetto di un parere del Comitato delle regioni in cui si approvava il libro bianco, in particolare, per quanto riguarda le parti relative alla decentralizzazione o alla cooperazione con le autorità regionali e locali e in cui si richiamava l'attenzione sui cambiamenti dei metodi di lavoro del CDR, indispensabili per poter svolgere un ruolo più proattivo nell'esame dell'azione comunitaria. Il Comitato chiedeva, inoltre, che gli fossero attribuiti poteri investigativi per accer-

tare il rispetto del principio della sussidiarietà e un mandato per il controllo dell'impatto delle direttive e dei regolamenti sulle autorità regionali e locali. I presidenti della Commissione e del Comitato delle regioni hanno firmato un protocollo di cooperazione che s'ispira ai principi della *governance* per quanto riguarda le modalità di cooperazione tra le due organizzazioni. L'obiettivo di tale protocollo è il miglioramento della funzione consultiva del Comitato, le sue implicazioni nel dibattito politico e la sua collaborazione in materia di politica dell'informazione e della comunicazione.

3.1.3. Terzo asse d'azione: rendere partecipe la società civile. Consultazioni più efficaci e trasparenti al centro dell'elaborazione delle politiche comunitarie

1. Il libro bianco insisteva sulla generalizzazione della pratica di apertura e di consultazione della società civile fin dalla fase dell'elaborazione delle politiche comunitarie. La prevista implicazione e consultazione della società civile sono altra cosa rispetto al *dialogo istituzionale* (con il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni) e al *dialogo sociale* tra le parti sociali ai sensi degli articoli 137-139 del trattato CE.

A motivo della loro rappresentatività, le organizzazioni padronali e sindacali hanno un ruolo particolare da svolgere nella preparazione della politica sociale. A livello comunitario, il trattato CE impone alla Commissione di consultare i datori di lavoro e i lavoratori nella fase di elaborazione delle proposte in campo sociale. In talune condizioni, datori di lavoro e lavoratori possono concludere accordi vincolanti, che sono in un secondo momento convertiti in legislazione comunitaria. Si tratta per le parti sociali di un ruolo chiaramente stabilito.

2. In esito ai lavori di miglioramento della *governance*, sono state formalizzate e rese più trasparenti anche le relazioni della Commissione con la società civile. La Commissione ha adottato **principi generali e norme minime in materia di consultazione delle parti interessate non istituzionali** ⁽¹⁾ sulle principali iniziative politiche da essa proposte. Le norme minime entreranno in vigore a partire dal 2003. L'idea generale è che applicando tali norme sarà possibile sapere esattamente a chi rivolgersi nella fase di elaborazione di una nuova politica, affinché tutti gli interessati dalla proposta possano partecipare meglio e più equamente al processo. La Commissione farà in modo, inoltre, che le informazioni necessarie per consentire una risposta siano ampiamente divulgate tramite portali di accesso su Internet. Le norme minime prevedono, tra l'altro, un termine minimo di otto settimane per rispondere, nonché un dispositivo di conferma della ricezione dei contributi e presentazione dei risultati della consultazione pubblica su Internet.

Un documento consultivo è stato oggetto di dibattito pubblico fino al 31 luglio 2002 ⁽²⁾ e la serie definitiva dei principi generali e delle norme minime non solo

⁽¹⁾ COM(2002) 704.

⁽²⁾ COM(2002) 277. I risultati della consultazione pubblica sono disponibili sul sito http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

definisce esplicitamente la portata di tali principi e di tali norme, ma stabilisce anche un chiaro legame con le procedure di valutazione d'impatto della Commissione. Le implicazioni operative dei principi generali e l'uso dei criteri di selezione per le consultazioni mirate sono stati spiegati in maniera più dettagliata. Identificando un gruppo target, la Commissione dovrà assicurarsi che le parti interessate abbiano l'opportunità di esprimere le loro opinioni. Inoltre, la Commissione ha spiegato il suo approccio che non consiste nell'elaborare procedure di consultazione giuridicamente vincolanti, rispettando la linea di demarcazione tra le sue consultazioni e le sue procedure decisionali ufficializzate.

3. La Commissione sta tuttora studiando la possibilità di creare **accordi di partenariato più ampi** con determinati settori della società civile organizzata. Tenendo conto delle osservazioni pervenute nel corso della consultazione sul libro bianco, essa opta per un metodo programmatico per garantire un'efficace messa in opera degli standard generali. Si ricorda che l'azione aveva un duplice obiettivo: da un lato, consentire alla Commissione di procedere a consultazioni più ampie di quanto previsto dagli standard minimi con i settori partner e, dall'altro, indurre, tramite tali accordi, le organizzazioni della società civile a rendere più rigorose le loro strutture interne, a fornire garanzie di apertura e di rappresentatività e a mettere alla prova le loro capacità di trasmettere informazioni e di condurre dibattiti negli Stati membri. Il Parlamento europeo non si è rivelato particolarmente disposto a conferire alle organizzazioni della società civile un ruolo che compete, del tutto o in parte, ai responsabili politici eletti a suffragio universale. Alcuni ambienti della società civile hanno espresso il timore dell'instaurazione «de facto» di un regime di associazioni privilegiate.
4. La base di dati **Coneccs** (consultazione, Commissione europea e società civile), che contiene informazioni sulle organizzazioni della società civile attive a livello europeo e sui quadri di consultazione a cui la Commissione ricorre per consultare la società civile, è divenuta pienamente operativa nel giugno 2002. Il sito Internet di Coneccs ⁽¹⁾ offre al pubblico informazioni generali sulle organizzazioni della società civile a scopo non lucrativo, istituite a livello europeo, nonché informazioni sui comitati ed altri organi consultivi a cui la Commissione si rivolge per consultare la società civile organizzata in maniera formale o strutturata. Il repertorio delle organizzazioni, compilato su base volontaria, funge unicamente da fonte di informazione, non da strumento per assicurare il consenso. Strumento dinamico, sottoposto a continui aggiornamenti, tale base ha avuto un'accoglienza favorevole nel corso del processo consultivo organizzato sulle norme minime di consultazione, a condizione che esso non diventi un sistema per accreditare determinate organizzazioni presso la Commissione.
5. Oltre a questo strumento generale sono stati istituiti **servizi on line** indirizzati agli ambienti della società civile più interessati da questioni specifiche (commercio internazionale, educazione e cultura ecc.). Tali servizi sono stati messi in opera dai servizi della Commissione che si occupano di politiche specifiche.

(1) http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs

6. Il **Comitato economico e sociale europeo** ha accolto favorevolmente il libro bianco. Nel suo parere sul libro bianco del marzo 2002, il Comitato sottolinea l'esistenza di un forte legame tra questo testo e la convenzione sul futuro dell'Unione. Esso segnala inoltre la necessità di vegliare sul rispetto della sussidiarietà orizzontale e verticale e di definire criteri di rappresentatività delle organizzazioni della società civile. Il Comitato reputa di poter svolgere un ruolo determinante nella definizione e nella strutturazione del dialogo civile e sottolinea l'importanza di rafforzare le informazioni dei cittadini sulle caratteristiche essenziali dell'Unione, nonché di fare più ampio uso degli strumenti non legislativi. È stato firmato un protocollo, tramite il quale la Commissione e il Comitato dichiarano che, nel quadro della definizione di nuove forme di *governance*, quest'ultimo è idealmente adatto a fungere da intermediario privilegiato tra le istituzioni dell'Unione e la società civile organizzata. Tale protocollo prevede espressamente che la Commissione inviti il CESE ad elaborare «pareri preliminari» e che la Commissione si affidi ad esso per approfondire le sue relazioni con la società civile organizzata.

3.1.4. Quarto asse d'azione: collegarsi con le reti

1. Il libro bianco constatava e analizzava, su scala europea ed internazionale, l'importanza sociale e politica crescente delle reti, intese come interazioni tra individui e/o organizzazioni (comunità, collettività regionali e locali, imprese, amministrazioni, centri di ricerca ecc.), in una maniera non gerarchica, nelle quali ciascun partecipante controlla una parte delle risorse necessarie alla realizzazione di un obiettivo comune, utilizzando come strumento privilegiato la comunicazione elettronica. La Commissione ha previsto, dunque, di sviluppare 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 e di analizzare le possibilità di migliorare il sostegno comunitario alla cooperazione transnazionale tra operatori regionali o locali, in vista della presentazione di proposte.
2. Gli operatori economici si organizzano sempre più in reti, fatto questo di cui la Commissione ha preso atto. Di norma, le federazioni europee orizzontali sono consultate riguardo a tutte le questioni e le organizzazioni professionali sono consultate su questioni settoriali. I canali utilizzati da tali organizzazioni per collegarsi alle loro basi nazionali e locali sono sempre più spesso quelli della comunicazione elettronica che consentono una partecipazione interattiva sempre più avanzata. Tale interattività è stimolata dagli strumenti messi a disposizione dalla stessa Commissione.

La Commissione ha istituito l'*Interactive policy making (IPM)* ⁽¹⁾, (Elaborazione interattiva delle politiche), per consentire il feedback spontaneo on line. L'European Consumer Centre Network (ECC Network, Rete europea dei centri dei consumatori), che partecipa all'iniziativa IPM, rappresenta un'importante interfaccia tra la Commissione e i consumatori europei. Essa ha il compito di assi-

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/yourvoice/index_it.htm

stere i consumatori nel far miglior uso del mercato interno e di fornire alla Commissione importanti e precise informazioni. Attualmente la rete ECC annovera tra i suoi membri 14 centri europei dei consumatori dislocati in 12 Stati membri e sarà sviluppata ulteriormente in futuro. La rete degli **Euro-info Centre** formata attualmente da 258 filiali al servizio delle PMI fino a livello locale (50 delle quali nei paesi candidati) funziona sia secondo una relazione verticale nei due sensi (Bruxelles, livello locale e ritorno) sia secondo una relazione orizzontale tra le parti interessate. La diffusione costante di informazioni, e in particolare sugli studi di casi reali in rapporto con l'attuazione della legislazione, contribuisce alla messa in opera o al riorientamento delle politiche. Le iniziative promosse dalle reti stesse, quali, ad esempio, la giornata annuale senza macchina e le Netdays nelle scuole hanno riscosso un successo crescente.

3. La Commissione ha adottato un piano d'azione sul seguito dell'iniziativa *eEurope* 2002, intitolato **eEurope 2005**, inteso a promuovere la sicurezza nei servizi, nelle applicazioni e nel contenuto, sulla base di un'infrastruttura a banda larga, di ampio accesso e sicura, garantendo al contempo l'accesso di tutti i cittadini alla società dell'informazione.
4. Oltre a fornire un contributo finanziario alle iniziative Solvit e IPM, lo scambio di dati tra amministrazioni (o **programma IDA**) ha messo a disposizione un servizio pubblico, il *Portale delle amministrazioni dell'UE*, attualmente in fase sperimentale. Per incoraggiare l'offerta di servizi on line di dimensione transfrontaliera tra le amministrazioni europee, il portale dovrà diventare un unico punto di accesso per tutti i centri di informazione e servizi pubblici on line per aiutare i cittadini e le imprese europee a realizzare attività e pratiche transfrontaliere.

3.2. Migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati

Progressi sostanziali sono stati realizzati sul piano degli impegni assunti dal libro bianco quanto a *migliori politiche, migliori normative e migliori risultati*. La Commissione ha adottato iniziative intese a potenziare l'intero ciclo di preparazione della politica: concezione delle politiche, scelta degli strumenti, attuazione e relativo controllo dell'attuazione degli atti normativi. Nell'adottare tali iniziative, la Commissione è stata incoraggiata e si è ispirata a numerose attività preparatorie realizzate dagli Stati membri e dalle organizzazioni internazionali, nonché alle risposte in genere positive delle parti interessate agli orientamenti principali del libro bianco.

3.2.1. Una migliore regolamentazione

1. Come annunciato nel libro bianco, nel giugno 2002 la Commissione ha proposto un vasto piano d'azione, «**Semplificare e migliorare la regolamentazione**» ⁽¹⁾, il cui

⁽¹⁾ COM(2002) 278.

obiettivo generale è lo sviluppo di una nuova cultura legislativa comune nell'ambito dell'Unione. Tale piano d'azione per il miglioramento del quadro normativo si ispira a proposte avanzate nel libro bianco e attua iniziative relative, tra l'altro, ad una migliore preparazione dell'azione comunitaria grazie al miglioramento delle attuali procedure di consultazione e di valutazione d'impatto, all'allargamento della scelta dei diversi strumenti politici, alla limitazione delle proposte agli elementi essenziali (estendendo il campo d'applicazione delle misure d'attuazione per completare i dettagli tecnici) e al lancio di un programma di semplificazione della legislazione comunitaria.

Tale piano d'azione include azioni proposte al Parlamento europeo e al Consiglio, in veste di legislatori comunitari, nonché azioni intese ad assicurare la qualità e l'efficacia del recepimento delle direttive e della legislazione da parte degli Stati membri.

Il piano d'azione suggerisce, tra l'altro, una più stretta collaborazione sul piano legislativo tra le diverse istituzioni, una valutazione annuale della qualità degli atti normativi e un più facile accesso del pubblico alla legislazione, in fase di elaborazione o già adottata, tramite EUR-Lex, un utilizzo più appropriato degli strumenti legislativi, la semplificazione e la riduzione della legislazione comunitaria, nonché il controllo della qualità della legislazione adottata. Nei confronti degli Stati membri, il piano d'azione prevede la trasmissione per via elettronica di notifiche nazionali, di consultazioni nazionali e di valutazioni d'impatto, nonché una più stretta collaborazione in materia di recepimento del diritto comunitario nel diritto nazionale. La Commissione ha quindi chiesto al *Parlamento europeo*, al *Consiglio* e agli *Stati membri* la loro necessaria collaborazione. In seguito a ciò, sono stati avviati negoziati interistituzionali in vista della conclusione di un accordo interistituzionale sul miglioramento della regolamentazione ⁽¹⁾.

2. Dal canto suo, la Commissione ha preso misure importanti per far sì che le proprie iniziative siano organizzate al meglio, in particolare tramite il quadro di consultazione pubblica (cfr. sopra), gli orientamenti su come intende utilizzare la consulenza degli esperti e il quadro di valutazione d'impatto delle iniziative previste. I principi che animano tali iniziative dovranno diventare parte integrante della deontologia amministrativa, anche per le altre istituzioni e gli altri organismi comunitari, nonché per gli Stati membri.
3. Nella sua comunicazione **sulla raccolta e l'utilizzo della consulenza degli esperti** ⁽²⁾, la Commissione stabilisce principi di base e linee direttive interne che regolano la raccolta e l'utilizzo dei pareri degli esperti da parte dei servizi della Commissione in tutte le fasi dell'elaborazione delle politiche della Commissione. Tale iniziativa si ispira alle migliori pratiche esistenti all'interno e all'esterno della Commissione e offre un quadro generale per promuovere tali pratiche in tutti i settori interessati. I principi e le linee direttive proposte hanno un duplice obiettivo:

⁽¹⁾ Il Consiglio europeo di Siviglia ha invitato le istituzioni a concludere un accordo interistituzionale entro il 2002.

⁽²⁾ COM(2002) 713.

- far sì che i servizi della Commissione si rivolgano agli esperti giusti e utilizzino la consulenza più appropriata al fine di stabilire una solida base di conoscenze per migliorare le politiche;
- stabilire i principi fondamentali della Commissione, ossia qualità, trasparenza ed efficacia in tale ambito.

Le linee direttive della Commissione riguardano la raccolta e l'utilizzo di consulenze e know-how in senso lato, senza limitarsi alla sola consulenza scientifica. Le linee direttive si applicheranno anche alle consultazioni che avranno luogo in seno a gruppi di esperti stabiliti dalla Commissione, ma esulano dalle procedure decisionali formali definite nel trattato o nel diritto derivato. Esse saranno applicate a partire dal 2003 e saranno sottoposte a continue verifiche, nonché ad una valutazione, tre anni dopo la loro entrata in vigore. Come annunciato nel libro bianco sulla *governance* europea, la Commissione valuterà fino a che punto le sue direttive potranno costituire la base di un metodo comune a tutte le istituzioni e a tutti gli Stati membri in tale settore.

4. Nella sua comunicazione sulla **valutazione d'impatto** ⁽¹⁾, la Commissione si impegna a realizzare gradualmente, a partire dal 2003, valutazioni d'impatto per tutte le iniziative legislative e politiche più importanti, dalla valutazione d'impatto normativo allo sviluppo sostenibile nei settori economico, sociale e ambientale. Sulla base di tali valutazioni si deciderà se l'azione dovrà essere presa a livello comunitario, alla luce del trattato e del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e sarà migliorata la qualità e coerenza delle politiche comunitarie.

Il metodo adottato dalla Commissione nella valutazione dell'impatto rivela uno sforzo importante verso una nuova cultura normativa, grazie all'integrazione in un unico strumento di tutte le valutazioni settoriali esistenti e riguardanti gli impatti diretti e indiretti delle misure proposte. Sono in fase di elaborazione linee direttive particolareggiate relative all'attuazione delle valutazioni d'impatto ad opera dei servizi della Commissione.

La Commissione ha proposto che anche le altre istituzioni attuino valutazioni d'impatto delle modifiche sostanziali delle proposte della Commissione. Tale questione è attualmente all'esame nel quadro delle negoziazioni per un accordo interistituzionale sul miglioramento del dispositivo regolamentare. Analogamente, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad intraprendere tali valutazioni al fine di migliorare la qualità delle misure nazionali di recepimento del diritto comunitario, in particolare per quanto riguarda le disposizioni supplementari aggiuntive degli atti legislativi, nonché le misure oggetto di notifica alla Commissione in forza della direttiva 98/34/CE ⁽²⁾.

Un'iniziativa specifica destinata a fornire contributi e reazioni sull'impatto delle iniziative legislative e politiche previste è l'European Business Test Panel (panel di

⁽¹⁾ COM(2002) 276.

⁽²⁾ La direttiva 98/34/CE prevede una procedura d'informazione nel campo delle norme e delle regolamentazioni tecniche.

consultazione delle imprese europee). Utilizzando strumenti di elaborazione interattiva delle politiche (IPM) e con l'aiuto degli Stati membri, la Commissione è attualmente impegnata nella creazione di un panel europeo di consultazione delle imprese, che comprende 4 000 imprese di dimensioni e settori diversi.

5. Il piano d'azione per una migliore regolamentazione ha inoltre sollevato la questione più ampia della **scelta degli strumenti più adatti per l'azione comunitaria** sulla quale la Commissione si è riservata il diritto di presentare proposte addizionali alla luce dello stato d'avanzamento delle attività della convenzione sul futuro dell'Unione ⁽¹⁾.

La Commissione ha sottolineato che i regolamenti e le direttive devono essere utilizzate conformemente allo spirito e alla lettera del trattato CE: un regolamento va utilizzato unicamente per un'azione che deve essere applicata in maniera uniforme in tutti gli Stati membri; una direttiva deve rispettare il concetto originale di direttiva quale sancito dal trattato ed essere uno strumento di fissazione del quadro giuridico e degli obiettivi da perseguire.

La Commissione intende far sì che, nella misura del possibile, le direttive siano di carattere generale e riguardino gli obiettivi, le scadenze e gli aspetti essenziali della legislazione. Spetterà al legislatore pronunciarsi sulla forma che tali elementi essenziali dovranno assumere, adottando una decisione politica, e rinviare le modalità tecniche e i dettagli a misure di esecuzione. Tale limitazione delle direttive, intesa, tra l'altro, a semplificare la legislazione, non deve in alcun modo compromettere le prerogative legislative del Parlamento europeo e del Consiglio, bensì, al contrario, permettere loro di concentrarsi sugli aspetti fondamentali della legislazione.

6. Nel libro bianco, e successivamente nel suo piano d'azione «migliore regolamentazione», la Commissione propone un maggior ricorso alle **alternative alla legislazione tradizionale** senza insidiare le disposizioni del trattato o le prerogative del legislatore. Essa ricorda inoltre che il trattato CE prevede già forme specifiche di coregolamentazione, in riferimento agli articoli 138 e 139 dello stesso trattato secondo i quali le parti sociali possono concludere accordi vincolanti a livello comunitario.

Sono diversi gli strumenti che, in determinate circostanze, consentono di realizzare gli obiettivi del trattato, semplificando il lavoro legislativo e la legislazione stessa (coregolamentazione, autoregolamentazione, metodo aperto di coordinamento).

Nel quadro di un atto legislativo, la *coregolamentazione* consente di attuare gli obiettivi definiti dal legislatore tramite le misure decise dalle parti attive e riconosciute nel campo in questione. La Commissione resta del parere che la coregolamentazione rappresenta una soluzione per concentrare il lavoro legislativo sugli aspetti essenziali e semplificarne e migliorarne l'attuazione, se delimitata da criteri definiti in un futuro accordo interistituzionale sul miglioramento della regolamentazione. L'*autoregolamentazione* interessa un ampio ventaglio di pratiche, norme

⁽¹⁾ COM(2002) 275.

comuni, codici di condotta e accordi volontari, definiti, su base volontaria, da operatori economici, sociali, ONG e gruppi organizzati per gestire e organizzare le loro attività. Rispetto alla coregolamentazione, l'autoregolamentazione non implica necessariamente un atto legislativo. La Commissione ha proposto criteri e modalità d'utilizzo di tali strumenti e di altri strumenti analoghi al fine di perseguire gli obiettivi del trattato; tali strumenti sono attualmente al centro di negoziati in vista di un accordo interistituzionale. Nella sua strategia politica annua per il 2003, la Commissione, che ha proposto orientamenti per il ruolo del *metodo aperto di coordinamento* nel libro bianco, prevede la realizzazione di una valutazione strategica del funzionamento del metodo nei settori nei quali è stato inizialmente applicato.

7. La Commissione ha proposto un maggior impegno, con l'appoggio del Consiglio e del Parlamento europeo, nel **semplificare l'acquis comunitario e ridurre il volume**. La Commissione propone che le istituzioni definiscano congiuntamente un *programma di semplificazione* della legislazione comunitaria. Essa identificherà i settori prioritari nei quali s'impone una tale semplificazione e ne informerà il legislatore. Il Parlamento europeo e il Consiglio che, in quanto legislatore, dovrà adottare le proposte finali di atti legislativi semplificati, dovrebbero adattare i metodi di lavoro in modo da ottenere procedure più rapide ed efficaci per semplificare la legislazione comunitaria. La Commissione reputa essenziale che questo aspetto sia contemplato da un accordo interistituzionale sul miglioramento delle normative, integrando e ispirando le attività in corso sul programma di codifica, lanciato dalla Commissione nel novembre 2001 ⁽¹⁾ e sui lavori di revisione ⁽²⁾.

3.2.2. Migliorare l'applicazione

1. Ispirandosi agli orientamenti del libro bianco riguardanti *migliori normative e migliori risultati e la ridefinizione delle politiche e delle istituzioni* nonché alle sue proprie iniziative in vista di una maggiore partecipazione e migliori politiche, anche la Commissione ha adottato diverse proposte chiave in vista del miglioramento dell'azione comunitaria.
2. L'articolo 202 del trattato CE fornisce una base fondamentale per le competenze d'esecuzione della Commissione. La sua applicazione, disciplinata dal diritto derivato corrispondente sulle **modalità di esercizio delle competenze di esecuzione** [la cosiddetta «comitatologia» ⁽³⁾], è pertanto di cruciale importanza negli sforzi intesi a ridefinire le istituzioni e a realizzare gli auspicati miglioramenti sul piano della legittimità, dell'efficacia e della credibilità della Comunità.

Nel libro bianco la Commissione sostiene che l'obiettivo di ridefinire le istituzioni giustificerebbe il riesame, se non l'eliminazione, delle attuali procedure di gestione e di regolamentazione, il tutto associato ad un riequilibrio delle responsabilità

⁽¹⁾ COM(2001) 645.

⁽²⁾ Accordo interistituzionale del 28 novembre 2001 per un ricorso più strutturato alla tecnica del rimaneggiamento degli atti giuridici, pubblicato nella GU C 77 del 28.3.2002 (pagg. 1-3).

⁽³⁾ Decisione 1999/468/CE del Consiglio.

delle istituzioni, conferendo alla Commissione la responsabilità principale dell'esecuzione della legislazione e rafforzando la possibilità per i due organi del legislatore comunitario (Parlamento e Consiglio) di controllare l'esercizio da parte della Commissione delle sue competenze d'esecuzione, quanto meno nei settori soggetti alla codecisione (articolo 251 del trattato CE).

In linea con tali orientamenti e mantenendo il contatto con l'indispensabile consulenza con i rappresentanti degli Stati membri, la Commissione propone di modificare la decisione 1999/468/CE ⁽¹⁾ del Consiglio. Essa propone, in particolare, di rivedere l'*iter normativo* vigente, per l'attuazione di misure nel quadro della codecisione, introducendo due fasi distinte. Nella *fase esecutiva* iniziale la Commissione sottoporrà un progetto di misura ad un comitato di rappresentanti degli Stati membri. Se entro un dato termine stabilito dalla Commissione il comitato si dichiara contrario al progetto di misura, la Commissione avrà a disposizione altro tempo per trovare una soluzione. Il progetto di misura della Commissione sarà in seguito trasmesso, nella seconda *fase di controllo*, al Parlamento europeo e al Consiglio. Ciascuna istituzione può, entro un dato periodo, respingere il progetto di misura d'esecuzione, nel qual caso la Commissione può presentare una proposta legislativa o procedere all'adozione della misura d'esecuzione, eventualmente modificata alla luce delle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio. Tale procedura è completata da una procedura d'urgenza, che prevede l'entrata in vigore di misure d'esecuzione prima che intervenga il controllo del legislatore. Tale modifica delle procedure di «comitatologia» sarà provvisoria, nell'attesa di un nuovo sistema di delega delle competenze di esecuzione, sulla base di una revisione dei trattati (cfr. punto 3.4).

3. Il libro bianco affermava che le agenzie di regolamentazione in ambiti di competenza chiaramente definiti migliorerebbero le modalità di applicazione e di attuazione delle norme in tutta l'Unione. Nella prospettiva di un ruolo crescente di tali agenzie, il libro bianco proponeva per tali agenzie determinate condizioni e annunciava che la Commissione avrebbe presentato un quadro dettagliato relativo alla creazione, al funzionamento e alla sorveglianza delle future agenzie di regolamentazione.

A tale scopo, la Commissione ha presentato una comunicazione che stabilisce un **quadro per le agenzie di regolamentazione** ⁽²⁾ al fine di facilitare la creazione di tali agenzie, salvaguardando l'unità e l'integrità della funzione di esecuzione a livello comunitario. Il quadro dettagliato prevede criteri per la creazione di agenzie di regolamentazione (atto istitutore, statuto giuridico, sede), per il loro funzionamento (sfera di competenza, organi dirigenti, statuto del direttore, possibilità di ricorso, procedure amministrative e di bilancio), nonché per i meccanismi comunitari di controllo di tali agenzie (controllo amministrativo, politico, finanziario e giuridico). La Commissione ha invitato il Parlamento e il Consiglio a formalizzare un

⁽¹⁾ COM(2002) 719.

⁽²⁾ COM(2002) 718.

quadro in vista della creazione di agenzie di regolamentazione sulla base dei principi enunciati nella sua comunicazione.

4. Il libro bianco illustrava l'idea di contratti tripartiti su obiettivi specifici in via sperimentale, quali mezzi per assicurare più flessibilità nell'attuazione dei compiti legislativi e di esecuzione delle legislazioni derivate o delle politiche a forte impatto territoriale. Nella fase di consultazione pubblica, molte entità territoriali (regioni o comuni) hanno manifestato il loro interesse a partecipare alla conclusione di contratti non appena la Commissione ne avrà definito obiettivi, natura e campo d'applicazione. Risultato di ciò è la comunicazione della Commissione su un **quadro per i contratti tripartiti tra la Comunità europea, gli Stati membri e le autorità territoriali** ⁽¹⁾. Facendo una distinzione tra i *contratti* tripartiti su obiettivi specifici (conclusi in applicazione diretta della legislazione di base della Comunità) e gli *accordi* tripartiti su obiettivi specifici (conclusi al di fuori del quadro legislativo europeo tra la Comunità europea, rappresentata dalla Commissione, uno Stato membro e le autorità territoriali), la comunicazione in oggetto ne definisce motivazioni e campo di applicazione. Quanto alle modalità di attuazione, la comunicazione propone una *clausola di autorizzazione* per un contratto tripartito da inserire in una proposta di regolamento, di direttiva o di decisione, nonché gli elementi essenziali di un *modello* di contratto o accordo tripartito. La Commissione prevede in un primo tempo di lanciare — a titolo sperimentale — *accordi* tripartiti su obiettivi specifici ⁽²⁾. Essa esaminerà la possibilità di proporre *contratti* tripartiti su obiettivi specifici una volta valutati tali progetti pilota.

La comunicazione ribadisce inoltre che i governi degli Stati membri indichino l'autorità regionale o locale competente e che i contratti o accordi tripartiti non possono causare distorsioni della concorrenza in seno al mercato unico.

5. **Reclami e infrazioni:** la raccolta d'informazioni avviata dal libro bianco sulla *governance* europea sull'applicazione del diritto comunitario si basava sulla ricerca, da un lato, di un miglioramento della qualità delle norme comunitarie e, dall'altro, di un miglioramento del loro controllo.

Sul primo aspetto verte il piano d'azione della Commissione per una migliore regolamentazione. Il secondo aspetto riguarda il controllo esercitato essenzialmente tramite le procedure di infrazione e di inadempienza e solleva due questioni essenziali:

- In che misura l'azione di controllo dell'applicazione del diritto comunitario tramite la procedura d'infrazione risponde alle esigenze di efficacia (risultato di una buona *governance*)?
- Come può essere migliorata tale efficacia? La Commissione deve rafforzare le sue iniziative? L'esercizio del potere discrezionale della Commissione può essere reso più efficace?

⁽¹⁾ COM(2002) 568.

⁽²⁾ Essa esaminerà la possibilità di finanziare tali accordi pilota su obiettivi specifici sulla base dell'articolo 48, paragrafo 2, del nuovo regolamento finanziario, che include il contenuto dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio del maggio 1999.

Per quanto riguarda la fissazione delle sue priorità nelle indagini su presunte violazioni del diritto comunitario, la Commissione ⁽¹⁾ sul modo di trattare possibili infrazioni stabilisce un approccio nuovo e più efficace. Essa specifica i casi in cui la Commissione avvierà procedure formali d'infrazione e i casi in cui saranno previsti altri approcci per violazioni del diritto comunitario. La comunicazione prevede inoltre un rafforzamento considerevole dell'approccio preventivo della Commissione e una maggiore cooperazione amministrativa con gli Stati membri, nonché una proposta intesa a garantire l'accesso alla giustizia a livello nazionale.

Riconoscendo il ruolo determinante del ricorrente nell'accertamento delle infrazioni del diritto comunitario, la Commissione ha adottato una comunicazione ⁽²⁾ relativa ai rapporti con il ricorrente in materia di violazioni del diritto comunitario. Conformemente alle osservazioni formulate dal mediatore europeo, tale guida classifica le diverse tappe amministrative nell'esame di un reclamo da parte della Commissione e prevede che i ricorrenti siano informati del risultato di tale esame.

6. Nel libro bianco sulla *governance* europea, la Commissione aveva annunciato che avrebbe proposto **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 sensibilizzare tribunali e giuristi dei diversi Stati membri nei confronti del diritto comunitario. La Commissione prevede di proporre accordi di gemellaggio nel 2003, in una prospettiva di riconversione del programma «Gemellaggi» ⁽³⁾, realizzato nel periodo di transizione.

3.3. Il contributo dell'Unione alla governance mondiale

1. Il libro bianco ha sottolineato che l'Unione deve *attuare con successo la riforma della governance a casa propria*, per essere credibile per *poter sollecitare cambiamenti a livello internazionale*; cambiamenti che deve promuovere con lo stesso impegno.
2. L'azione della Commissione in ambito internazionale è ispirata dal rispetto dei diritti e dei principi contenuti nella *Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, proclamata nel vertice di Nizza del dicembre 2000. La carta sensibilizza maggiormente i cittadini dell'UE sull'importanza primaria e sulla pertinenza dei diritti fondamentali, incoraggiando la coerenza tra gli approcci interni ed esterni dell'UE. Nel 2002 la Commissione ha adottato comunicazioni su un partenariato mondiale per uno sviluppo sostenibile ⁽⁴⁾, su risposte alle sfide poste dalla globalizzazione ⁽⁵⁾ e sulla responsabilità sociale delle imprese ⁽⁶⁾. L'UE ha dimostrato chiaramente di voler

⁽¹⁾ COM(2002) 725.

⁽²⁾ COM(2002) 141.

⁽³⁾ COM(2002) 347. Gestita con il sostegno del fondo Phare.

⁽⁴⁾ COM(2002) 82.

⁽⁵⁾ COM(2002) 81.

⁽⁶⁾ COM(2002) 347.

promuovere anche a livello internazionale i principi della *governance*, ai quali è fedele in casa propria. L'Unione europea ha contribuito ad una agenda della globalizzazione più solidale, impegnandosi affinché la liberalizzazione dei mercati sia realizzata in un quadro regolamentare più ampio (OMC, riunione di Doha, novembre 2001). L'Unione ha partecipato alla conferenza mondiale contro il razzismo (Durban, agosto-settembre 2001), ha contribuito ad accrescere l'assistenza pubblica allo sviluppo ed ha insistito sulla necessità di allargare e rafforzare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo e dei paesi con un'economia in transizione al processo decisionale e alla fissazione di norme economiche internazionali (conferenza internazionale per il finanziamento dello sviluppo, Monterrey, marzo 2002). Essa ha inoltre preso atto del suo impegno, riaffermandolo, nei confronti della messa in atto di dimensioni interne ed esterne dello sviluppo sostenibile a livello internazionale, adottando un approccio pluridimensionale. In tale contesto, sono obiettivi prioritari lo sradicamento della povertà e il cambiamento dei modelli di produzione e di consumo non sostenibili (vertice mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, Johannesburg, agosto-settembre 2002).

L'Unione europea si è inoltre fatta garante perché nessun genocidio, crimine di guerra o altro crimine contro l'umanità possa restare impunito, approvando l'entrata in vigore (nel luglio 2002) dello statuto di Roma ⁽¹⁾, che prevede la creazione della corte penale internazionale (CPI). L'Unione europea ⁽²⁾ ha confermato il suo sostegno all'istituzione rapida e al funzionamento efficace della CPI, nonché la sua determinazione ad incoraggiare il più ampio appoggio possibile a livello internazionale a tale organismo. Quest'ultima considerazione ha indotto l'UE a proporre l'instaurazione di un dialogo più ampio tra l'Unione europea e gli Stati Uniti su questo tema. Inoltre, ha spinto l'UE a prevedere, in quanto uno dei suoi principi guida per gli Stati membri, tenuto conto della necessità e della portata di possibili accordi con gli Stati Uniti, l'opportunità di un nuovo coinvolgimento degli Stati Uniti nel processo di istituzione della CPI.

3. In maniera meno *visibile*, la Commissione intensifica il suo **dialogo con gli esponenti governativi e non governativi dei paesi terzi**, sul ricorso a livello mondiale a nuovi strumenti, che vengano a complemento delle disposizioni vincolanti del diritto internazionale e sulla promozione di un dibattito su come l'Unione possa contribuire ad una riforma radicale delle istituzioni multilaterali. In tal modo, essa getta progressivamente le basi per futuri sviluppi dei meccanismi e della cooperazione in materia di *governance* mondiale. Nel corso di un seminario internazionale organizzato dalla Commissione ⁽³⁾ si è cercato di stabilire se e in quali condizioni gli esponenti governativi e non governativi dei paesi terzi dovranno partecipare all'elaborazione delle proposte di politica dell'Unione europea. Gli orientamenti ricavati dalle discussioni con i *protagonisti dei paesi terzi* sulla misura in cui la par-

⁽¹⁾ Adottato il 17 luglio 1998: conferenza diplomatica dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sull'istituzione di una corte penale internazionale (139 firmatari).

⁽²⁾ Consiglio «Affari generali e relazioni estere» del 30 settembre 2002.

⁽³⁾ «Commercio, *governance* e sviluppo sostenibile», Bruxelles, 24-25 giugno 2002.

tecipazione dei governi, dell'industria e della società civile dei paesi terzi al processo deliberativo dell'UE sia legittima o auspicabile hanno confermato il punto di vista esposto nel libro bianco sulla *governance*. L'argomento fondamentale a favore di una presa in considerazione delle opinioni degli esponenti dei paesi terzi nel processo di deliberazione dell'UE è che ne risulterebbe avvantaggiata la qualità delle decisioni adottate e la forza e credibilità dell'azione dell'UE. Nello stesso tempo, le parti interessate dell'Unione e quelle dei paesi terzi accettano una delimitazione tra processo deliberativo e decisionale. Tale equilibrio si è tradotto recentemente, ad esempio, in un documento elaborato dai servizi della Commissione e dal rappresentante del commercio degli Stati Uniti. Le direttive relative alla cooperazione e alla trasparenza nell'attività regolamentare favoriscono l'azione comune volontaria di legislatori di entrambe le sponde dell'Atlantico ⁽¹⁾.

4. Nel contesto delle discussioni sulle alternative in campo normativo in seno al processo decisionale dell'UE, la Commissione ⁽²⁾ ha preso in esame anche il **campo di applicazione di approcci per una legislazione non vincolante a livello internazionale**. I primi risultati portano la Commissione a ritenere lo spazio e la politica mondiale meno sicuri e meno trasparenti dello spazio comunitario e bisognosi, quindi, di leggi vincolanti che garantiscano la necessaria sicurezza e trasparenza. Tuttavia, la Commissione non trascura gli strumenti legislativi non vincolanti in quanto complementi innovatori — non sostitutivi — della legislazione vincolante. È il caso, in particolare, della responsabilità sociale dell'impresa, un concetto che potrà essere preso in esame in maniera più approfondita come una possibile opzione positiva per le imprese.
5. Su come l'Unione possa contribuire ad una **riforma globale delle istituzioni multilaterali** e migliorare la cooperazione, la Commissione elabora un approccio più generale e più strategico sia per se stessa sia per l'Unione nelle loro relazioni con il sistema delle Nazioni Unite e le istituzioni di Bretton Woods. L'obiettivo della Commissione è consolidare e rafforzare il coordinamento sistematico dell'Unione in seno al sistema delle Nazioni Unite. Essa propone inoltre di consolidare progressivamente la rappresentanza dell'UE nelle istituzioni di Bretton Woods e di sostenere la coerenza politica tra le Nazioni Unite, l'OMC e le istituzioni di Bretton Woods. L'Unione europea può avere un ruolo decisivo nella promozione della cooperazione tra le istituzioni sulla base di nuovi modelli, concepiti per far fronte ad un mondo in rapida evoluzione. Il suo ruolo non dovrà tuttavia limitarsi alla messa in atto del processo. Essa si sforza anche di rimediare ad una partecipazione inappropriata dei paesi in via di sviluppo, che solleva spesso interrogativi riguardanti la legittimità delle organizzazioni internazionali. Sulle suddette questioni è allo studio della Commissione la creazione di un foro di discussione politica non burocratico, al fine di incoraggiare un più libero scambio di pareri, che esuli dallo schema formale di negoziazione.

⁽¹⁾ Le linee direttive sulla cooperazione e la trasparenza sono state adottate nel quadro del partenariato economico transatlantico (PET), che è un'iniziativa commerciale UE-US.

⁽²⁾ «Commercio, *governance* e sviluppo sostenibile», cfr. dianzi.

6. Per esercitare le responsabilità di una potenza mondiale e contribuire alla *governance* mondiale, l'UE dovrà parlare più spesso con un'unica voce. Quanto alla revisione (nel quadro degli attuali trattati) della rappresentanza internazionale dell'UE, la Commissione ha presentato alla convenzione una posizione iniziale ⁽¹⁾, proponendo una cooperazione più stretta tra l'alto rappresentante e la Commissione, il rafforzamento del ruolo politico delle delegazioni esterne della Commissione, nonché una partecipazione congiunta a determinati lavori della Commissione e del Consiglio. Essa ha proposto inoltre una partecipazione coordinata ai dibattiti del Parlamento europeo, ossia la presentazione di iniziative e documenti congiunti. Nel secondo documento presentato alla convenzione, la Commissione ⁽²⁾ ha proposto una prima modifica istituzionale consistente nella creazione di un posto di *segretario dell'Unione europea*, vicepresidente della Commissione, dotato di statuto particolare. Il segretario dell'Unione, che sarà nominato congiuntamente dal Consiglio europeo e dal presidente designato della Commissione, rappresenterà l'Unione europea presso terzi per quanto riguarda la gestione delle azioni di politica estera e sarà responsabile dell'attuazione delle decisioni comuni.

3.4. Ridefinire le politiche e le istituzioni

1. Nel libro bianco, che si basava sull'ipotesi di un trattato senza modifiche, la Commissione proponeva di esercitare il suo diritto di iniziativa per concentrare maggiormente il dibattito sulla coerenza delle politiche e sulla definizione di obiettivi a lungo termine, avvalendosi degli attuali meccanismi di pianificazione strategica e di programmazione. La Commissione annunciava inoltre la sua intenzione di presentare proposte alla prossima conferenza intergovernativa volte a ridefinire la propria responsabilità esecutiva, razionalizzando e facilitando il controllo del legislatore sul modo in cui essa esercita il suo potere esecutivo.
2. Nella sua proposta intesa a stabilire un quadro per la creazione di **agenzie di regolamentazione** a livello comunitario, la Commissione ha cercato di migliorare l'attuazione e il controllo delle norme comunitarie, insistendo sulla salvaguardia della **unità e integrità della funzione esecutiva** a livello comunitario. Nella sua proposta, la Commissione sostiene fermamente la sua responsabilità nell'esercizio della funzione esecutiva e espone le modalità della creazione, del funzionamento e del controllo delle agenzie di regolamentazione, conformemente al loro mandato pubblico e all'autonomia operativa.

Nel campo di applicazione del trattato attuale, la proposta della Commissione di rivedere le procedure di **comitatologia**, effettuando una più netta distinzione tra **funzione di esecuzione e di controllo**, riequilibra e rafforza il controllo della funzione esecutiva della Commissione **tramite i due organi del legislatore comunitario** (Parlamento e Consiglio).

⁽¹⁾ COM(2002) 247.

⁽²⁾ COM(2002) 728.

Obiettivi analoghi sono alla base, inoltre, del secondo contributo della Commissione ⁽¹⁾ alla convenzione, che propone di modificare il trattato, per consentire una più netta distinzione tra i ruoli legislativo ed esecutivo delle istituzioni, e che conferisce alla Commissione la responsabilità principale dell'applicazione della legislazione sotto il controllo politico del legislatore.

3. La Commissione ha adottato e attuato un nuovo ciclo di **pianificazione strategica e programmazione**, già previsto nel suo libro bianco relativo alla *Riforma della Commissione* ⁽²⁾. All'inizio dell'anno, la Commissione adotta la strategia politica annua (APS) fissando le priorità politiche per l'anno seguente, identificando le iniziative più importanti che contribuiranno a realizzare le priorità prefissate, consentendo in tal modo l'elaborazione degli orientamenti di bilancio per l'anno in questione. Tale strategia, da discutersi con il Parlamento europeo e il Consiglio, costituisce la base per l'elaborazione del progetto preliminare di bilancio, nonché del programma legislativo e di lavoro della Commissione e delle altre istituzioni per l'anno in questione.

Per meglio strutturare e meglio coordinare le priorità politiche e sottoporle al pubblico, la strategia politica annua per il 2003 ⁽³⁾ è un esempio della messa in atto di questo nuovo ciclo e rientra pienamente nello spirito che anima il libro bianco sulla *governance*. Il Consiglio «Affari generali» si è detto compiaciuto delle priorità definite dalla Commissione e dell'opportunità offerta dalla presentazione dell'APS per portare avanti il dialogo sulla pianificazione strategica e sulla programmazione. Se tali consultazioni devono lasciare impregiudicato il diritto d'iniziativa della Commissione, il Consiglio ha invitato quest'ultima a tener conto delle osservazioni formulate dagli Stati membri, in particolare nella fase di elaborazione del suo programma legislativo e di lavoro. Per la prima volta, la Commissione ha adottato una *valutazione intermedia* della sua strategia politica annua, alla luce del dialogo strutturato, intrapreso, con buoni risultati, con il Parlamento europeo e il Consiglio ⁽⁴⁾. Nell'ottobre 2002 la Commissione aveva adottato il programma legislativo e di lavoro per il 2003.

3. Nel libro bianco, la Commissione ha invitato il Consiglio a migliorare il coordinamento tra le diverse formazioni e a rafforzare le sue capacità di orientamento politico e la coerenza tra le azioni dell'Unione europea e quelle degli *Stati membri*. Essa ha inoltre invitato il *Consiglio europeo* a ridefinire le sue attività sugli obiettivi strategici e i *parlamenti nazionali* e il *Parlamento europeo* a incoraggiare il dibattito pubblico sul futuro dell'Europa e sulle sue politiche. Nella sua riunione di Siviglia, il Consiglio europeo ha adottato misure relative **alla struttura e al funzionamento del Consiglio**, intensificando il trattamento di questioni istituzionali e orizzontali e le misure per dare un seguito ai Consigli europei. Il numero delle formazioni del Consiglio è stato ridotto, per cui risulta rafforzato il coordinamento tra le diverse

⁽¹⁾ COM(2002) 728.

⁽²⁾ COM(2000) 200.

⁽³⁾ SEC(2002) 217.

⁽⁴⁾ COM(2002) 427, comunicazione «Seguito dato alla strategia politica annua per il 2003».

formazioni come pure la sua capacità di partecipazione politica. Il Consiglio europeo di Siviglia ha inoltre deciso **agende più strategiche per il Consiglio europeo**. Il Consiglio europeo adotterà, sulla base di una proposta congiunta delle presidenze interessate, elaborata di concerto con la Commissione, nonché su raccomandazione del Consiglio «Affari generali», un **programma strategico pluriennale** per i prossimi tre anni. Il primo programma strategico sarà adottato nel dicembre 2003. Al contempo, nel suo secondo documento per la convenzione, la Commissione ha proposto che il futuro trattato costituzionale crei una istanza formale di decisione per gli Stati membri che fanno parte della zona euro, che funzionerebbe come «Consiglio Ecofin nell'eurozona».

4. Conclusioni

Con il libro bianco sulla *governance* europea del luglio 2001, la Commissione voleva lanciare un ampio dibattito ed incoraggiare l'azione volta a realizzare gli obiettivi e i principi fondamentali che sono alla base di una buona *governance* in Europa.

La *governance* europea è incentrata sui principi e sugli strumenti per la procedura decisionale nel contesto di livelli diversi di operatori e responsabili delle decisioni in Europa, dalla Comunità europea, attraverso gli Stati membri, fino alle autorità regionali e locali e alle parti private. La coesistenza e interdipendenza di diversi livelli di *governance* costituiscono palesemente sfide senza precedenti.

La Commissione è convinta dell'importanza di un miglioramento della *governance* e reputa giustificati gli obiettivi e gli approcci di base del libro bianco e, soprattutto, la necessità di:

- migliorare la partecipazione, in senso ascendente, alla concezione e all'attuazione delle politiche dell'UE;
- allargare la scelta degli strumenti normativi per rispondere alle sfide della *governance*;
- disporre di istituzioni europee più efficaci, con responsabilità nettamente definite.

La presente relazione sottolinea i progressi realizzati nel corso degli ultimi 16 mesi. Essa rivela che la Commissione ha già elaborato e avviato la maggior parte delle azioni proposte nel libro bianco. Alcune questioni chiave sollevate nel corso della consultazione pubblica, quale la legittimità democratica delle istituzioni comunitarie, saranno riprese nel corso dei lavori della convenzione.

Tuttavia, non sarà possibile sfruttare a pieno il potenziale della *governance* europea fino a quando non sarà riconosciuta l'ampiezza delle sfide. In particolare:

- il libro bianco ha sottolineato che la *governance* europea richiede uno sforzo collettivo di tutte le parti. La Commissione fa riferimento in proposito agli inviti all'azione già rivolti ad altre istituzioni e organismi, nonché agli Stati membri e alle altre parti pubbliche e private. Con la presentazione del libro bianco, la Commissione ha ribadito tale invito sulla base di azioni più concrete, in particolare nel quadro delle sue iniziative in materia di «una migliore regolamentazione», lanciate allo scopo specifico di raggiungere un'intesa interistituzionale;
- l'agenda della *governance* europea non può limitarsi al libro bianco della Commissione. Il libro bianco rappresentava infatti solo un contributo, adeguato al momento e alle circostanze. La Commissione è convinta della pertinenza delle questioni sollevate e delle linee di massima proposte nel libro bianco. Sono obiettivi che vanno portati avanti nel seguito della *governance* e nel contesto della preparazione delle modifiche del trattato.

Nel 2003 e oltre, la Commissione intende portare avanti l'agenda fissata nel libro bianco, in funzione dei risultati della consultazione pubblica. Essa spera inoltre di giungere ad un accordo sulle iniziative già avviate e fornire ulteriori contributi alla *governance* nel quadro della riforma dei trattati.

ALLEGATO I

La consultazione pubblica

La consultazione pubblica sul libro bianco sulla *governance* è durata otto mesi, dal 25 luglio 2001 al 31 marzo 2002. In esito a tale processo di consultazione, sono pervenuti 260 contributi scritti ⁽¹⁾.

La modesta quantità di contributi è riconducibile forse, in parte, al fatto che il «processo politico» (strumenti di direzione e meccanismi di decisione) è solo una faccia della medaglia della *governance*. L'altra è la politica dell'Unione europea stessa. A tale proposito, alcuni autori di contributi hanno espresso dei dubbi circa l'opportunità di mantenere il libro bianco su un piano astratto, in quanto avevano sperato che esso trattasse anche ambiti importanti della politica CE/UE, quale la politica estera, l'allargamento o l'unione economica e monetaria (UEM).

Il concetto di *governance* del libro bianco in quanto tale ha provocato reazioni pressoché analoghe da parte delle autorità pubbliche/politiche (27 %), della società civile organizzata (22 %) e degli operatori socioeconomici (22 %). Esso ha inoltre suscitato reazioni importanti da parte del mondo accademico (16 %), mentre i contributi dei privati hanno rappresentato il 13 %. *I grafici 1 e 2 illustrano le risposte ripartite per fonte (cifre assolute e percentuali)*. Le risposte delle autorità pubbliche/politiche erano rappresentate quasi esclusivamente da contributi delle autorità locali e regionali ⁽²⁾.

Quanto alla ripartizione geografica delle risposte, il quadro si presenta meno uniforme. A prescindere dalle risposte transnazionali (29 %), hanno prevalso quelle del Regno Unito (23 %). Le risposte pervenute dagli altri Stati membri oscillano tra lo 0 % e l'11 %, mentre quelle dei paesi terzi rappresentano l'8 %. *I grafici 3 e 4 illustrano le risposte per Stato membro (cifre assolute e percentuali)*.

La risposta istituzionale non è stata uniforme. I governi di Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia hanno formulato pareri scritti, mentre il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato

⁽¹⁾ I contributi sono reperibili sul sito web della *governance* della Commissione europea: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm. Altre reazioni e scambi di pareri su questioni attinenti alla *governance* sono pervenuti tramite i meccanismi di elaborazione interattiva delle politiche (IPM) e il sito «La vostra voce in Europa», nonché nel quadro del dibattito aperto interattivo sul futuro dell'Europa sul sito «Futurum».

⁽²⁾ Ai fini della presente relazione, la *categoria società civile* comprende le associazioni dei cittadini: ONG, organizzazioni dei consumatori, gruppi di protezione dell'ambiente, gruppi culturali, associazioni di volontariato, chiese ecc., mentre la *categoria socioeconomica* comprende le parti sociali («quadri» e «lavoratori»), le organizzazioni professionali, le imprese pubbliche e private e le camere di commercio. La *categoria pubblica/politica* comprende entità pubbliche: in primo luogo le regioni, i comuni, le associazioni di regioni e comuni, nonché gli Stati membri; infine, la *categoria universitaria* comprende sia contributi di università sia contributi individuali.

delle regioni hanno presentato pareri. Il Consiglio e otto governi degli Stati membri si sono astenuti.

Le proposte del libro bianco relative al tema «migliore partecipazione» hanno riscosso il 44 % dell'interesse, mentre quelle relative a «migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati» il 32 %. Il 19 % delle osservazioni riguardava la «ridefinizione delle politiche delle istituzioni dell'UE» e il 5 % la questione del «contributo dell'Unione europea alla *governance* mondiale» ⁽¹⁾. *I grafici 5 e 6 indicano le osservazioni relative ai diversi temi del libro bianco (cifre assolute e percentuali).*

Le osservazioni vertevano essenzialmente sulla consultazione della società civile (48 % dei commenti riguardavano la «migliore partecipazione»), sul dialogo con i governi regionali e locali (26 % dei commenti riguardavano la «migliore partecipazione») e sul miglioramento regolamentare (49 % dei commenti riguardavano «migliori normative e politiche nella prospettiva di migliori risultati»). Alcuni temi hanno suscitato le reazioni dell'intera società, mentre altri di un pubblico specifico. Ad esempio, il tema della consultazione della società civile ha destato l'interesse generale, mentre le osservazioni sul dialogo con i governi regionali e locali provenivano quasi esclusivamente da autorità pubbliche/politiche, vale a dire Stati membri e autorità regionali e locali. *Il grafico 7 indica la ripartizione delle osservazioni per fonte.*

Messaggi chiave della consultazione pubblica

I principali messaggi della consultazione pubblica sono stati analizzati in termini di contenuto invece che in termini di *fonte* ⁽²⁾.

- La reazione pubblica è ampiamente favorevole alla definizione data dal libro bianco dei **principi che sono alla base della *governance* dell'Unione europea**, ossia l'*apertura, la partecipazione, la responsabilità*, l'efficacia e la coerenza, in quanto principi costitutivi della buona *governance*. È stata proposta anche l'aggiunta di altri principi, quali la legittimità democratica e la sussidiarietà.
- Alcuni contributi **raccomandano** al libro bianco di **trattare la questione della scarsa partecipazione e implicazione dei cittadini** nell'UE, ritenendo, tuttavia, che le cause delle difficoltà siano trattate in maniera inadeguata e che siano inadeguate le soluzioni proposte.
- Vi sono dubbi sul fatto che l'analisi e l'approccio del libro bianco riflettano una visione dettata dall'**interesse proprio della Commissione** per il suo ruolo nell'esecutivo.

⁽¹⁾ La maggior parte dei 260 contributi pervenuti contenevano osservazioni e commenti su più di una delle azioni proposte. La somma di tutti i commenti su tutte le azioni proposte è servita per calcolare la risposta relativa ai diversi temi del libro bianco.

⁽²⁾ I risultati dettagliati della consultazione pubblica, nonché un'analisi più approfondita della correlazione tra i contributi e gli ambiti trattati/orientamenti proposti, sono reperibili all'indirizzo Internet http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm, il sito web della Commissione europea sulla *governance*.

- Alcuni degli intervenuti hanno rilevato che la **portata dell'agenda della *governance* proposta nel libro bianco** è limitata, in quanto mette l'accento prevalentemente sull'efficacia e l'efficienza del sistema decisionale. La «semplificazione» ventilata dal libro bianco, secondo la quale il dibattito sulla *governance* viene equiparato al dibattito sul deficit democratico, ha suscitato un importante flusso di contributi sulla legittimità democratica in rapporto alle istituzioni e a determinati approcci del libro bianco.
- Si appoggia una (ri)definizione delle funzioni essenziali e di una Commissione orientata ai compiti che le sono propri.
- Vi è la volontà di impegnarsi in consultazioni e di partecipare all'elaborazione delle politiche dell'UE, abbinata alla precisa richiesta da parte della società civile e degli operatori regionali e locali di un'azione concreta da parte della Commissione.

L'apertura verso una maggiore partecipazione all'elaborazione delle politiche dell'UE

- **Informazione, una condizione preliminare:** molti contributi sostenevano che, per un maggior coinvolgimento dei cittadini, fosse necessaria una maggiore e migliore informazione da parte delle istituzioni europee e riguardo alle stesse. Il regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti [(CE) n. 1049/2001] è in genere ben accetto, ma l'accesso ai documenti non costituisce di per sé un'informazione sufficiente sulla procedura decisionale dell'UE. S'impone pertanto uno sforzo più intenso per informare i cittadini, per rimediare alla loro disaffezione e migliorarne la partecipazione.
- **Chiarezza sulla natura di una «migliore partecipazione»:** molti sono favorevoli ad una maggiore trasparenza, un maggior coinvolgimento e una maggiore partecipazione, che sono visti come mezzi utili per rafforzare la responsabilizzazione e apportare in tal modo forza e vitalità alle istituzioni comunitarie, distinguendo tuttavia tra maggiore partecipazione e maggiore legittimità democratica dell'Unione europea e delle sue istituzioni.
- **La consultazione e il coinvolgimento della società civile non devono arrecare danno ai sistemi rappresentativi:** per molti è evidente ed è stato sottolineato che la consultazione e il coinvolgimento della società civile non dovranno intaccare i sistemi rappresentativi.
- **Società civile: questioni di rappresentatività e di responsabilità:** la maggioranza delle parti interessate teme che una partecipazione rafforzata sia subordinata e legata ad una maggiore responsabilizzazione degli operatori della società civile. Esse si oppongono decisamente all'imposizione di requisiti alle strutture interne delle organizzazioni della società civile. Gli esponenti della società civile ritengono che la Commissione dovrà garantire la rappresentatività, tenendo conto dell'intera gamma di pareri.
- **Necessità di riconoscere i diversi livelli della società civile europea:** la Commissione non dovrà concentrarsi *unicamente* sulle strutture transnazionali. A tale proposito, i

contributi hanno sottolineato il rischio di una erosione dinamica delle strutture nazionali di legittimazione e di partecipazione a vantaggio di nuovi ambiti transnazionali.

- **Stabilire un dialogo con le autorità pubbliche infranazionali: i vincoli costituzionali in contrapposizione alla volontà di impegnarsi:** le proposte relative ad una maggiore partecipazione dei livelli regionali e locali all'elaborazione delle politiche (*dialogo con le autorità regionali e locali*) e all'applicazione delle politiche (*contratti tripartiti su obiettivi specifici*) hanno suscitato prevalentemente reazioni nei settori direttamente interessati, il che dimostra che esiste un interesse, ma che si chiede anche una chiarifica delle idee della Commissione. Dalle reazioni è emersa l'esistenza di una spaccatura tra la percezione critica o scettica da parte dei governi nazionali (il trattato regola unicamente la relazione tra le autorità nazionali e le istituzioni europee; la partecipazione delle autorità infranazionali al processo decisionale comunitario è pertanto considerata come un'intrusione nell'organizzazione interna degli Stati membri) e il Parlamento europeo, da un lato, e il vivo interesse mostrato dalla maggior parte delle regioni e dei comuni, dall'altro. In molti contributi si invita ad un dialogo *diretto*, permanente e strutturato, con l'UE, piuttosto che tramite l'intermediazione delle associazioni europee e nazionali.
- **Gli operatori regionali e locali chiedono una «sussidiarietà verticale»:** in larga parte delle risposte delle autorità regionali e locali si accenna al concetto di «sussidiarietà verticale», che va necessariamente contemplata da un nuovo trattato. Si teme inoltre che uno «statuto speciale» previsto dal trattato per le regioni costituzionali rischi di accrescere le disuguaglianze tra le regioni.
- **Uno statuto rafforzato per il Comitato delle regioni in contrapposizione alla riforma:** i pareri degli interessati riguardo all'eventuale ruolo del Comitato delle regioni erano discordanti. Alcuni contributi erano favorevoli ad un rafforzamento dello statuto del Comitato delle regioni, mentre altri sostenevano la necessità di una revisione istituzionale completa affinché il Comitato rappresenti meglio le «regioni» e sia più proattivo.

Verso un miglioramento della politica e del processo legislativo dell'Unione europea

- **Migliori politiche e una migliore regolamentazione: compromesso tra la supremazia istituzionale e l'efficacia:** le reazioni sostenevano generalmente l'allargamento della gamma degli strumenti politici dell'UE e il maggior ricorso agli strumenti non legislativi. Tuttavia, esse rivelano anche la necessità di conciliare due aspetti: da un lato, si ritiene che, in molti casi, i nuovi meccanismi normativi e gli strumenti non legislativi si siano rivelati più efficaci e più efficienti della legislazione tradizionale, dall'altro, una migliore efficacia non può giustificare un trasferimento delle competenze decisionali alle parti interessate non legittimate democraticamente.
- **Migliore preparazione della regolamentazione:** l'impegno a pubblicare linee direttive sul ricorso al parere degli esperti da parte della Commissione ha riscosso pieno

favore. Gli intervenuti hanno sostenuto la necessità di una base scientifica solida per le proposte politiche, nonché l'importanza di pareri indipendenti e identificabili. Essi hanno riconosciuto, inoltre, che una valutazione ex ante dell'impatto contribuirà all'equilibrio e alla qualità delle decisioni.

- **Quanto alla scelta dello strumento politico**, i pareri sono discordi. Mentre alcuni optano, per motivi di chiarezza, per norme fisse sugli ambiti politici e sugli strumenti corrispondenti, altri preferiscono, per ragioni di flessibilità, che la scelta dello strumento politico sia decisa caso per caso.
- **Meccanismi normativi alternativi (coregolamentazione, autoregolamentazione, metodo aperto di coordinamento)**: gran parte delle risposte del pubblico, segnatamente degli operatori socioeconomici, è favorevole ad una valutazione paritaria di tutti gli strumenti politici, quelli nuovi inclusi. Le parti istituzionali (il Parlamento europeo, in particolare) sono più reticenti e ritengono necessario un esame approfondito.
- **Comitatologia: questioni riguardanti una possibile riforma**: gli ambienti accademici ed istituzionali hanno espresso il loro disaccordo nei confronti della proposta della Commissione di abolire le procedure dei comitati di regolamentazione e di gestione e di conservare solo le procedure consultive. Essi ritengono che il libro bianco non offra alternativa al controllo da parte del Consiglio delle competenze di esecuzione della Commissione. Secondo loro, una modifica delle competenze d'esecuzione nell'UE comporterebbe una riduzione della legittimità demografica delle decisioni adottate. Essi hanno sottolineato, inoltre, che abolire i comitati di regolamentazione e di gestione supporrebbe la sostituzione delle procedure di ricerca del consenso da parte di competenze della Commissione non soggette a controllo. Un altro argomento a sostegno della loro posizione è che la riforma della comitatologia va al di là del quadro della *governance* e necessita, pertanto, di una modifica del trattato (articolo 202 del trattato CE).
- **Agenzie di regolamentazione: si esprimono riserve circa una dispersione delle competenze decisionali**: la maggioranza delle risposte del libro bianco ha espresso riserve riguardo alla creazione di agenzie di regolamentazione a livello comunitario. Alcuni hanno sottolineato il fatto che il trattato conferisce alla CE competenze amministrative proprie solo in rari ambiti nei quali l'amministrazione comunitaria sembra l'unico mezzo efficace di attuazione. Secondo altri, non è tuttora dimostrata la necessità di agenzie di regolamentazione a livello comunitario. Altri hanno sollevato le questioni della trasparenza e del controllo democratico, altri ancora hanno messo in dubbio il valore aggiunto di nuovi livelli di partecipanti ed hanno sottolineato il rischio che il processo decisionale sia ancor meno comprensibile agli occhi dei cittadini.
- **Rispetto del diritto comunitario: l'allargamento costituisce la sfida principale**: l'impegno della Commissione a codificare le procedure di denuncia è accolto in genere favorevolmente, ma taluni hanno espresso timori per la prevista decentralizzazione del trattamento delle procedure d'infrazione. Si evidenziano i problemi posti dalla scarsa familiarità dei giuristi nazionali con il diritto europeo e il rischio che sen-

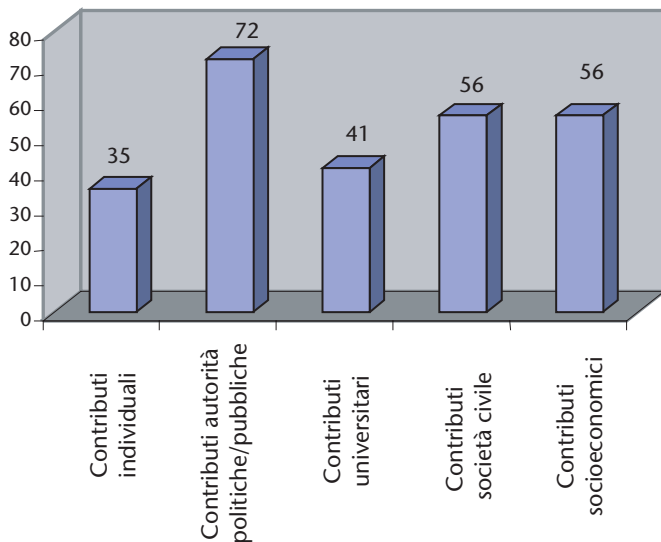
tenze contraddittorie comportano per l'applicazione uniforme di tale diritto. Dalle risposte è emerso che, per quanto riguarda la politica di recepimento e di trattamento delle violazioni, la sfida principale sembra essere rappresentata dal prossimo allargamento.

Istituzioni democratiche ed efficaci e obiettivi politici europei

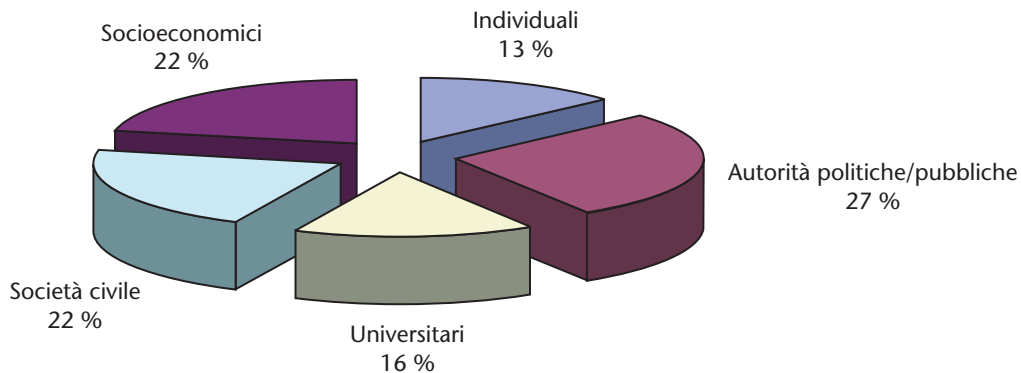
- **Metodo comunitario:** è ampiamente approvata l'adesione del libro bianco al metodo comunitario. La proposta focalizzazione del ruolo legislativo del Parlamento europeo e del Consiglio sui principi essenziali, delegando alla Commissione i dettagli tecnici e l'applicazione, ha riscosso ampi favori, ma ha destato anche molti interrogativi. Si propone che il ruolo allargato, come previsto, per la Commissione abbracci diverse scelte politiche al di sotto del livello dei «principi essenziali», ma comunque ad un livello politico elevato.
- **Messa in guardia contro strategie conflittuali:** gli intervenuti hanno contestato l'idea del libro bianco secondo la quale *«Il Consiglio dovrà votare non appena sembra profilarsi una maggioranza qualificata piuttosto che portare avanti le discussioni alla ricerca dell'unanimità»*. Essi hanno inoltre segnalato il rischio che comporterebbe per il metodo comunitario un maggior ricorso da parte della Commissione alla sua prerogativa di ritirare proposte «minate» da negoziati interistituzionali.
- **Reimpostare le politiche e le istituzioni: vanno chiariti obiettivi e competenze:** molti dei rispondenti ritengono che gli obiettivi e le competenze dell'UE debbano essere definiti in un testo di base vincolante, che specifichi la ripartizione delle responsabilità tra gli organismi decisionali dell'UE, da un lato, e Stati membri e gli enti territoriali, dall'altro. Molti si dicono favorevoli all'invito rivolto dalla Commissione a reimpostare il ruolo delle istituzioni della Comunità e i metodi proposti dalla stessa Commissione per concentrarsi su funzioni essenziali di salvaguardia dell'interesse comune nel quadro del metodo comunitario. In tale contesto, si è sostenuta anche la necessità di anteporre soluzioni istituzionali alle soluzioni funzionali proposte dal libro bianco.
- **Governance dell'UE: legittimità demografica delle istituzioni comunitarie:** è riconosciuto da più parti che i principi della buona *governance* non devono essere equiparati ad un governo democratico, dal momento che una *governance* più sollecita non può essere la risposta ad un problema di deficit democratico. In una parte delle risposte si afferma che la questione chiave è la legittimità democratica, la quale presuppone decisioni adottate tramite procedura consultiva rappresentativa. L'invito rivolto dal libro bianco a coinvolgere un maggior numero di interessati al processo politico, *benché necessario*, secondo l'opinione generale, non implica di per sé una maggiore legittimità democratica delle politiche o delle istituzioni. A questo proposito, molti sono d'accordo sul fatto che i meccanismi della *governance* che si prefiggono di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema decisionale e di assicurare una maggiore partecipazione di più attori garantiranno alle istituzioni apertura, capacità di risposta e responsabilità maggiori.

- **Governance mondiale:** quanto al miglioramento dell'efficacia e della legittimità della *governance* mondiale e della funzione normativa, il pubblico ha accolto favorevolmente il ruolo della Commissione in una riforma *iniziale* dell'*Organizzazione mondiale del commercio*, riconoscendo, tuttavia, che resta ancora molto da fare. Nei contributi provenienti dai paesi esterni all'UE si sosteneva, in particolare, la necessità che i principi della *governance* applicati dalla Commissione nell'UE siano al pari applicati anche ai governi e alle parti interessate dei paesi non comunitari.

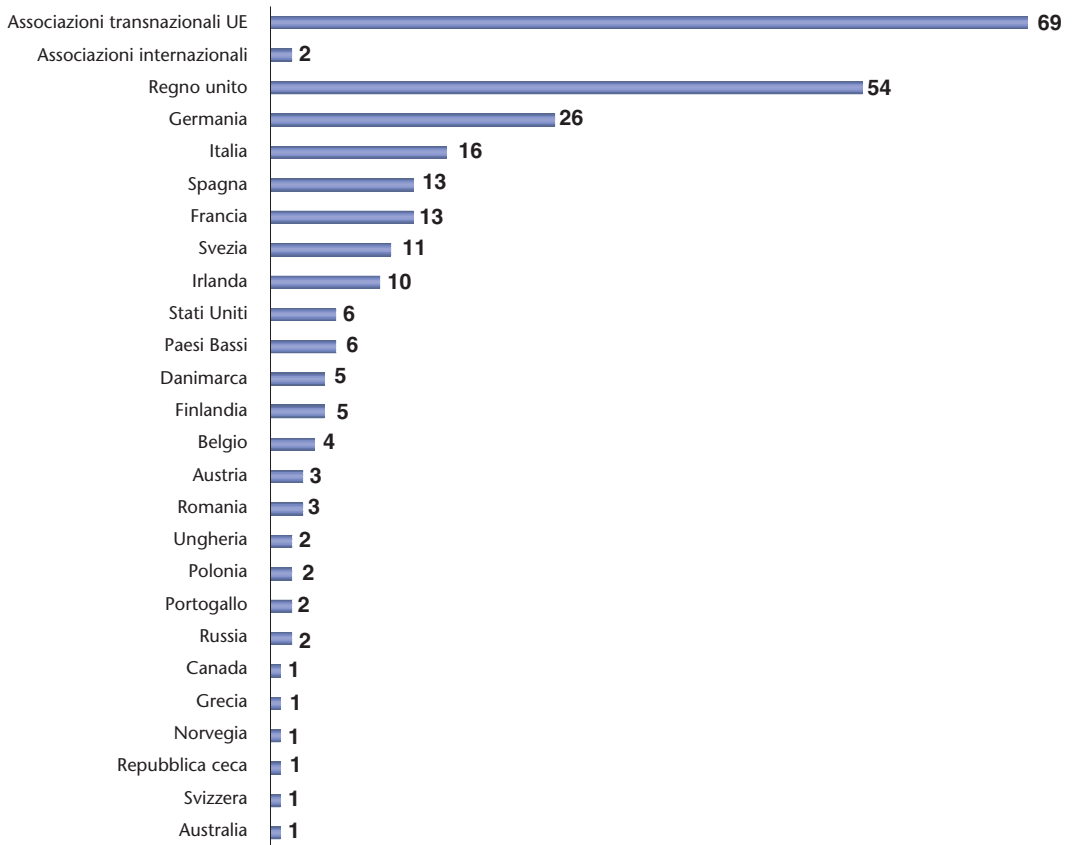
**Grafico 1: Contributi al libro bianco
Ripartizione per fonte (totale)**



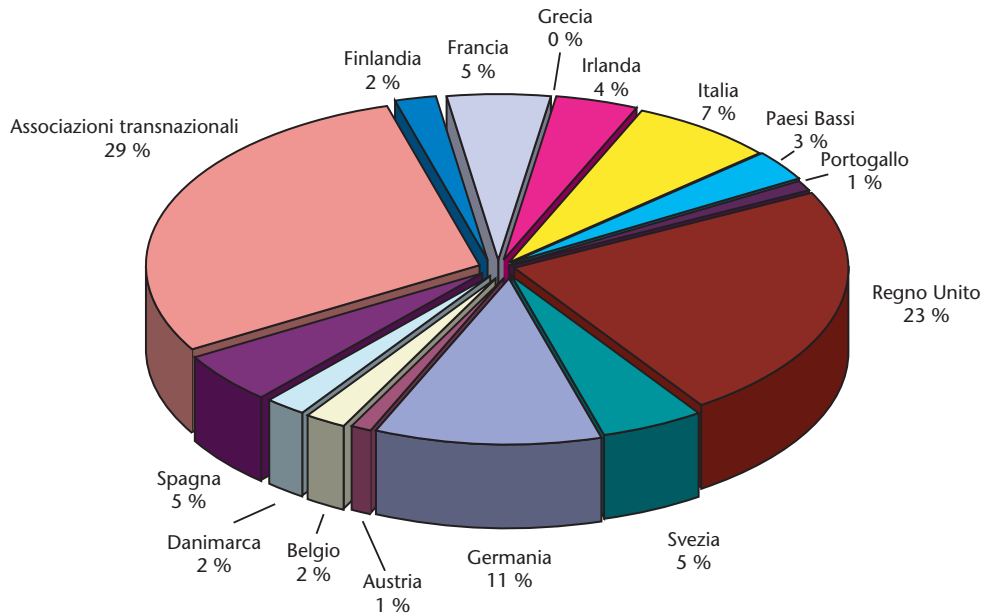
**Grafico 2: Contributi al libro bianco
Ripartizione per fonte (%)**



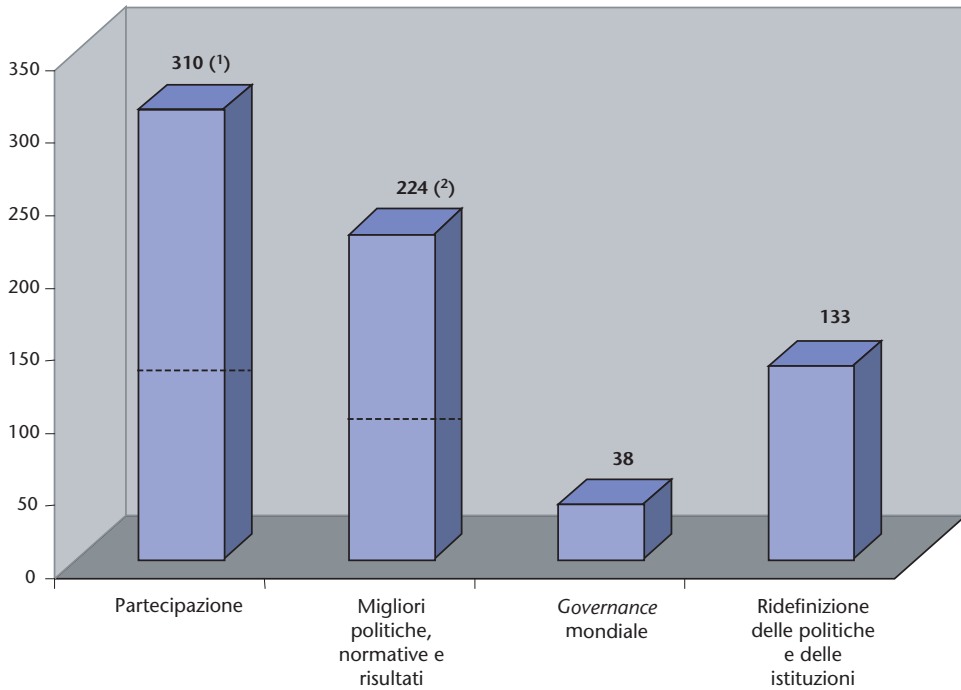
**Grafico 3: Contributi al libro bianco
Ripartizione per paesi (totale)**



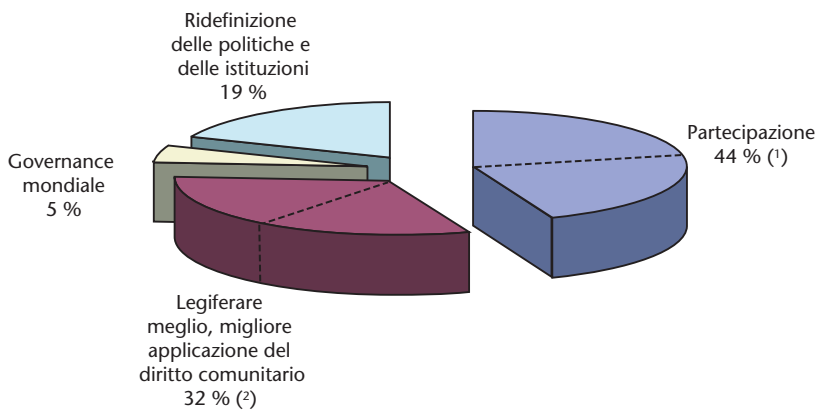
**Grafico 4: Contributi al libro bianco
Ripartizione per paesi (%)**



**Grafico 5: Contributi al libro bianco
Ripartizione dei commenti per tema**



**Grafico 6: Contributi al libro bianco:
ripartizione per tema (%)**



⁽¹⁾ Di cui metà si riferisce al tema «Consultazione».

⁽²⁾ Di cui metà si riferisce al tema «Legiferare meglio».

**Grafico 7: Contributi al libro bianco:
ripartizione dettagliata dei commenti secondo la fonte
sui temi affrontati nel libro bianco (complessivamente 705 commenti)**

	Contributi individuali	individuali politici	Contributions universitaires	Contributi universitari	Contributi della società civile	Totale	
Migliore partecipazione						310	100 %
Consultazione	13	38	21	38	38	148	48 %
Dialogo con gli attori locali	4	57	6	7	6	80	26 %
Contratti su obiettivi specifici	2	31	3	4	1	41	
Reti	0	7	1	7	1	16	
Accordi di partenariato	0	10	3	6	6	25	
Migliori politiche, migliori normative nella prospettiva di migliori risultati						224	100 %
Migliori normative	4	40	17	30	19	110	49 %
Analisi d'impatto	0	5	1	10	4	20	
Consulenza di esperti	1	9	4	11	10	35	
Agenzie	5	12	5	9	5	36	
Gemellaggi	0	5	1	2	0	8	
Violazioni del diritto comunitario/reclami	1	1	2	3	8	15	
Governance mondiale						38	
Dialogo con operatori dei paesi terzi/nuovi strumenti	3	11	2	14	8	38	
Ridefinizione delle politiche e delle istituzioni						133	
Reimpostare le politiche	4	11	9	8	12	44	
Ridefinire le istituzioni	9	23	17	11	11	71	
Comitatologia	2	7	4	2	3	18	

ALLEGATO II

Siti web utili

Consultazioni, la Commissione europea e la società civile (Coneccs):

http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_it.htm

Dialogo con i cittadini, servizio di orientamento per i cittadini

http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_it.htm

Dialogo con le imprese

<http://europa.eu.int/business/it/index.html>

Europe Direct

http://europa.eu.int/europedirect/it/index_it.html

Inter-active Policy Making (elaborazione interattiva delle politiche):

<http://ipmmarket.homestead.com>

SG Governance

http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Solvit (soluzione efficace dei problemi nel mercato interno)

http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_en.htm

Il futuro dell'Europa — Dibattito

http://europa.eu.int/futurum/index_it.htm

La Convenzione europea

<http://european-convention.eu.int>

La vostra voce in Europa

http://europa.eu.int/yourvoice/index_en.htm

Commissione europea

Relazione della Commissione sulla governance europea

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2003 — pagg. 45 — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-894-4557-2



UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI
DELLE COMUNITÀ EUROPEE

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-894-4557-2

