Sud IN-EUROPA
BOLLETTINO D'INFORMAZIONE SULL'UNIONE EUROPEA
Anno IV
Bari, Dicembre 2001
Direttore responsabile
Ennio Triggiani
SPEDIZIONE IN A.P. 70% FILIALE DI BARI

Convegno AICCRE: l'Unione Europea dall'integrazione economica a quella politica

Editoriale

Dopo 50 anni di integrazione economica e l'imminente avvio dell'Unione monetaria, riflettere sull'inadeguatezza di un'Unione Europea priva di un'anima anche politica diventa un obiettivo non più rinviabile. Gli avvenimenti dell'11 settembre hanno dimostrato con chiarezza come sia indispensabile la collaborazione tra gli Stati, e come un Governo europeo, forte politicamente, ma anche militarmente, sia in questo momento, ancora più importante per il futuro della democrazia.

Da questo spunto, il 23 novembre si è svolto a Bari, presso la Sala Consiliare della Provincia un convegno organizzato dalla Federazione pugliese dell'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (A.I.C.C.R.E.) dal titolo: **"L'Unione Europea, dall'integrazione economica a quella politica"**. L'interesse e la singolarità dell'iniziativa risiedono anche nella eccezionale presenza di tutti i parlamentari europei pugliesi e lucani invitati per la prima volta a discutere insieme delle attività del Parlamento Europeo riguardo all'obiettivo dell'integrazione politica.

Il Dott. Giuseppe Valerio, segretario regionale dell'AICCRE, che ha dato il via ai lavori, ha precisato la valenza politica dell'iniziativa, laddove il raggiungimento dell'Unione politica, e quindi di istituzioni europee rappresentative dei cittadini e non dei Governi, è un passaggio indispensabile per la costruzione di un'Europa federale dotata di una propria Costituzione.

È seguito il saluto del Sindaco di Bari, il Dott. Simeone Di Cagno Abbrescia, il quale, condividendo con i promotori l'idea che l'Unione Europea non debba essere solo un'entità geografica, ha colto l'occasione per segnalare ai parlamentari europei presenti la scarsa attenzione rivolta dalle istituzioni comunitarie all'area dei Balcani, che rappresentano una grande opportunità, non solo per la Puglia, ma per l'Europa tutta, e nei confronti dei quali l'Unione Europea ha un'importante responsabilità per lo sviluppo e la stabilità dell'area.

La problematica che riguarda i paesi che si affacciano sull'Adriatico è stata richiamata, nell'introduzione, dal Prof. Ennio Triggiani, Vicepresidente della Provincia di Bari e Presidente regionale dell'AICCRE, che ha ribadito l'importanza di rafforzare i legami con questi Stati. L'Europa possiede la pace nel suo patrimonio genetico, essendo nata dall'unione di paesi che si sono combattuti per secoli: è quindi il soggetto più idoneo per porsi come promotore di pace e di sviluppo. Come è emerso dalla crisi internazionale in atto,

A.B.C.

(continua a pag. 16)

EDITORIALE
Convegno AICCRE: l'Unione Europea dall'integrazione economica a quella politica

BANDI DI GARA
Audiovisivi
Aiuto per la ricostruzione
Crescita competitiva e sostenibile
Contenuti digitali e multilinguismo
Energia nucleare
Gemellaggi di città
Internet sicuro
Occupazione
Qualità della vita e gestione delle risorse biologiche
Società dell'informazione di facile uso
Telecomunicazioni transeuropee

BANDI NON ANCORA SCADUTI E PUBBLICATI IN PRECEDENZA

NOTIZIE IN BREVE

SULLA SCENA EUROPEA

NORME DI INTERESSE GENERALE

APPROFONDIMENTI
Brevi note sulla nuova convenzione di cooperazione fra i Paesi ACP, la Comunità Europea e i suoi Stati membri
La risposta europea agli eventi dell'11 settembre
Il corridoio n. 10
La Convenzione di Palermo delle Nazioni Unite: l'importanza della prevenzione
Le migrazioni: da questione temporanea a problema permanente
Il libro bianco della Commissione sulla Governance Europea

PERIODICO EDITO DAL DIPARTIMENTO DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA DELL'UNIVERSITÀ DI BARI

Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
Presidenza del Consiglio Regione Puglia
Centro di documentazione europea
Provincia di Bari
Assessorato alle Politiche Comunitarie Comune di Bari
Lega delle Autonomie Locali della Puglia

IL LIBRO BIANCO DELLA COMMISSIONE SULLA GOVERNANCE EUROPEA

Quale sarà il futuro dell'Unione Europea? Riuscirà a dotarsi di una struttura istituzionale allo stesso tempo più agile, democratica ed efficiente, senza privarsi di quella trasparenza che costituisce presupposto ineliminabile di ogni processo democratico, e che troppo spesso ha fatto difetto nel *decision-making* comunitario? Vi sarà finalmente una chiara e comprensibile suddivisione di responsabilità all'interno dei processi legislativo-esecutivi tra Unione e Stati membri?

A questo ed altri quesiti-chiave ha cercato di dare risposta la Commissione europea con l'elaborazione e la successiva pubblicazione di un *Libro bianco sulla governance* (documento COM(2001) 428 def./2 del 12 ottobre 2001) che si iscrive a pieno titolo nel più generale dibattito sul futuro dell'Europa in vista dell'allargamento ai nuovi Paesi dell'Est europeo.

Ma che cosa si intende per *governance*? Secondo la Commissione, il concetto di governance "...designa le norme, i processi ed i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia* e *coerenza*...": ebbene, è in questa semplice affermazione ad un tempo l'essenza stessa dei mali che affliggono l'Unione e la ragion d'essere di questo Libro bianco.

Ma procediamo con ordine. Da ciò che si evince dalle primissime pagine del documento, quest'ultimo ha l'obiettivo di avviare una riforma del modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini, ma insistendo su di un'opzione qualitativa di fondo (che rispunta qua e là, quasi come filo conduttore, lungo tutto il Libro bianco): tralasciando momentaneamente ed anzi procedendo parallelamente agli infiniti dibattiti sulla necessità di avviare (sia pur necessarie) drastiche modifiche dell'impianto risultante dai Trattati, l'organo esecutivo afferma che l'Unione deve avviare l'adeguamento delle sue istituzioni ed accrescere la coerenza tra le sue differenti (e talvolta divergenti) politiche *in base agli attuali Trattati*, procedendo cioè con i mezzi che ha a disposizione. Infatti, se è vero che (soprattutto) l'Unione europea è percepita come qualcosa di troppo lontano e, allo stesso tempo, di troppo invadente dalla *communis opinio* del vecchio continente; se è altresì vero che i cittadini si aspettano (nonostante le remore espresse da più parti, come ad esempio il "no" irlandese al Trattato di Nizza) che l'Unione sia in prima linea nel cogliere le possibilità di sviluppo economico ed umano offerte dalla globalizzazione e nel trovare efficaci risposte, per esempio, ai problemi ambientali, ai timori relativi alla sicurezza alimentare, oppure ai conflitti regionali; se è vero quindi che vi è l'aspettativa diffusa che l'Unione agisca con la visibilità e l'efficacia che caratterizza un governo nazionale, tutto ciò però non può essere realizzato dalla sola Commissione, e sicuramente non solo in base all'attuale Libro bianco: il cambiamento, come lucidamente è riconosciuto nel documento in esame, "...richiede l'impegno di tutte le altre istituzioni e, negli Stati membri attuali e futuri, delle amministrazioni centrali, delle regioni, delle città e della società civile. *È soprattutto a loro che si rivolge il Libro bianco*...".

Date queste premesse, si potrebbe ritenere che il cambiamento proposto ed auspicato in questo *paper* sia un *minus quam*, una specie di palliativo, ma così assolutamente non è.

Vediamo perché. Anche dando un'occhiata superficiale al Libro bianco, si nota chiaramente come l'iniziativa della Commissione abbia voluto avere un respiro abbastanza ampio, proponendo quattro "cambiamenti" di massima, preceduti però da un elenco quasi programmatico intitolato ai "***principi della buona governance***": queste cinque linee guida, come affermato, "...sono alla base della buona governance e dei cambiamenti proposti nel presente Libro bianco [...] ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare *una governance più democratica*. Tali principi costituiscono *il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri*, ma si applicano a tutti i livelli di governo...". Che dire? Già questo *incipit* è rivelatore della tendenza a sostituire (seppur con i tempi propri di un'Unione a molte voci) all'Europa dei mercati un'Europa dei diritti, tendenza che ha ricevuto l'*imprimatur* con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; ed è di capitale importanza che un'istituzione come la Commissione, preposta alla funzione d'iniziativa dell'attuazione dei Trattati, si sia immediatamente fatta travolgere da tale spinta all'*eurolegalismo*, quasi trovando in esso un'ulteriore giustificazione al proprio ruolo propulsivo.

Ma quali sono questi cinque principi? Se il *principio di* ***apertura*** postula l'esigenza che le istituzioni europee "...debbano adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione...", accrescendo così la fiducia dei cittadini, è ad esso speculare e complementare il *principio di* ***partecipazione*** alle politiche intraprese, al fine di aumentarne la qualità, la pertinenza e l'efficacia, e di conseguenza aumentando la percezione collettiva di un risultato finale meno "estraneo" alla maggior parte della *societas* europea, a patto però che le amministrazioni centrali riescano ad interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione di tali politiche; il terzo principio, quello di ***responsabilità***, afferma che ogni istituzione dell'Unione deve spiegare qual è il suo ruolo nei vari processi legislativo-esecutivi ed assumersene le conseguenze, pur chiarendo che tale esigenza di maggiore chiarezza e responsabilità deve sprigionarsi da parte dei cittadini non solo nei confronti dell'Unione, ma anche verso gli Stati membri e verso tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione; gli ultimi due principi, quelli di ***efficacia*** e di ***coerenza***, rivelano la basilare quanto a volte dimenticata necessità che le politiche dell'Unione siano da un lato efficaci e tempestive (producendo i risultati richiesti in base ad obiettivi chiari, con una visione di medio-lungo termine e rispettando i principi fondamentali di proporzionalità e sussidiarietà), dall'altro coerenti in maniera sia verticale che orizzontale (ovvero sia nelle varie fasi di realizzazione di una determinata politica sia in presenza di politiche, come quella ambientale, che devono essere considerate "trasversali" rispetto ad altre, e attuate contestualmente) all'interno di un sistema come quello dell'Unione, che proprio per l'ampia gamma di funzioni da assolvere, e stante la sempre più urgente necessità di superare i confini delle politiche settoriali sinora compartimentate e quasi impermeabili le une alle altre, abbisogna di una leadership politica e di una decisa assunzione di responsabilità finalizzata per l'appunto ad assicurare un'impostazione coerente della complessità sistemica.

Naturalmente, com'è evidenziato nel prosieguo, nessuno di questi principi, pur importante di per sè, può essere conseguito con azioni separate, e comunque l'applicazione di questi punti (come si accennava *supra*) deve andare (e non potrebbe essere altrimenti) a sostegno dei principi di *proporzionalità* e *sussidiarietà*, secondo linee generali facenti ormai da un certo numero di anni parte del *modus operandi* legislativo-attuativo comunitario (nel senso che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente *a)* se un'azione pubblica è veramente necessaria, *b)* se il livello europeo è quello più opportuno e *c)* se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi).

Esaminato il *background* concettuale alla base del Libro

bianco, si può adesso procedere un po' più speditamente nell'analisi dei **cambiamenti proposti**, che sono suddivisi nel documento in esame in quattro sezioni.

1) **Maggiore partecipazione**: in questa prima sezione lo scopo principale è accrescere la partecipazione nei lavori di elaborazione e di attuazione delle politiche dell'Unione. Se la democrazia dipende dalla possibilità data a tutti di partecipare al dibattito pubblico, le istituzioni europee e gli Stati membri devono "...comunicare più attivamente con il grande pubblico sulle questioni europee...", orientando la politica di comunicazione della Commissione e di altre istituzioni (cfr. la Comunicazione riguardante un nuovo contesto per la cooperazione nella politica d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea, COM(2001) 354 del 27 giugno 2001) nel senso di promuovere iniziative intese a fornire tutta una serie di informazioni dal livello nazionale a quello locale, coinvolgendo reti, organizzazioni di base e autorità; un ruolo importante sarà svolto in misura sempre maggiore dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e a tal proposito è previsto di trasformare il sito web EUROPA dell'Unione (http://europa.eu.int) in una piattaforma attiva di informazioni, di *feedback* e di dibattiti. Altro tema "caldo" è quello dell'insufficiente interazione tra Unione ed amministrazioni regionali e locali: spesso le regioni e le città hanno l'impressione che, "...nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche comunitarie, il loro ruolo di tramite eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato..."; per ovviare a tale problema e per migliorare il partenariato tra i vari livelli, il Libro bianco propone una risposta complementare a livello comunitario in tre aree: *a)* innanzitutto la Commissione deve prevedere la *partecipazione all'elaborazione delle politiche* da parte delle realtà e delle esperienze regionali e locali, sfruttando in tal senso anche la cooperazione tra le associazioni territoriali e il Comitato delle regioni, prevedendo scambi di personale e *stages* di formazione congiunta tra amministrazioni ai vari livelli; *b)* inoltre, gli atti normativi ed i programmi a forte incidenza territoriale devono poter essere attuati con *maggiore flessibilità*, con l'unico limite di preservare l'omogeneità delle condizioni di concorrenza (indispensabile per il funzionamento del mercato interno), e a tal proposito la Commissione è intenzionata a vagliare la possibilità di attuare determinate politiche, nel rispetto delle attuali disposizioni del Trattato, mediante *contratti tripartiti* su obiettivi specifici tra Stati membri, amministrazioni decentrate e la stessa Commissione; *c)* infine, in linea con l'impostazione di base di cui parlavamo prima, vi deve essere una *coerenza politica globale* delle decisioni attuative prese a livello regionale e locale in settori quali i trasporti, l'energia e l'ambiente, decisioni che "...dovranno essere compatibili con un più ampio insieme di principi volti a perseguire uno sviluppo, all'interno dell'Unione, più sostenibile e più equilibrato su base territoriale...". Per quanto riguarda la *partecipazione della società civile*, il Libro bianco intende orientare l'azione della Commissione nel senso di un sempre maggiore coinvolgimento di tutte le componenti della società, considerata come "...un potenziale concreto per ampliare il dibattito sul ruolo dell'Europa..."; ovviamente, come si sottolinea, maggior partecipazione comporta maggiore responsabilità, ed i principi della buona *governance* dovranno essere attuati anche all'interno di quelle organizzazioni della società civile che intendano partecipare attivamente al processo decisionale dell'UE. Correlata alla tematica dell'interazione tra Unione e cittadini è la parte del documento in esame relativa al *rafforzamento della cultura della consultazione e del dialogo*, problematica riguardante sia la Commissione (con i suoi circa 700 organi consultivi *ad hoc*) sia il Parlamento europeo; a riguardo, il Libro bianco propone un percorso duplice: da un lato, infatti, stante l'impraticabilità di creare una cultura della consultazione con norme di legge (la qual cosa apporterebbe eccessiva rigidezza al sistema e rischierebbe di rallentare l'adozione di determinate politiche), tale cultura dovrebbe essere basata su di un *codice di condotta* comprendente criteri qualitativi minimi (*standard*) "...incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione...", in modo da evitare il rischio dell'unilateralità delle argomentazioni o di accessi privilegiati in base ad interessi settoriali, mentre dall'altro, nei settori in cui le pratiche consultive sono già ben radicate e funzionanti, la Commissione dovrebbe sviluppare più ampi *accordi di partenariato* che vadano oltre gli standard minimi di cui sopra, prevedendo una correlativa spinta delle organizzazioni della società civile a rendere più rigorose le loro strutture interne. A completamento di questa prima sezione, un cenno va fatto al potenziamento del *sistema di reti* europee e internazionali, che, collegando imprese, comunità, centri di ricerca e autorità regionali e locali, "...potrebbe contribuire in modo più efficace al successo delle politiche dell'Unione..." qualora venisse resa funzionale a tale obiettivo.

2) **Migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati**: questa seconda sezione è incentrata sulla problematica (per la verità assai pressante) della ridefinizione delle politiche dell'Unione da un punto di vista procedurale, in modo da evitare atti normativi inutilmente dettagliati che rendano complesso e lento il lavoro di adattamento delle norme ai mutamenti tecnologici o commerciali, con la conseguente mancanza di flessibilità a scapito dell'efficacia. Innanzitutto la Commissione prevede di rendere meno opaco e facilmente accessibile al pubblico il *parere degli esperti* (soprattutto in tema di valutazione e gestione dei rischi), dato che questi ultimi svolgono un ruolo sempre più rilevante nella preparazione delle decisioni comunitarie (si pensi, per fare degli esempi, alle problematiche connesse alle biotecnologie o alla sicurezza alimentare): infatti dal giugno 2002 la Commissione renderà noti i propri orientamenti su come raccogliere e utilizzare la consulenza degli esperti per assicurarne l'affidabilità, il pluralismo, l'integrità e la pubblicità. In secondo luogo, preoccupazione dell'Unione deve essere quella di *migliorare la qualità, l'efficacia e la semplicità degli atti normativi*, e a tal proposito nel Libro bianco sono individuati sette fattori che possono contribuire a ciò: *a)* le proposte vanno preparate in base ad un'*analisi efficace* dell'opportunità di intervenire; *b)* l'atto normativo deve essere soltanto *parte di una più ampia soluzione* di cui fanno parte anche atti non formali (raccomandazioni, orientamenti, autoregolamentazioni, etc.); *c)* nell'attuare una politica deve essere scelto lo *strumento del tipo adeguato* (se il "regolamento" è opportuno nei casi in cui siano necessarie uniformità e certezza giuridica in tutta l'Unione, più spesso risultano preferibili le cosiddette "direttive quadro", meno imperative e più flessibili nella loro applicazione); *d)* in alcuni casi devono essere valutate le condizioni per l'elaborazione di misure di attuazione nel contesto di una *"coregolamentazione"* (che combina azioni vincolanti di ordine giuridico e normativo con azioni decise, in base alle esperienze pratiche, dagli operatori maggiormente interessati), cui peraltro si è già ricorso in alcune direttive di "nuovo approccio" in tema di mercato interno e di ambiente; *e)* in altri settori, poi, l'azione comunitaria può essere integrata o rafforzata ricorrendo al cosiddetto *"metodo aperto di coordinamento"*, consistente nella promozione della cooperazione tra Stati membri mediante sia la definizione di obiettivi e orientamenti comuni che il regolare controllo dei progressi compiuti per il conseguimento di essi, a patto che detto metodo aperto non operi per diluire gli obiettivi comuni dei Trattati e non escluda il Parlamento europeo dal processo decisionale (secondo il Libro bianco, "...il metodo aperto di coordinamento *deve completare, non sostituire*, l'azione comunitaria..."); *f)* deve inoltre essere adeguatamente stimolata la *cultura della valutazione e del feedback*, in modo da trarre insegnamento dai successi e dagli errori del passato; *g)* infine, la Commissione si impegna a *ritirare le proposte* nel caso in cui i negoziati interistituzionali siano in contrasto con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità oppure compromettano gli obiettivi delle proposte stesse. In terzo luogo, in linea con il *processo di semplificazione del diritto comunitario*,

la Commissione presenterà al Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001) un Piano d'azione tendente a promuovere un maggiore ricorso a diversi strumenti, a limitare le proposte di legislazione agli elementi essenziali e ad avviare un programma di alto livello per la revisione e la semplificazione degli atti normativi comunitari adottati prima del 2000. In quarto luogo, la Commissione sostiene che una migliore applicazione delle norme dell'Unione potrà aversi anche mediante l'istituzione di *nuove agenzie autonome di regolamentazione*, oltre a quelle già esistenti: siffatte agenzie migliorerebbero le modalità di attuazione e di applicazione delle norme in tutta l'Unione, avvalendosi del proprio *know-how* settoriale ad alto livello tecnico; esse dovrebbero avere la facoltà di prendere decisioni individuali e di operare con un certo grado di indipendenza, sia pur nell'ambito di un chiaro contesto definito dal potere legislativo (infatti "...nel regolamento che istituisce ciascuna agenzia si dovranno stabilire i limiti delle sue attività e dei suoi poteri, le sue responsabilità e le esigenze di trasparenza..."). L'ultima questione di questa sezione concerne uno degli argomenti più spinosi del diritto comunitario, ovvero la sua applicazione a livello degli Stati membri: se "...l'incidenza che esercitano le norme dell'Unione europea dipende *dalla volontà e dalla capacità delle autorità degli Stati membri di assicurare che esse vengano recepite e attuate in forma integrale, efficace e tempestiva* [dato che] *la responsabilità primaria è delle amministrazioni e dei tribunali nazionali...*", è altresì vero che attualmente le norme comunitarie vengono sentite come "leggi straniere", quando invece il Libro bianco insiste che "*...il diritto comunitario fa parte dell'ordinamento giuridico nazionale...*"; per ovviare a questo mancanza, la Commissione propone da un lato di rafforzare la cooperazione giudiziaria e la formazione degli avvocati e dei giudici nel diritto comunitario, dall'altro di affiancare all'opera del mediatore europeo e della commissione per le petizioni del Parlamento europeo la *creazione di reti* fra gli analoghi organismi presenti negli Stati membri, dall'altro ancora di ridefinire le priorità da attribuire al *perseguimento di eventuali violazioni della legislazione comunitaria*, e da ultimo di proseguire con più vigore nel dialogo attivo con gli Stati membri sull'attuazione della legislazione (in tal modo migliorando l'informazione sulle modalità concrete di applicazione del *corpus iuris* comunitario).

3) Il contributo dell'Unione alla governance mondiale. Molto brevemente, in questa sezione viene analizzato il ruolo che l'Unione deve recitare nei confronti delle diffuse (e in buona misura ragionevoli) esigenze di ridefinizione delle strutture della governance a livello globale. Atteso che il primo passo per sollecitare cambiamenti a livello internazionale deve essere l'attuazione con successo della riforma della governance "in casa propria", il Libro bianco espone una serie di azioni che la Commissione intraprenderà in questa direzione, e che vanno dal *miglioramento del dialogo* con gli esponenti governativi e non governativi dei Paesi terzi nell'elaborazione di proposte politiche a dimensione internazionale, alla *promozione di nuovi strumenti a livello globale* che vengano a complemento delle disposizioni vincolanti del diritto internazionale, alla *promozione di un dibattito sul ruolo dell'Unione* nella riforma delle istituzioni multilaterali e nel miglioramento delle organizzazioni internazionali, al *riesame della rappresentanza internazionale dell'Unione* in base agli attuali Trattati.

4) Ridefinire le politiche e le istituzioni. Quest'ultima sezione tratta, quasi in sordina (e a testimonianza invece della sua capitale importanza), della ridefinizione delle politiche e delle stesse istituzioni dell'Unione europea in funzione dell'esigenza che l'opinione pubblica meglio comprenda il progetto politico su cui la stessa Unione si fonda. Si prende atto infatti che l'integrazione graduale che ha caratterizzato la crescita dell'UE ha portato ad una suddivisione delle politiche in rivoli settoriali, con una contestuale diminuzione della capacità di garantirne la coerenza; se qualche risposta parziale è arrivata con i Piani di Tampere (1999), di Lisbona (2000) e di Göteborg (2001), adesso è arrivato il momento per la definizione di una *strategia politica globale. Dal punto di vista della riforma delle politiche*, il Libro bianco afferma che l'Unione deve *individuare più chiaramente i suoi obiettivi a lungo termine*, indispensabile per condurre a buon esito l'allargamento e a garantire che l'ampliamento non porti una diluizione degli obiettivi dei Trattati; la Commissione ha adottato iniziative per rafforzare la sua capacità di programmazione strategica e di elaborazione politica, prevedendo *a)* all'inizio di ogni anno, l'individuazione delle priorità strategiche in una prospettiva bitriennale, *b)* nel discorso annuale sullo stato dell'Unione (ad opera del presidente della Commissione dinanzi al Parlamento europeo), il punto dei risultati conseguiti, e *c)* dal 2002 in poi, all'interno della relazione annuale riguardante l'attuazione del protocollo del Trattato di Amsterdam sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, l'applicazione degli obiettivi principali in relazione a tali principi. *Dal punto di vista della ridefinizione dei ruoli delle istituzioni*, invece, il Libro bianco insiste sul problema del cambiamento delle modalità di funzionamento del metodo comunitario; riconoscendo che "...l'Unione non è più un processo diplomatico ma *un processo democratico* che incide in profondità nella realtà nazionale e nella vita quotidiana...", si auspica un "ritorno alle origini", a quelli che sono i compiti essenziali di ogni istituzione: la Commissione deve proporre e dare esecuzione alle politiche, il Consiglio dell'Unione europea ed il Parlamento europeo devono adottare gli atti legislativi ed il bilancio (in particolare, adottando sempre più, in sede di Consiglio, la votazione a maggioranza qualificata), mentre il Consiglio europeo (organo, come si sa, ben distinto dal Consiglio dell'Unione) deve dare l'indirizzo politico e il Parlamento europeo, ancora, controllare l'esecuzione del bilancio e delle politiche UE. Nel dettaglio, il *Consiglio dell'Unione*, e soprattutto il Consiglio "Affari generali" (che riunisce i ministri degli Affari esteri), deve rilanciare la sua precipua funzione di orientamento politico e di arbitro tra i contrapposti interessi nazionali (lasciando quindi libero il *Consiglio europeo* di concentrarsi maggiormente sugli obiettivi strategici a medio-lungo termine); la *Commissione* deve invece concentrarsi sui compiti d'iniziativa, di esecuzione, di controllo e di rappresentanza internazionale della Comunità (secondo lo slogan "una sola voce per l'Unione"); infine, il *Parlamento europeo*, di concerto con i parlamenti nazionali dell'Unione e dei Paesi candidati all'adesione, dovrà da un lato impegnarsi più attivamente per stimolare il pubblico dibattito sul futuro dell'Europa e delle sue politiche, e dall'altro rafforzare il controllo sull'esecuzione delle politiche e del bilancio dell'Unione, abbandonando l'attuale ruolo di "contabile" su questioni di dettaglio a favore di un controllo maggiormente fondato su obiettivi politici.

* * *

Che dire di questo documento? Sicuramente il progetto di riforma globale della governance europea avanzato dalla Commissione risente di un limite fondamentale, ovvero l'essere concepito in funzione della sua attuazione *all'interno dei Trattati così come sono strutturati attualmente*, anche se, leggendo dietro le righe e conoscendo la riottosità degli Stati membri nei confronti di modifiche sostanziali dell'impianto UE, proprio questo modo di procedere "all'interno" del sistema potrà rivelarsi il motore per l'affermarsi del progetto stesso. Vero è anche il fatto che i Trattati non possono essere "spremuti" più di tanto, e che quindi una riforma strutturale ad opera di una conferenza intergovernativa è quantomeno auspicabile; però a tal fine devono concorrere una serie di condizioni che purtroppo non appartengono all'immediato orizzonte politico degli Stati dell'Unione, per cui le proposte di questo Libro bianco, anche se compiutamente attuate, non faranno che dilazionare l'esigenza di un serio e compiuto rinnovamento: per dirlo con una metafora, i nodi prima o poi verranno al pettine!

Giuseppe MORGESE