



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11 ottobre 2000
SEC(2000) 1547/7 def.

UN LIBRO BIANCO SUL SISTEMA DI GOVERNO EUROPEO

«Approfondire la democrazia nell'Unione europea»

Programma di lavoro

Documento di lavoro dei servizi della Commissione

UN LIBRO BIANCO SUL SISTEMA DI GOVERNO EUROPEO

«Approfondire la democrazia nell'Unione europea»

Programma di lavoro

Documento di lavoro dei servizi della Commissione

Se me lo dici me lo scordo
Se me lo mostri me lo ricordo
Se mi coinvolgi lo capisco

Proverbio cinese

Dinanzi al Parlamento europeo, nel febbraio 2000, la Commissione ha assunto quattro impegni emblematici del suo mandato, che illustrano la dimensione politica dell'integrazione europea in questa fase. Questi quattro impegni sono altrettanti "obiettivi strategici":

- promuovere nuove forme di governo europeo,
- stabilizzare il nostro continente e rafforzare l'influsso dell'Europa nel mondo,
- fissare un nuovo ordine di priorità economiche e sociali,
- migliorare la qualità della vita per tutti.

Per concretizzare questo nuovo sistema di governo europeo, per sottolineare meglio il carattere attuale ed esemplare del progetto democratico che l'Unione europea persegue fin dalle sue origini, la Commissione ha deciso di preparare un libro bianco, secondo una serie di orientamenti e principi da essa definiti, che verrà pubblicato a metà del 2001.

Il presente documento si propone di delineare il programma di lavoro per realizzare il Libro bianco sul sistema di governo europeo, programma che servirà da guida al gruppo incaricato presso il Segretariato generale di preparare il libro bianco stesso. Viene in particolare tratteggiato un processo dinamico di scambi, aperto e interattivo di discussione, la quale accompagnerà la graduale definizione, da parte del collegio, della portata politica delle sue proposte per far fronte alle numerose sfide che si profilano nel futuro dell'Europa.

Il documento inizia illustrando le aspettative che l'annuncio del libro bianco ha già suscitato all'esterno, nonché la discussione iniziata all'interno dei servizi. Esso presenta quindi i sei "cantieri" attorno ai quali potrebbero strutturarsi le proposte del libro bianco, e infine delinea un metodo di lavoro nonché un calendario per l'approvazione da parte del Collegio.

* * *

IL CONTRIBUTO DI UN SISTEMA DI GOVERNO ALLA COSTRUZIONE EUROPEA NELLA FASE ATTUALE

Nel corso degli ultimi anni, il concetto di sistema di governo ("*governance*") è emerso in vari contesti. Un importante rapporto delle Nazioni Unite, dedicato al sistema di governo globale, ha evidenziato l'urgenza di regole che formino oggetto di consenso e trovino effettiva applicazione su scala planetaria, anche in mancanza di un governo mondiale. Nell'ambito delle politiche di sviluppo, un sistema di governo efficace ha come presupposti indispensabili al buon esito delle politiche pubbliche la trasparenza, la responsabilizzazione e l'efficienza. Un "sistema di governo a più livelli" richiede un'articolazione ai vari livelli geografici tra soggetti pubblici indipendenti, attorno a obiettivi di interesse comune. Il sistema di governo interessa però anche gli operatori privati; il "governo delle imprese" presuppone che i detentori del potere di gestione si responsabilizzino nei confronti di tutte le parti interessate.

Cosa s'intende per sistema di governo?

Il Libro bianco della Commissione sul sistema di governo europeo spiegherà che questo concetto assomma le norme, i processi e i comportamenti che investono un esercizio qualificato del potere a livello europeo, soprattutto in materia di responsabilità, leggibilità, trasparenza, coerenza, efficienza ed efficacia.

In altre parole...

La Commissione agisce in modo democratico?

Le azioni della Commissione conseguono gli obiettivi perseguiti?

Le azioni della Commissione sono chiare?

Che fare per migliorare la situazione?

Il concetto di sistema di governo è particolarmente idoneo a richiamare l'attenzione sulla ricchezza e sulla singolarità del sistema politico dell'Unione europea. La vocazione essenziale dell'Unione europea è infatti costruire una Comunità fondata sul diritto, pur rispettando l'identità specifica dei singoli paesi che la compongono. Ne deriva un equilibrio fondamentale tra le istituzioni che definiscono questo diritto, equilibrio che si concretizza in una divisione originale dei poteri legislativi ed esecutivi, nonché in un obbligo di cooperazione. Per il fatto di concentrarsi sull'interdipendenza e sull'interazione fra questi vari poteri a diversi livelli, il sistema di governo favorisce l'approfondimento di questo equilibrio e di questa cooperazione.

Il concetto di sistema di governo pone altresì l'accento sulla partecipazione di soggetti regionali o locali, ovvero non governativi. Il loro coinvolgimento nel processo comunitario di decisione appare sempre più come una delle condizioni essenziali per il buon esito dello stesso processo decisionale e di accettazione delle regole adottate. Se si ammette che la democrazia in Europa si fonda su due pilastri complementari, vale a dire la responsabilità degli esecutivi dinanzi alle assemblee legislative europea e nazionali, nonché l'effettiva associazione dei cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle decisioni che li riguardano, **la riforma dei metodi di governo europeo si inquadra a tutti gli effetti nella prospettiva di un approfondimento della democrazia europea.** Il Libro bianco dovrà quindi adoperarsi per sottolineare questa complementarietà: migliorando la qualità dei processi decisionali, in particolare la loro leggibilità e la loro efficacia, l'obiettivo è non già di sostituirsi all'azione legislativa, ma di rivalorizzarla accrescendone la legittimità.

Perché ora?

I tempi sono finalmente maturi per riflettere sul sistema di governo. Si tratta di un concetto che può aiutare ad affrontare meglio le principali sfide cui l'Europa deve oggi far fronte simultaneamente.

- La **sfida dell'allargamento** è legata a una discontinuità. Il grande negoziato di adesione in corso, che coinvolge numerosi paesi candidati, contrasta con la situazione del passato per l'ampiezza del fenomeno, ma anche per il mutamento del quadro geopolitico sotteso all'integrazione europea. L'Unione assume oggi una dimensione continentale che richiede una nuova definizione delle sue politiche interne e la designa di fatto come interlocutore privilegiato per la Federazione russa e per i paesi del bacino mediterraneo. La responsabilità dell'Europa in quanto **potenza**, ne risulta accresciuta nell'ambito della globalizzazione.
- La **sfida istituzionale** non si limita ai problemi direttamente inerenti all'allargamento. A prescindere da quest'ultimo la maturità dell'integrazione europea, per esempio nel quadro dell'attuazione dell'unione economica e monetaria o della politica europea di sicurezza comune, impone che si riesca a conseguire nuovi risultati.
- Infine, dall'adozione del trattato di Maastricht, **la sfida democratica** si esprime in un divario tra una simpatia generale dei cittadini nei confronti degli ideali europei e una persistente diffidenza nei confronti delle istituzioni. Il miglioramento della congiuntura economica, la realtà visibile dell'euro, hanno rafforzato le attese di unità politica; l'insoddisfazione nei confronti delle istituzioni permane tuttavia, nonostante un rafforzamento delle prerogative del Parlamento. All'origine di questa insoddisfazione vi è la scarsa leggibilità degli obiettivi perseguiti dall'Unione, la difficoltà di individuare concretamente i suoi vari protagonisti e la forte sensazione che non si tenga sufficiente conto delle situazioni concrete, a scapito della ricchezza che costituisce la diversità delle culture, delle lingue e dei territori.

A prima vista queste tre sfide non sono collegate tra loro. Esse non discendono dalle stesse cause e non seguono lo stesso calendario. Le loro soluzioni sono però legate. È dalla risposta alla sfida democratica che dipende in gran parte il successo delle risposte alle altre sfide: fare in modo che i cittadini si riconoscano nell'Unione europea, mettere i soggetti interessati in grado di esprimersi sul quadro delle norme comuni e di svolgere appieno il loro ruolo in sede deliberatamente, permettendo loro di constatare gli effetti ottenuti, favorisce la **legittimità necessaria a qualsiasi estensione di un esercizio comune di sovranità**; infondere la sensazione che il funzionamento dell'Unione europea a 15 venga padroneggiato, argomentare e decidere sull'evoluzione delle politiche dell'Unione, influisce sul senso di appartenenza a un'Europa ampliata e sulla sensazione di condividere le finalità perseguite.

Il modo di procedere segnerà quindi un'inversione della logica abituale che consiste nel partire dagli obiettivi per definire successivamente i mezzi e gli strumenti. Occorre infatti cambiare in via prioritaria le modalità operative, affinché gli obiettivi possano essere compresi e condotti a buon fine. Per questo, all'inizio i cantieri del programma di lavoro avranno confini più ampi, per poi concentrarsi su proposte pratiche con una triplice finalità:

- **promuovere la discussione tra i cittadini** sui valori, gli obiettivi strategici e le decisioni dell'Unione europea;

- rinnovare il **processo di preparazione e attuazione** delle regole o politiche comunitarie, per accertarsi della loro pertinenza e della loro coerenza, incentivando forme di sinergia tra pubblico e privato o tra vari livelli geografici di responsabilità;
- definire il quadro di un dibattito sul **rinnovo degli obiettivi delle politiche comuni** di cui l'Unione avrà bisogno in una prospettiva continentale.

Queste tre esigenze non riguardano la sola Commissione, ma tutte le istituzioni europee. Inoltre, la ricerca di una democrazia più partecipativa e più leggibile investe anche i governi, non meno che le assemblee elette a livello nazionale, regionale e locale. Il libro bianco dovrà tenerne conto.

È all'interno del quadro istituzionale attuale, con gli adeguamenti che la CIG deciderà a Nizza, che andranno studiate le proposte del libro bianco. Da una quindicina d'anni, una serie di profondi mutamenti ha però segnato il contesto dell'Unione europea: l'accelerazione del progresso tecnologico, in particolare nei settori dell'informazione e della biologia; il crescente decentramento di competenze verso gli organi di governo regionali e municipali; l'emergere di nuovi soggetti preposti alla regolamentazione di settori che in precedenza sottostavano a un controllo pubblico. I risvolti istituzionali che potrebbero emergere a mano a mano che procedono i lavori sulle nuove forme di governo dovrebbero trovare riscontro nelle conclusioni del libro bianco.

Per quel che riguarda in particolare il problema delle competenze dell'Unione e degli Stati membri, il programma di lavoro mirerà a migliorare la ripartizione dei compiti esecutivi; da questo esame si potranno eventualmente trarre insegnamenti utili per il dibattito sull'**articolazione** delle competenze legislative. Nello stesso ordine di idee, le conclusioni del libro bianco affronteranno, se del caso, il problema del ruolo della Commissione nel sistema istituzionale, della sua natura politica, della sua indipendenza e della sua autorità, alla luce dei cambiamenti indotti dal sistema di governo europeo.

Da ultimo, le proposte del Libro bianco sul sistema di governo dovranno essere correlate alla riforma amministrativa interna della Commissione. Esse permetteranno una nuova lettura delle funzioni basilari della Commissione sancite dal trattato (custode del trattato, espressione dell'interesse generale, diritto esclusivo d'iniziativa), in funzione del nuovo contesto di interdipendenza e interazione fra i vari livelli di governo.

SEI CANTIERI PER IL SISTEMA DI GOVERNO EUROPEO

La preparazione delle proposte del libro bianco si strutturerà, almeno in un primo tempo, attorno a **sei cantieri**, ideati in base alle responsabilità della Commissione europea riguardo alle nuove forme di governo e dettati dalle motivazioni fin qui esposte.

Il lavoro da svolgere dovrà individuare e superare le potenziali contraddizioni inerenti al nuovo sistema di governo: una maggiore partecipazione non deve rimettere in discussione la responsabilità dell'esecutivo dinanzi al Parlamento; l'organizzazione di consultazioni più ampie in una fase più precoce non deve appesantire o rendere più complesso il processo decisionale; la guida delle reti non deve diluire il metodo comunitario; un maggiore decentramento non deve avvenire a scapito della coerenza e del rispetto degli obiettivi comuni; il crescente coinvolgimento della società civile non deve ostacolare le autorità pubbliche nazionali o infranazionali. Il libro bianco si concentrerà in particolare sulle soluzioni che le nuove tecnologie dell'informazione possono offrire per superare queste contraddizioni.

1. Allargare e arricchire il dibattito pubblico sulle tematiche europee

Gli ambiti in cui opera l'Unione europea hanno un'incidenza sulle condizioni di vita dei cittadini che dura nel tempo. Ciò vale ovviamente per le grandi scelte in materia di cooperazione o di negoziati internazionali, per il varo dell'unione economica e monetaria, per la costruzione di un quadro comune di sicurezza interna. Ma vale anche per l'aggiornamento o l'approfondimento delle regole del mercato interno: il futuro dei servizi pubblici europei o le condizioni di immissione sul mercato di prodotti alimentari geneticamente modificati rimandano direttamente a valori o a principi fondamentali.

Le normali condizioni di discussione nei media o durante una campagna elettorale, di rado permettono che ci si addentri in queste problematiche, anche se le scelte operate incidono molto concretamente sull'identità europea.

Questo cantiere si concentrerà su due obiettivi fondamentali.

- *Diffondere presso l'opinione pubblica il dibattito sulle scelte strategiche dell'Unione europea o sulle sue politiche fondamentali, tenendo conto della diversità delle culture e dei contesti nazionali.*
- *Democratizzare il sapere scientifico, in particolare nei settori sensibili della salute e della sicurezza. Da un lato occorre dare a questo sapere una maggiore accessibilità, che non si limiti a una mera trasparenza tecnica. Dall'altro occorre definire un sistema di **parametri scientifici di riferimento**, che abbiano un'incidenza e un'autorevolezza sufficienti su scala europea, e che possano essere applicati nei vari contesti nazionali.*

In questo cantiere saranno direttamente coinvolti il Segretariato generale e il Servizio giuridico, oltre alle Direzioni generali PRESS, INFSO, EAC, ESTAT, SDT, RTD, CCR, AGRI, SANCO, ENTR, EMPL.

Cantiere n. 1

Esperienze su cui meditare ...

}

} *Tra varie altre*

... Idee da approfondire ...

}

- *Ricavare insegnamenti dall'organizzazione e dal modo di consultazione adottati per elaborare la convenzione relativa alla Carta europea dei diritti fondamentali.*
- *Generalizzare le «conferenze di partecipazione civica» che - in alcuni paesi - riuniscono esperti, responsabili politici e cittadini «formati» al dibattito con gli esponenti del mondo scientifico.*
- *Organizzare in rete (interconnessione dei canali televisivi specialistici) i dibattiti delle commissioni parlamentari nazionali su temi europei.*
- *Elaborare, con l'aiuto dei grandi mezzi di comunicazione, degli utenti e del personale insegnante, una carta europea per la qualità dell'audiovisivo.*
- *Diffondere, all'atto dell'adozione del bilancio dell'Unione o di accordi pluriennali, un'immagine chiara delle spese e delle risorse disponibili.*

2. Guidare il processo di elaborazione e di attuazione delle norme comunitarie

Il sistema politico europeo, comparativamente ai sistemi politici nazionali, agisce molto più in sede di definizione di un quadro normativo che mediante interventi economici. L'attenzione si concentra però spesso sul semplice meccanismo decisionale, vale a dire l'adozione della norma. La qualità della norma, invece, soprattutto la sua accettabilità e la sua efficacia, compatibilmente con i principi di proporzionalità e sussidiarietà, dipendono da un lungo processo di preparazione, a monte, e di applicazione, a valle.

Le proposte nell'ambito di questo cantiere vertono su tre aspetti.

- *Studiare in quale modo formalizzare le «condizioni di partecipazione» all'elaborazione delle regole. Si cercherà in particolare di associare in una fase precoce le autorità pubbliche infranazionali alla definizione del quadro normativo, nel rispetto dell'organizzazione interna degli Stati membri, tenendo conto del ruolo che le autorità regionali e locali già svolgono in sede di attuazione delle norme comunitarie. Il concetto di **diritto partecipativo**, che si riferisce alla società civile, verrà studiato anche per contemperare le esigenze di equità e autonomia, nonché la necessaria trasparenza e responsabilizzazione inerenti all'esercizio di questi diritti, unitamente al controllo delle garanzie corrispondenti da parte dei parlamenti europeo e nazionali.*
- *Concordare **forme idonee di valutazione** dell'efficacia delle regole, che devono risultare in particolare indipendenti e trasparenti dal punto di vista delle tre istituzioni; le nuove tecnologie possono servire a razionalizzare le comunicazioni tra i vari interlocutori lungo il processo decisionale europeo. In*

quest'ottica, è opportuno instaurare una forma di «tracciabilità» delle direttive e dei regolamenti comunitari, che illustri l'iter dalla proposta della Commissione fino ai testi nazionali di attuazione, e dia conto del ruolo delle varie istanze del Consiglio e del Parlamento europeo, nonché delle scelte operate in sede di attuazione nel diritto nazionale.

- Studiare - sotto il profilo del rispetto dell'interesse generale e della responsabilità parlamentare - i vantaggi e gli inconvenienti delle varie forme di **regolamentazione e «coregolamentazione»** che implicano la formulazione di norme volontarie, per esempio nei settori in cui l'evoluzione molto rapida delle tecnologie richiede adeguamenti nei processi di elaborazione e adozione delle direttive.

Oltre al Segretariato generale e al Servizio giuridico, sono direttamente interessate da questo cantiere soprattutto le direzioni generali INFSO, REGIO, EMPL, JAI, MARKT, ENV, ENTR, AGRI, EAC, ELARG, TREN, SANCO, BUDG, ADMIN, ECFIN, DEV.

Cantiere n. 2

Esperienze su cui meditare ...

}

} *Tra varie altre*

... Idee da approfondire ...

}

- *Inspirarsi all'uso di Internet da parte dell'amministrazione statunitense, per avviare con grande tempestività una consultazione sulle iniziative regolamentari.*
- *Studiare la possibilità di estendere ad altri settori la convenzione ONU/ECE di Aarhus, per l'accesso del pubblico all'informazione, al processo decisionale e alle vie giudiziarie in materia di ambiente.*
- *Far tesoro degli insegnamenti del quadro di valutazione del mercato unico, nonché delle osservazioni raccolte tramite la rete dei centri d'informazione sull'Europa.*
- *Studiare la fattibilità di un ufficio europeo di valutazione comune a tutte e tre le istituzioni.*
- *Razionalizzare e rilanciare le forme molteplici di concertazione sociale.*
- *Adottare codici di condotta applicabili a ciascuna delle tre istituzioni per snellire il processo legislativo (parere del CES).*

3. Esercitare meglio le responsabilità europee in sede esecutiva attraverso il decentramento

Varie considerazioni depongono a favore di un maggiore decentramento delle mansioni esecutive nel sistema comunitario. Già da sempre, molti compiti sono affidati alle autorità nazionali o locali competenti. Da parte sua, la Commissione esamina le forme più idonee di decentramento per garantire un'esecuzione efficace degli interventi. Ciò vale in particolare per le missioni che richiedono conoscenze

tecniche e scientifiche particolarmente approfondite e per la gestione dei programmi. Un altro aspetto di rilievo è definire i limiti del decentramento in ordine all'esercizio, da parte della Commissione, delle proprie competenze regolamentari.

Sostanzialmente, esistono due casi di specie tra i quali occorrerà operare una distinzione. Uno è quello che potremmo chiamare il decentramento orizzontale, quando occorre affidare l'elaborazione delle posizioni tecniche omogenee a livello comunitario, per motivi di uniformità, a un'autorità indipendente da qualsiasi influsso nazionale. L'altro è invece il decentramento verticale, qualora sia necessaria un'applicazione molto più elastica delle regole, con un ampio margine discrezionale in funzione delle situazioni locali. Il gruppo di lavoro dovrà quindi studiare in particolare i criteri e le condizioni di questi due tipi di decentramento.

- *Nel decentramento orizzontale ci si affida ad **agenzie**. Quali competenze riconoscere loro? Come mantenere la coerenza tra agenzie sempre più specializzate nei rispettivi settori? Quali insegnamenti è possibile ricavare dal programma IDA? Quali garanzie (trasparenza delle decisioni, effettivo livello di competenza, equità delle consultazioni, indipendenza, legittimità, responsabilità) occorre stabilire?*
- *Il decentramento verticale comporta una maggiore ripartizione delle responsabilità con le autorità nazionali, regionali e locali, in particolare nei settori delle politiche comunitarie che presentano un forte impatto sul territorio (ambiente, trasporti, politica regionale). In quali condizioni sarebbe possibile definire un'impostazione fondata su una **contrattazione di obiettivi** tra l'Unione, rappresentata dalla Commissione, e autorità provviste di una competenza regolamentare o di gestione, e che dispongano di un'ampia autonomia nella scelta dei mezzi? Un'impostazione del genere potrebbe essere applicata ai programmi intesi a incentivare l'innovazione.*

All'approfondimento di questi temi essenziali sono particolarmente interessate, oltre al Segretariato generale e al Servizio giuridico, le Direzioni generali AGRI, FISH, ENV, ESTAT, ENTR, TREN, ECHO, SCR, BUDG, COMP, REGIO, OLAF, MARKT, INFOS, SANCO, ADMIN, TFRA, EMPL, DEV, RTD, EAC.

Cantiere n. 3

Esperienze su cui meditare ...

}

} *Tra varie altre*

... Idee da approfondire ...

}

- *Ricavare degli insegnamenti dall'applicazione dell'Administrative Procedures Act che, dagli anni Cinquanta, regola il funzionamento delle agenzie federali negli Stati Uniti.*
- *Analizzare la perizia dell'IUE di Firenze sul ruolo delle agenzie europee ai fini del decentramento.*
- *Valutare le esperienze acquisite grazie a un crescente decentramento in sede di attuazione delle politiche strutturali (FESR, Programma di iniziativa comunitaria Leader).*
- *Studiare le modalità per un'attuazione decentrata delle politiche ambientali nei paesi dell'Unione a ordinamento federale.*

4. Rafforzare la coerenza e la cooperazione in un'Europa "organizzata in rete"

Finora ci si è interessati all'esercizio delle competenze o all'attuazione delle politiche comunitarie in senso stretto. In misura crescente, tuttavia, l'interdipendenza generata dall'Unione economica e monetaria induce il bisogno di una maggiore "convergenza" delle politiche nazionali o regionali, anche nei settori in cui le competenze comunitarie sono alquanto limitate. Se la responsabilità di coordinare le politiche nazionali spetta al Consiglio, è la Commissione a dovere predisporre le modalità e gli strumenti. Spetta in particolare a lei il compito, attraverso un monitoraggio e un raffronto delle migliori pratiche, garantire una perfetta applicazione del diritto comunitario, non solo nei paesi candidati ma anche negli Stati membri.

Più in generale, le pratiche di cooperazione e di coordinamento non tengono sufficiente conto delle interconnessioni di fatto, all'interno di uno spazio monetario e di bilancio integrato, e lasciano in secondo piano l'emergere di soggetti che hanno compiti di missione pubblica pur non essendo organi statali, come le città o le autorità che regolano l'accesso ai servizi in rete.

Di conseguenza, i lavori in questo cantiere dovranno affrontare tre ordini di questioni.

- *Migliorare la proporzionalità tra le forme possibili di "convergenza" e la natura dei problemi da risolvere. Il processo di Lussemburgo per far convergere le politiche nazionali d'occupazione, ad esempio, per molti versi appare esemplare; ma a quali condizioni può avvenire questo miglioramento e in quali settori? È possibile estendere il processo di **coordinamento aperto** avviato a Lisbona a tutti gli ambiti della politica economica e strutturale, senza entrare in conflitto col principio di sussidiarietà?*

- Definire una tipologia delle **reti policentriche** nate in particolare dalla liberalizzazione dei servizi d'interesse generale e promuovere le forme organizzative più idonee per garantire, su scala europea, interessi generali come l'interoperabilità e il servizio universale.
- Il quadro regionale in senso stretto può bastare a garantire la migliore forma di sinergia tra i vari livelli di politica strutturale: europeo, nazionale, regionale e locale? Non è giunto il momento di prendere in considerazione, per favorire gli obiettivi europei di coesione e di sviluppo sostenibile, la **dimensione territoriale**, vale a dire gli effetti di polarizzazione urbana, le continuità geografiche, l'incidenza a livello locale delle politiche settoriali dell'Unione? Cosa ci possono insegnare le nuove forme di pianificazione spaziale in vigore in vari Stati membri e in alcune aree transnazionali cui ha dato il via il programma Interreg II C al fine di migliorare la definizione concertata degli obiettivi di lungo periodo in materia di coesione sociale e di sviluppo sostenibile?

Oltre al Segretariato generale e al Servizio giuridico, saranno direttamente associate a questo cantiere le Direzioni generali EMPL, ECFIN, OLAF, RTD ECHO, INFSO, TREN, MARKT, ESTAT, CCR, REGIO, AGRI, ENV, SANCO, ADMIN, ENTR, TAXUD, EAC.

Cantiere n. 4

Esperienze su cui meditare ...

}

} Tra varie altre

... Idee da approfondire ...

}

- Analizzare i nuovi processi di pianificazione del territorio (si veda per esempio il 5° rapporto sullo sviluppo territoriale nei Paesi Bassi).
- Capire cosa abbia determinato le difficoltà di attuazione del primo Schema di sviluppo europeo.
- Studiare il processo di ravvicinamento dei sistemi nazionali d'occupazione ("processo di Lussemburgo") e analizzare le sue ripercussioni su altre politiche strutturali.
- Ispirarsi ai metodi di valutazione comparata delle politiche degli enti locali in Finlandia, per possibili applicazioni sul piano comunitario.
- Esaminare le modalità di attuazione dell'agenda 21 a livello locale, per articolare le politiche regionali con le politiche ambientali.

5. Intensificare il contributo dell'Europa a un sistema di governo mondiale

Il tentativo di padroneggiare la globalizzazione, in particolare nel negoziato in corso presso l'OMC, si scontra con difficoltà analoghe a quelle che cerca di superare il sistema di governo europeo: estensione di una serie di regole a un numero crescente di nazioni; specializzazione settoriale delle politiche; interferenza crescente delle norme multilaterali con le politiche nazionali; nascita di nuovi soggetti globali fra le imprese e nella società civile.

La gestione europea dovrà dunque inquadrarsi in un contesto mondiale più ampio. Occorrerà sottolineare la necessità e l'opportunità per l'Unione di promuovere una migliore gestione mondiale in armonia con la sua gestione interna: necessità di rafforzare la voce dell'Unione europea nel mondo, a causa delle responsabilità che pesano ormai sull'Unione con la visibilità mondiale dell'euro e l'allargamento continentale; opportunità grazie all'esperienza acquisita dalle sue istituzioni nel conciliare la presa di decisione e il rispetto delle diversità, nonché al valore che l'Unione europea rappresenta come fattore di stabilità nell'ordinamento internazionale.

*Concretamente, per questo cantiere, ci si fonderà soprattutto sui lavori di elaborazione del **documento per una strategia europea dello sviluppo sostenibile**, che la Commissione presenterà al Consiglio europeo di Gothenburg. Partendo dal presupposto che i fili conduttori del rapporto di Gothenburg saranno, da un lato l'integrazione delle politiche settoriali, dall'altro l'applicazione del principio di sussidiarietà in uno spirito di cooperazione, andranno messe in rilievo le loro implicazioni per le posizioni dell'Unione nei confronti della riforma della gestione mondiale, in particolare attraverso le istanze multilaterali.*

A questo cantiere parteciperanno il Segretariato generale, il Servizio giuridico, le direzioni generali TRADE, RELEX, TREN, ESTAT, ENV, AGRI, R T D INFSO, MARKT, SCR, TAXUD, ECFIN, ECHO, DEV oltre al nucleo prospettive.

Cantiere. 5

Esperienze su cui meditare ...

}

} *Tra varie altre*

... Idee da approfondire ...

}

- *Analizzare il ruolo di osservatori indipendenti in ordine a grandi problematiche di portata globale, come la corruzione: esempio di Transparency International.*
- *Organizzazione di forum paralleli a margine dei grandi negoziati multilaterali.*
- *Valorizzare gli insegnamenti dell'eccezionale consultazione della società civile e degli Stati per il libro verde sul rinnovo degli accordi di Lomé.*
- *Applicare alla cooperazione mondiale in materia di acqua e di energia i principi sottesi al sistema europeo di governo, che sono la sussidiarietà, la conservazione delle risorse e una gestione politica che tiene conto delle aspettative del pubblico.*
- *Definire un sistema di gestione per alcune grandi agenzie delle Nazioni Unite fondato su una rappresentanza delle grandi regioni mondiali e sulla distinzione tra potere propositivo e potere decisionale.*

6. Rafforzare l'integrazione e la dimensione strategica delle politiche europee su scala continentale

Più un sistema politico è esteso, diversificato e decentrato, più è necessario garantire la visibilità degli obiettivi centrali che conferiscono una coerenza al tutto. Questi obiettivi evolvono in funzione della complessità dei problemi del momento: il rafforzamento della competitività globale, la ricerca di uno sviluppo sostenibile, l'approfondimento della coesione sociale e la parità delle opportunità, nonché la gestione equilibrata dell'immigrazione, sono altrettanti esempi di ambiti in cui è necessaria un'integrazione delle varie politiche settoriali. In pratica, queste ultime restano improntate a obiettivi autonomi ma occorre una razionalizzazione a posteriori per garantire che legislazioni scaturite da sfere di competenza diverse restino compatibili tra loro.

La prospettiva di un allargamento su scala continentale rende necessario ridefinire in modo più coerente gli obiettivi strategici. In definitiva, si tratta di "prendere due piccioni con una fava": aggiornare le politiche e impostarle nella prospettiva di una futura Europa a scala continentale.

La riflessione sul sistema del governo induce quindi a organizzare la discussione in tutta Europa, anche nei paesi candidati, in funzione del **principio di unificazione europea a scala continentale**, basata su una **solidarietà da ricostruire mobilizzando il retaggio storico e interculturale, nonché le potenzialità geografiche, che hanno permesso di dinamizzare i rapporti economici e commerciali all'interno del continente europeo.**

In concreto, il lavoro del cantiere dovrebbe mostrare come questo principio fondamentale potrebbe tradursi nell'adeguamento e nell'attuazione delle politiche comuni dell'Unione. A mo' d'esempio, le tematiche seguenti potrebbero stabilire una congiunzione tra le questioni di attualità e gli obiettivi di lungo periodo.

- Finalità e strumenti di una "politica europea di vicinato" che si prefigga di costruire relazioni stabili e coerenti lungo le frontiere orientali e meridionali dell'Europa continentale; nesi con un'impostazione costruttiva delle migrazioni.*
- Crescita ed equilibrio della rete delle città d'Europa: prevenire la concentrazione, instaurare una dialettica tra competitività e coesione, rivitalizzare i tradizionali rapporti Est-Ovest e Sud-Nord.*
- Diversità e sostenibilità delle forme di sviluppo delle attività agricole e non agricole nelle regioni rurali a Est e a Ovest .*
- Sviluppo ottimale delle reti di servizi economici di interesse generale, nella prospettiva di una visione continentale della coesione territoriale e del servizio universale.*

Il Segretariato generale e il Servizio giuridico, il Nucleo prospettive in collegamento con altri gruppi di riflessione nazionali ed europei, le Direzioni generali JAI, AGRI, ELARG, REGIO, BUDG, ECFIN, TAXUD, EMPL, RELEX, TREN e MARKT dovrebbero essere incaricate di impostare le discussioni da condurre fino al 2003 sulle future politiche dell'Unione.

UN METODO DI LAVORO INTERATTIVO E ITERATIVO

Già da vari anni i servizi della Commissione hanno preso molte iniziative destinate a migliorare il sistema di governo europeo, vuoi in applicazione di una politica centrale dell'Unione (ad esempio: *citizen first* per il mercato interno; nuovo partenariato regionale per l'Agenda 2000), vuoi parallelamente alla CIG (ad esempio: Dialogo sull'Europa), o ancora nel quadro della riforma della Commissione (ad esempio: gruppo di lavoro sulle attività da affidare all'esterno; comunicazione sulla consultazione delle ONG).

La consultazione interservizi in merito al programma di lavoro del Libro bianco sul sistema di governo ha permesso di stilare un **inventario** di queste iniziative, schematizzato nel prospetto sintetico che riassume i risultati della consultazione (si veda il documento SG che accompagna le risposte delle direzioni generali). Tenendo conto di questo inventario, le proposte del libro bianco corrispondenti ai vari cantieri potranno essere elaborate all'interno di (dodici) gruppi di lavoro interservizi cui parteciperanno le direzioni generali che hanno manifestato un interesse prioritario. I temi su cui ciascuno di questi gruppi dovrà riflettere figurano in allegato.

Tra i gruppi si instaurerà una relazione di tipo contrattuale, e i lavori verranno animati dalla o dalle direzioni generali maggiormente interessate dai cambiamenti ipotizzati, nonché dal gruppo "sistema di governo". Verrà stilato una specie di **capitolato d'oneri**, per definire le scadenze e gli obiettivi, nonché per promuovere la diffusione dei risultati dei lavori, anche in ordine a questioni di dettaglio.

Il gruppo "sistema di governo" offrirà il proprio sostegno a ciascuno dei gruppi di lavoro, per esempio fungendo da interfaccia con i contributi o le esperienze presentate dagli Stati membri o da organismi esterni alla Commissione, dagli ambienti universitari o dagli specialisti della comunicazione. I vari pareri raccolti, anche contraddittori, permetteranno di valutare l'utilità delle proposte. Il gruppo "sistema di governo" commissionerà altresì studi sintetici per fornire dati di fatto e argomenti, come per esempio un sondaggio sulle aspettative in ordine alla qualità della vita presso i cittadini nei paesi dell'Unione e nei paesi candidati, o un'analisi delle lacune nell'applicazione del diritto comunitario.

Il gruppo provvederà altresì a gestire, lungo l'intero periodo di preparazione del libro bianco, le consultazioni o cooperazioni specifiche con le altre istituzioni europee e con gli Stati membri o candidati, con i soggetti pubblici infranazionali, in base a modalità da definire caso per caso. L'allestimento di un apposito sito agevolerà questo processo, che dovrà essere aperto alla società civile; esso verrà gestito dal gruppo "sistema di governo" e dovrà permettere che una serie di corrispondenti in ciascuno Stato membro o candidato possano essere consultati o interagire.

Al gruppo spetterà redigere le versioni del libro bianco che si succederanno nel corso dei lavori. Verrà particolarmente curata la sua leggibilità, tenendo conto del carattere multilinguistico dell'Unione. Anche i risultati delle discussioni nei gruppi di lavoro e delle consultazioni dovranno essere accessibili, per dar conto del loro progredire.

CALENDARIO DI LAVORO E APPROVAZIONE DA PARTE DEL COLLEGIO

Tutti i membri del collegio seguiranno e verificheranno in corso d'opera l'interesse dei lavori relativi al Libro bianco sul sistema di governo europeo.

L'approvazione dovrebbe intervenire in tre fasi, su ognuna delle quali il collegio sarà chiamato a deliberare:

- approvazione del programma che prevede sei cantieri e un elenco di temi corrispondenti, per l'avvio dei lavori interservizi (inizio ottobre);
- approvazione di un rapporto sulle possibili scelte per risolvere i problemi individuati e sui diversi orientamenti che è possibile dare alle politiche dell'Unione in una prospettiva continentale. Questo rapporto sulle possibili scelte permetterà altresì di selezionare i temi del programma di lavoro in funzione dello stadio di maturazione delle proposte e alla luce del contesto che si presenterà dopo la chiusura della CIG (febbraio);
- approvazione di una versione finale del libro bianco da trasmettere alle istituzioni europee e ai vari partner associati alla sua elaborazione (luglio 2001).

Inoltre, al collegio verranno trasmessi due documenti intermedi sull'andamento dei lavori: nel novembre 2000, una descrizione delle decisioni fondamentali e delle questioni politiche essenziali che i primi lavori interservizi avranno permesso di delineare; nel marzo 2001, uno stato di avanzamento delle consultazioni condotte con gli Stati membri e altri partner della Commissione, in cui verranno indicati i risultati conseguiti.

ALLEGATO - Elenco dei gruppi di lavoro interservizi

Il presente elenco è stato stilato sulla base delle risposte delle Direzioni generali alla consultazione interservizi svoltasi tra metà luglio e metà settembre per preparare il programma di lavoro del libro bianco. Le DG citate sono quelle che hanno manifestato un interesse particolare per il tema in questione o che hanno chiaramente un interesse diretto.

La composizione dei gruppi di lavoro è flessibile.

L'informazione sullo svolgimento dei lavori verrà continuamente aggiornata sul sito del Libro bianco per il sistema di governo.

Cantiere n. 1 - Allargare e arricchire il dibattito pubblico

- Costruire lo spazio pubblico europeo

SG, SJ, DG PRESS, INFSO, ESTAT, SDT, EAC

- Democratizzare il sapere scientifico e definire un sistema europeo di parametri di riferimento

SG, SJ, DG RTD CCR, AGRI, SANCO, ENTR, ENV, EMPL

Cantiere n. 2 - Guidare il processo di elaborazione e di attuazione delle norme comunitarie

- Formalizzare i diritti di partecipazione della società civile e consultare in via preventiva le autorità locali

SG, SJ, DG INFSO, REGIO, EMPL, ENV, JAI, DEV, MARKT

- Garantire la trasparenza e l'autonomia della valutazione

SG, SJ, DG MARKT, ENV, ENTR, AGRI, EAC, ELARG, TREN, BUDG, ECFIN, ADMIN

- Codificare la coregolamentazione

SJ, SG, DG ENTR, ENV, SANCO, MARKT, INFSO, EAC

Cantiere n. 3 - Esercitare meglio le responsabilità europee attraverso il decentramento

- Definire le condizioni per un decentramento attraverso un sistema di agenzie

SJ, SG, DG AGRI, FISH, ENV, ESTAT, ENTR, TREN, ECHO, SCR, BUDG, SANCO, ADMIN, TFRA, DEV, MARKT, EAC, RTD

- Definire i criteri e le condizioni per un decentramento verso le autorità nazionali e regionali

SG, SJ, DG COMP, ENV, AGRI, REGIO, OLAF, MARKT, INFSO, BUDG, EMPL, ENTR, RTD

Cantiere n. 4 - Migliorare la coerenza e la cooperazione all'interno di un'Europa organizzata in rete

- Analizzare i processi di convergenza delle politiche nazionali

SG, SJ, DG EMPL, ECFIN, OLAF, RTD, ECHO, EAC, TAXUD.

- Ottimizzare le strutture organizzative delle reti transeuropee

SG, SJ, DG INFSO, TREN, MARKT, ESTAT, CCR, SANCO, ADMIN, ENTR

- Coordinare a livello territoriale gli interventi in materia di coesione sociale e di sviluppo sostenibile

SG, SJ, DG REGIO, TREN, AGRI, ENV, EMPL

Cantiere n. 5 - Potenziare il contributo dell'Unione al sistema mondiale di governo

- Applicare sulla scena mondiale la strategia europea di sviluppo sostenibile

SG, SJ, DG TRADE, RELEX, TREN, ESTAT, ENV, AGRI, RTD, INFSO, SCR, MARKT, TAXUD, ECFIN, ECHO, DEV, Nucleo prospettive

Cantiere n. 6 - Rafforzare l'integrazione e la dimensione strategica delle politiche di un'Unione su scala continentale

- Definire il quadro di un dibattito sulle politiche di cui l'UE deve dotarsi

SG, SJ, Nucleo prospettive, DG JAI, AGRI, ELARG, REGIO, BUDG, ECFIN, TAXUD, TREN, RELEX, EMPL, MARKT

SINTESI

Programma di lavoro per preparare il Libro bianco sul sistema di governo europeo

Una delle quattro priorità strategiche della Commissione è promuovere nuove forme di governo europeo. A questo tema verrà dedicato un libro bianco, da diffondere verso la metà del 2001. Il documento approvato dal collegio descrive le motivazioni, i possibili contenuti e il metodo di lavoro per l'elaborazione di questo libro bianco, tenendo conto delle aspettative che l'annuncio della sua pubblicazione ha già suscitato e delle discussioni già avviate all'interno della Commissione.

Il concetto di sistema di governo presuppone la definizione delle norme, dei processi e dei comportamenti che condizionano la qualità dell'esercizio dei poteri europei: responsabilità, visibilità ed efficacia. Un'impostazione del genere è particolarmente adeguata per perfezionare il modello europeo di democrazia in generale e per migliorare in particolare il ruolo svolto dalla Commissione; essa permette infatti di descrivere una situazione in cui intervengono molteplici centri decisionali a vari livelli geografici - pubblici e privati - all'interno dell'Unione; essa sottolinea anche quanto sia importante che il quadro normativo, per acquisire legittimità, venga accettato, tenga conto delle diversità culturali, linguistiche e locali, e che i cittadini partecipino alla sua definizione. La congiuntura attuale è particolarmente idonea per definire questo sistema di norme, dato che la soluzione delle sfide poste dall'allargamento e dalla riforma delle istituzioni dipende in parte dalla capacità di trovare nuove forme di organizzazione e di ideare nuove politiche europee. Per offrire un'illustrazione concreta degli obiettivi perseguiti vengono proposti sei cantieri di lavoro.

- I primi quattro riguardano le forme pratiche di gestione dei processi di costruzione europea, sotto il profilo sia della preparazione che dell'attuazione delle decisioni legislative.

Essi hanno i seguenti titoli:

- Allargare e arricchire il dibattito pubblico
 - Guidare il processo di elaborazione e di attuazione delle norme comunitarie
 - Esercitare meglio le responsabilità europee attraverso il decentramento
 - Migliorare la coerenza e la cooperazione all'interno di un'Europa organizzata in rete.
- Gli ultimi due si prefiggono di riformulare gli obiettivi o le strategie delle politiche dell'Unione, travalicando le delimitazioni settoriali, per rafforzare:
 - il contributo dell'Unione al sistema di governo mondiale,
 - l'integrazione e la dimensione strategica delle politiche di un'Unione su scala continentale.

La conclusione del libro bianco dovrà sfociare in una serie di proposte in merito ai cambiamenti istituzionali richiesti da un nuovo sistema di governo europeo.