

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0399/2001

15 novembre 2001

RELAZIONE

sul Libro bianco della Commissione "La \europea"
(COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatrice: Sylvia-Yvonne Kaufmann

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI	17
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI	21
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO.....	24
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AMBIENTE, LA SANITÀ PUBBLICA E LA POLITICA DEI CONSUMATORI	28
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA, LA GIOVENTÙ, L'ISTRUZIONE, I MEZZI D'INFORMAZIONE E LO SPORT	34
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ	39
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI	43

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 26 luglio 2001 la Commissione ha trasmesso al Parlamento il suo Libro bianco "La *governance* europea" (COM(2001) 428 – 2001/2181(COS)).

Nella seduta del 12 novembre 2001 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale Libro bianco alla commissione per gli affari costituzionali per l'esame di merito e, per parere, a tutte le commissioni interessate (C5-0454/2001).

Nella riunione del 24 gennaio 2001 la commissione per gli affari costituzionali aveva nominato relatrice Sylvia-Yvonne Kaufmann.

Nelle riunioni del 21 giugno, 13 settembre, 11 ottobre e 12-13 novembre 2001 ha esaminato il Libro bianco della Commissione e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Giorgio Napolitano (presidente), Johannes Voggenhuber (vicepresidente), Ursula Schleicher (vicepresidente), Sylvia-Yvonne Kaufmann (relatrice), Teresa Almeida Garrett, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Armando Cossutta, Giorgos Dimitrakopoulos, Manuel António dos Santos, Olivier Duhamel, Andrew Nicholas Duff, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Michel Hansenne, (in sostituzione di Christopher J.P. Beazley), Piia-Noora Kauppi (in sostituzione di Iñigo Méndez de Vigo, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Jo Leinen, Hanja Maij-Weggen, Hans-Peter Martin, Konrad K. Schwaiger (in sostituzione di Lennart Sacrédeus), The Earl of Stockton e Dimitris Tsatsos.

La motivazione sarà presentata oralmente in Aula.

I pareri della commissione per i bilanci, della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni sono allegati.

La relazione è stata depositata il 15 novembre 2001.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione "La governance europea" (COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Il Parlamento europeo,

- visto il Libro bianco della Commissione "La governance europea" (COM(2001) 428)¹ – C5-0454/2001,
- visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli 1, 3, 5 e 6,
- visti i protocolli allegati al trattato di Amsterdam n. 7 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e n. 9 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 39 (diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del PE), 41 (diritto ad una buona amministrazione) e 42 (diritto d'accesso ai documenti),
- viste le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona in cui la Commissione e il Consiglio degli Stati membri vengono invitati a fissare entro il 2001 una strategia per altre azioni coordinate, intese a semplificare il quadro regolamentare, incluse l'efficienza dell'amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario,
- visto il gruppo di consulenti ad alto livello istituito dai Ministri europei della pubblica amministrazione il 7 novembre 2000 a Strasburgo che doveva contribuire ad elaborare la strategia cui ha fatto riferimento il Consiglio europeo di Lisbona,
- vista la propria risoluzione del 10 dicembre 1996² sulla partecipazione dei cittadini/delle cittadine e degli interlocutori sociali al sistema istituzionale dell'Unione europea,
- vista la propria risoluzione del 15 aprile 1999³ sul miglioramento del funzionamento delle istituzioni senza modifica del Trattato,
- vista la propria risoluzione del 26 ottobre 2000⁴ sulle relazioni della Commissione al Consiglio europeo "Legiferare meglio 1998: una responsabilità comune" e "Legiferare meglio 1999",
- vista la propria risoluzione del 25 ottobre 2001⁵ sulla riforma del Consiglio,

¹ GU C 287 del 12.10.2001, pag. 1.

² GU C 20 del 20.1.1997, pag. 20.

³ GU C 219 del 30.7.1999, pag. 427.

⁴ GU C 197 del 12.7.2001, pag. 433.

⁵ Non ancora pubblicata in G.U.

- visto il Libro bianco della Commissione sulla riforma della Commissione, (COM(2000) 200)¹,
 - vista la propria risoluzione del 30 novembre 2000² riguardo al Libro bianco sulla riforma della Commissione,
 - visto il parere del Comitato delle regioni sulle nuove strutture decisionali europee (l'Europa come cornice per l'impegno dei cittadini/delle cittadine) del 14 dicembre 2000³,
 - vista la relazione intermedia della Commissione al Consiglio europeo di Stoccolma "Migliorare e semplificare l'ambiente regolamentare" del 7 marzo 2001 (COM(2001) 130),
 - visto il parere del Comitato economico e sociale sul tema "La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance)" del 25 aprile 2001⁴,
 - vista la relazione del Comitato delle regioni del 20 settembre 2001 sul tema della "prossimità al cittadino"⁵,
 - visto l'articolo 47, paragrafo 1, del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per i bilanci, della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni (A5-0399/2001),
- A. considerando che una riforma della *governance* europea presuppone un'analisi critica approfondita del deficit democratico e con essa una relazione sullo stato di avanzamento dell'attuazione dei principi della legittimazione, del parlamentarismo, della pubblicità, del controllo e della partecipazione,
- B. considerando che a giudizio della Commissione il Libro Bianco è un primo passo nel quadro di una riforma che durerà diversi anni, sarà attuata insieme alle altre istituzioni e contribuirà al dibattito sul futuro dell'Europa,
- C. considerando che la nuova congiuntura internazionale costringe l'Unione europea a migliorare il proprio funzionamento e la coesione delle proprie politiche per rendere più efficace la sua azione esterna e per avere peso nell'ordine mondiale,
- D. considerando che esistono nessi oggettivamente stretti e talora inscindibili tra la riforma della stessa Commissione, la riforma della *governance* e il processo costituzionale sul futuro dell'Unione,

¹ In particolare il capitolo II, parte IV – Migliorare il dialogo con la società civile.

² GU C 228 del 13.8.2001, pag. 211.

³ CdR 182/2000.

⁴ GU C 193 del 10.7.2001, pag. 117.

⁵ CdR 436/2000.

- E. considerando che l'allargamento dell'Unione porrà le sue istituzioni di fronte a sfide completamente nuove che impongono di riesaminare senza riserve il suo funzionamento, e che il Parlamento europeo apporterà il proprio contributo a tale riesame mediante una riforma interna già avviata, nonché nel quadro dei lavori di una Convenzione in vista della CIG 2004 per l'ulteriore sviluppo costituzionale dell'Unione,
- F. considerando che purtroppo nel Libro bianco manca un chiaro riferimento a come si possa migliorare la *governance* attraverso una maggiore trasparenza del Consiglio, in quanto colegislatore, nell'ambito del suo regolamento e senza modificare i trattati,
- G. considerando che il concetto di efficienza, nel senso di efficienza amministrativa, non pregiudicherà la legittimazione democratica,
- H. considerando che il grado di legittimazione e accettazione dell'Unione europea dipende in larga misura dall'efficacia delle sue decisioni,
- I. considerando che i meccanismi giuridici e la ripartizione istituzionale delle competenze non sono di per sé sufficienti per stimolare l'interesse dei cittadini/delle cittadine e che è opportuno applicare un metodo nuovo e attuare una campagna di comunicazione adeguata,
- J. considerando che l'intento principale del Libro bianco è quello di assicurare all'Unione europea un maggior grado di "consenso" e "legittimazione" attraverso una maggiore partecipazione dei cittadini/delle cittadine e della "società civile" alla definizione e all'attuazione delle politiche dell'Unione,
- K. considerando, da una parte, che occorre molta prudenza nell'introdurre elementi di democrazia partecipativa nel sistema politico dell'Unione e che nel farlo non si devono perdere di vista principi riconosciuti ed elementi strutturali della democrazia rappresentativa e dello Stato di diritto e, dall'altra, che i cittadini/le cittadine si aspettano giustamente dall'Unione soprattutto trasparenza dei processi decisionali e nel contempo chiarezza per quanto riguarda la responsabilità politica delle decisioni,
- L. considerando che i principi dei poteri nominati¹, della sussidiarietà², della proporzionalità³ e del rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri⁴ pongono stretti limiti ad una "delega orizzontale" di poteri ad "agenzie autonome di regolamentazione" dell'UE e ad una "delega verticale" di poteri e di compiti direttamente dall'Unione al livello regionale o locale, nel senso di una "maggiore partecipazione delle autorità regionali e locali nelle politiche dell'Unione"⁵, come la Commissione riconosce,
- M. considerando che non appare invece giustificata l'affermazione secondo la quale il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un partenariato "nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro regioni e le loro città all'elaborazione della

¹ Articolo 5 TUE e Articolo 5, primo comma, TCE.

² Articolo 2, ultimo comma, TUE e Articolo 5, secondo comma, TCE.

³ Articolo 6, paragrafo 4, TUE e Articolo 5, terzo comma, TCE.

⁴ Articolo 6, paragrafo 3, TUE.

⁵ Libro bianco, capitolo 3.1.

politica europea"¹, in quanto, in base ai trattati, agli Stati membri è consentito di garantire adeguatamente il coinvolgimento delle loro regioni e comuni nella pianificazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie conformemente ai loro specifici ordinamenti costituzionali,

- N. considerando che è da tempo necessario uno sfoltoimento del "poco maneggevole sistema" di quasi 700 organi consultivi di cui si avvale la Commissione, ma che, in base al Libro bianco sulla riforma della Commissione, già nel giugno 2001 avrebbe dovuto essere reso pubblico, come "azione 5", "un elenco dei comitati e dei gruppi di lavoro coinvolti in procedure di consultazione ufficiali o strutturate"²; che d'altro canto taluni progetti indicati nel Libro bianco, quali le "consultazioni *on-line* tramite l'iniziativa di elaborazione interattiva della politica"³, evocano il pericolo di una "inflazione di consultazioni", incompatibile con l'obiettivo, anch'esso indicato nel Libro bianco, di abbreviare "i tempi lunghi necessari per ... applicare le norme comunitarie"⁴,
- O. considerando che si compirebbero progressi nel senso della trasparenza, facili da realizzare ma importanti, se la Commissione si impegnasse ad accludere in futuro ad ogni proposta legislativa un elenco di tutti i comitati, gli esperti, le associazioni, le organizzazioni e gli enti che sono stati consultati ai fini dell'elaborazione della proposta stessa,
- P. considerando che l'Unione, non da ultimo in vista del suo allargamento, non può più rinviare la riduzione della "densità normativa" della legislazione, cioè la questione di quanto dettagliate debbano essere le regole a livello di Unione, poiché altrimenti vi è il rischio di una "implosione" delle istituzioni che partecipano al processo legislativo,
- Q. considerando che la soluzione di tale problema presuppone una nuova impostazione al problema della delega legislativa ("comitatologia") e una modifica del trattato (articolo 202 TCE) nel senso di un bilanciamento fra Consiglio e Parlamento, ragion per cui vanno valutate positivamente le affermazioni della Commissione su questo tema e si attendono col massimo interesse le sue ulteriori riflessioni, in particolare sul "semplice dispositivo giuridico"⁵ da essa prospettato,
- R. considerando che le misure finanziate a titolo del bilancio dell'Unione, pur avendo un impatto diretto sui cittadini/sulle cittadine, mancano di visibilità e, per questo motivo, non contribuiscono sufficientemente alla percezione di un valore aggiunto europeo,
1. valuta in modo decisamente positivo la volontà della Commissione di riesaminare senza riserve ed anche con spirito autocritico "le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo" (*governance*) e di modificarli⁶;

¹ Libro bianco, capitolo 3.1.

² La riforma della Commissione – Libro bianco – Parte II : Piano d'azione, IV – 3 (COM(2000) 200).

³ Libro bianco, capitolo 3.1.

⁴ Libro bianco, capitolo 3.2.

⁵ Libro bianco, capitolo 3.4.

⁶ Libro bianco, capitolo I, nota in calce ¹.

2. esorta tuttavia la Commissione a desistere dall'adottare in anticipo e senza adeguata consultazione del Parlamento misure, fra l'altro in materia di legislazione, che potrebbero incidere sul ruolo del Parlamento e del Consiglio nella legislazione stessa;
3. propone invece di vedere il Libro bianco quale stimolo per un dialogo mirato fra le istituzioni dell'Unione sulla riforma della *governance*, ivi comprese le cosiddette "azioni iniziali", e di raccogliere i risultati entro la fine del 2002 in un testo rielaborato;
4. accoglie con favore l'istituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale quale proposto dal Presidente Prodi il 2 ottobre 2001;
5. riafferma la propria fiducia nel metodo comunitario e sostiene il mantenimento dell'equilibrio istituzionale quale via più adeguata per progredire sulla vita dell'integrazione;
6. ricorda, come premessa, che ogni principio di *governance* europea non può esistere senza risorse proprie decise democraticamente e senza una semplificazione maggiore delle procedure di bilancio che le rendano più trasparenti per i cittadini/le cittadine;
7. accoglie favorevolmente gli sforzi della Commissione per migliorare la pianificazione delle procedure; ritiene, tuttavia, che il processo di pianificazione strategica debba essere aggiornato in funzione delle priorità politiche espresse dall'autorità di bilancio e che le risorse umane destinate ad attuare le politiche vadano adeguate di conseguenza;

Principi

8. ribadisce che la "parlamentarizzazione" del sistema decisionale dell'Unione presuppone una maggiore trasparenza delle attività del Consiglio e la partecipazione dei parlamenti – sia quello europeo che quelli nazionali – e rappresenta la base dell'ordinamento europeo democraticamente legittimato e che solo le istituzioni democraticamente legittimate possono adottare decisioni legislative responsabili a livello regionale, nazionale ed europeo;
9. ritiene di non poter accettare l'intento di limitare i poteri normativi e la partecipazione al processo legislativo dell'unica istituzione eletta direttamente dai cittadini/dalle cittadine europei/e; è del parere che un aumento delle comunicazioni tra i cittadini/cittadine e le istituzioni dell'Unione comporti necessariamente il rafforzamento dei poteri legislativi del Parlamento, tempi più lunghi per esercitarli e un ampliamento del campo normativo comunitario per realizzare un'efficace armonizzazione dei vari ordinamenti giuridici nazionali;
10. considera pertanto importante che nella prosecuzione del dibattito sulla *governance* si tenga conto delle seguenti considerazioni fondamentali:
 - a) l'"esercizio delle competenze" (vale a dire la *governance*) da parte delle istituzioni dell'Unione richiede legittimazione democratica, la quale è conferita congiuntamente dal Parlamento europeo e dai parlamenti degli Stati membri, questi ultimi quali organi di controllo democratico dei governi che agiscono in seno al Consiglio,

- b) la legittimazione democratica presuppone che la volontà politica alla base delle decisioni si formi nell'ambito di discussioni parlamentari; si tratta di un requisito sostanziale, non solo formale; sono inoltre urgentemente necessari la legittimazione e il controllo democratici, anche nell'ambito delle disposizioni attuative che l'Esecutivo deve necessariamente adottare;
- c) la legittimazione in questo senso richiede che la decisione politica si rifaccia ad un consenso di base, quale quello che si esprime nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – riconosciuta dall'Unione – nel senso di un catalogo di diritti individuali e di un sistema obiettivo di valori,
- d) la legittimazione in questo senso è infine inconcepibile senza una chiara attribuzione della responsabilità politica e non può essere sostituita da categorie "tecniche" come la "efficienza" o la "coerenza";

Partecipazione e consultazione

11. osserva, sulla base di tali considerazioni e in relazione ai temi della "partecipazione" e della "consultazione", che

- a) la "società civile organizzata", definita come "l'insieme di tutte le strutture organizzative, i cui membri, attraverso un processo democratico basato sul discorso e sul consenso, sono al servizio dell'interesse generale e agiscono da tramite tra i pubblici poteri e i cittadini"¹, sebbene importante, è inevitabilmente settoriale e non può essere portatrice autonoma di legittimazione democratica accanto agli elementi di cui ai paragrafi 8 e 10², il che si deduce già dal fatto che i suoi rappresentanti non sono eletti dal popolo né possono da esso essere rimossi,
- b) la consultazione degli ambienti interessati al fine di migliorare i progetti legislativi può sempre costituire solo un complemento e non può sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati; a livello di procedura legislativa possono decidere responsabilmente solo il Consiglio e il Parlamento, in quanto legislatori, tenendo conto dei pareri delle istituzioni previste dai trattati UE, in particolare il CES ed il Comitato delle regioni,
- c) un importante portavoce della società civile è, per definizione e secondo la sua missione riformulata dal trattato di Nizza (articolo 257), il Comitato economico e sociale, che ha funzioni consultive e che, già in base alle norme vigenti, può essere consultato anche anticipatamente dal Consiglio e dalla Commissione "in tutti i casi in cui [tali istituzioni] lo ritengano opportuno"³; la sua tempestiva consultazione da parte

¹ Parere del Comitato economico e sociale in merito a "Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea" del 22.9.1999, punto 7.1, GU C 329 del 17.11.1999, pag. 339.

² In tal senso si esprime anche il paragrafo 30 della risoluzione del Parlamento del 26.10.2000 (settimo visto della presente proposta di risoluzione, "relazione Würmeling".

³ Articolo 262 TCE.

della Commissione può essere considerata un elemento di rafforzamento della democrazia partecipativa a livello di Unione^{1 2},

- d) non sarebbe in armonia con una buona *governance* il fatto che la Commissione costituisca gruppi di esperti per affidare loro compiti che potrebbero essere assolti meglio, perché in modo indipendente dalla Commissione, dal Comitato economico e sociale³,
- e) la consultazione degli interessati e degli esperti, per quanto indispensabile in particolare per la preparazione di proposte legislative, non deve avere come risultato quello di aggiungere alle gerarchie burocratiche un'ulteriore gerarchia, ad esempio sotto forma di "organizzazioni accreditate" o di "organizzazioni con accordi di partenariato",
- f) d'intesa con il Comitato economico e sociale, la Commissione deve reperire strutture organizzative che consentano una congrua ed efficiente procedura di consultazione delle parti interessate; tutte le consultazioni in corso dovrebbero figurare in un registro accessibile tramite Internet;

12. propone, riprendendo idee della Commissione e del Comitato economico e sociale⁴, di concludere un accordo interistituzionale sulla consultazione democratica, che obblighi tutte e tre le istituzioni a conformarsi a norme e pratiche di consultazione a livello di Unione stabiliti di comune accordo; fa tuttavia presente, in considerazione del ruolo indipendente delle numerose organizzazioni non governative, che la fissazione di norme di consultazione non deve comportare "contropartite" da parte delle organizzazioni della società civile, poiché una democrazia vitale non può rinunciare ad un'opinione pubblica indipendente e critica; ribadisce tuttavia l'obbligo per dette organizzazioni di sottostare alle esigenze democratiche in ordine al processo normativo comunitario in materia di responsabilità e trasparenza;

13. rileva che l'accesso alla legislazione costituisce un elemento di rilievo per un'effettiva partecipazione e consultazione e che pertanto occorrono una legislazione coerente e chiara, cui si possa accedere agevolmente, nonché una migliore comprensione delle leggi da parte degli interessati;

14. è del parere che ciò richieda una pubblicità efficace e metodologie ottimali di comunicazione diretta (nei confronti dell'opinione pubblica) e indiretta (nei confronti della stampa), per suscitare l'interesse e coinvolgere i cittadini/le cittadine nella sua azione;

¹ Parere del Comitato economico e sociale del 25.4.2001, punti 4.1, 4.2.1, 4.6 e 5.5 "proposte ed orientamenti", proposte 1 e 2.

² Nello stesso senso si esprimono già i paragrafi 28 e 37 della risoluzione del Parlamento del 10.12.1996 (quinto visto della presente proposta di risoluzione, "relazione Herzog").

³ In un progetto preliminare di parere del sottocomitato "*governance*" del Comitato economico e sociale viene citato l'esempio del "gruppo per la politica delle imprese" competente per la competitività dell'industria, dei cui membri 30 sono nominati dagli Stati membri e 40 dalla stessa Commissione, con enormi costi supplementari (documento CES 95/2001 del 22.2.2001, punto 4.2.2).

⁴ Libro bianco, capitolo 3.1: "ciò che è necessario è rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo adottata da tutte le istituzioni europee, alla quale venga associato in particolare il Parlamento europeo, dato il suo ruolo di rappresentante dei cittadini", e parere del Comitato economico e sociale del 25.4.2001, punti 3.5 e 3.5.1.

15. insiste sull'opportunità offerta dalle nuove tecnologie per far fronte alle sfide in materia di comunicazione, consultazione e partecipazione diretta della società civile;

Autorità autonome di regolamentazione

16. ritiene, sulla base dei principi enunciati ai paragrafi 8 e 10, che l'istituzione, nel contesto descritto nel Libro bianco¹, di altre autorità indipendenti di regolamentazione – oltre all'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno di Alicante, all'Ufficio comunitario delle varietà vegetali di Angers e all'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali di Londra – possa essere accettata quando sono richieste particolari conoscenze scientifiche e tecniche ed appare opportuna un'amministrazione decentrata; ciò non deve però condurre ad una riduzione della vigilanza tecnica e giuridica da parte della Commissione e ad un venir meno della sua responsabilità politica;

17. sottolinea tuttavia che la Commissione deve sempre disporre degli strumenti idonei per poter rendere conto al Parlamento e al Consiglio dell'attività di tali autorità, e che è ovvio che queste ultime possono essere istituite soltanto su di una base giuridica chiara;

18. ribadisce il principio dell'esecuzione autonoma del diritto comunitario da parte dei governi nazionali e delle regioni poiché ciò comporta una ripartizione trasparente dei compiti, chiare responsabilità e un'attuazione del diritto dell'UE comprensibile per i cittadini/le cittadine; insiste tuttavia sulla necessità di effettivi controlli in ordine al rispetto degli obblighi europei tramite, per esempio, la procedura di infrazione;

19. rileva che la crescente delega di competenze amministrative dall'UE alle agenzie europee dotate di poteri decisionali ostacoli il diritto di codecisione e i controlli politici da parte del Parlamento europeo e del Consiglio; osserva inoltre che, nell'eventualità di una crescente frammentazione dell'«Esecutivo dell'UE» sarebbe compromessa la trasparenza comunitaria per i cittadini/le cittadine; è del parere che la "delega" delle competenze amministrative alle Agenzie debba pertanto essere circoscritta soltanto alle decisioni puramente tecniche prive di una dimensione politica, al sostegno scientifico ovvero a materie oltremodo dettagliate sul piano giuridico e con spiccati connotati specialistici;

Apertura e trasparenza

20. ritiene che una maggiore trasparenza e apertura del Consiglio, quale legislatore, oltre che un contributo indispensabile ad una buona *governance*, costituisca la premessa fondamentale per una migliore comprensione e partecipazione dell'opinione pubblica e degli ambienti interessati alle attività legislative del Consiglio;

21. ribadisce in tale contesto la necessità che gli incontri del Consiglio, riunito in sede legiferante, siano aperti al pubblico; in simili casi, le deliberazioni e le votazioni debbono essere pubbliche; ai sensi del regolamento del Consiglio, all'inizio ed alla fine di ogni procedura legislativa debbono svolgersi discussioni pubbliche e debbono essere pubblicati sia l'esito delle votazioni sia le dichiarazioni di voto dei membri del Consiglio;

¹ Libro bianco, capitolo 3.2.

22. deplora il fatto che nel Libro bianco non venga assolutamente citato l'istituto della petizione al Parlamento europeo e della denuncia al Mediatore europeo, tenuto conto in particolare che la Commissione contribuisce in modo molto apprezzabile e spesso determinante all'esame delle petizioni nell'interesse stesso dei cittadini/delle cittadine europei/e;
23. si rammarica che, sebbene il Libro bianco tratti principalmente di questioni inerenti alla buona amministrazione, la Commissione non sia stata in grado di prendere posizione sull'iniziativa del Parlamento europeo e del Mediatore europeo in materia di buona amministrazione;
24. deplora che il progetto di Codice di buona condotta amministrativa non sia servito alla Commissione come punto di riferimento nell'elaborare le azioni concrete da adottare sulla base del Libro bianco;
25. deplora il fatto che nel Libro bianco la Commissione non menzioni le nuove disposizioni in materia di accesso ai documenti, dal momento che è evidente che una corretta attuazione di tali norme e l'assegnazione di risorse adeguate a tal fine risultano della massima importanza per garantire una buona *governance* nell'UE;

Partecipazione delle autorità regionali e comunali

26. osserva inoltre, sulla base delle considerazioni svolte ai paragrafi 8 e 10, che una delega diretta di poteri e funzioni ad enti o autorità al livello regionale o locale degli Stati membri non può essere presa in considerazione, poiché una tale delega violerebbe la struttura fondamentale dell'Unione nonché i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che consentono agli Stati membri di decidere come organizzarsi internamente;
27. ritiene che una "maggiore partecipazione delle autorità regionali e locali nelle politiche dell'Unione"¹ si debba realizzare piuttosto facendo confluire tempestivamente nella preparazione degli atti giuridici le conoscenze tecniche e l'esperienza del livello regionale e locale degli Stati membri; al riguardo nulla impedisce alla Commissione di chiedere per tempo al Comitato delle regioni, quale sede d'incontro di regioni e comuni, di svolgere indagini e formulare pareri, in particolare sulle prevedibili incidenze economiche dei progetti legislativi al livello interessato²;
28. ritiene altresì che lo sviluppo di un dialogo con le associazioni di comuni dovrebbe comportare la consultazione dei comuni e degli enti locali su tutti i progetti della Commissione da cui sono direttamente interessati;

¹ Libro bianco, capitolo 3.1.

² Cfr. al riguardo lo studio commissionato dal Parlamento sulla valutazione dell'impatto della legislazione "Regulatory Impact Analysis" (RIA), nonché la relazione sulla "prossimità al cittadino" approvata dal Comitato delle regioni il 20.9.2001 (doc. CdR 436/2000).

Una normativa migliore

29. osserva che su questo tema è in corso da anni un intenso scambio di idee fra le istituzioni dell'Unione¹;
30. rileva che l'elaborazione di un "piano d'azione per una normativa migliore" da parte di un gruppo di lavoro del Consiglio (*Mandelkern Group on better regulation*) in contemporanea con un analogo gruppo di lavoro della Commissione, costituisce una grave violazione del metodo comunitario, in quanto il Parlamento, in qualità di colegislatore, non è stato informato né coinvolto nei lavori;
31. invita il Consiglio europeo a non adottare il piano d'azione per una normativa migliore senza previa consultazione del Parlamento europeo;
32. rammenta che il 2 ottobre 2001 il Presidente della Commissione Prodi ha assicurato al Parlamento europeo che la Commissione non avrebbe presentato un tale piano né in occasione del Consiglio europeo di Laeken né in altro momento senza aver preventivamente chiesto il parere del Parlamento; invita pertanto la Commissione ad astenersi dal presentare al Consiglio europeo di Laeken un piano d'azione per una normativa migliore o un documento dello stesso tenore altrimenti denominato prima che il Parlamento, in qualità di colegislatore, abbia potuto pronunciarsi in materia;
33. ritiene che attualmente non esistano disposizioni interistituzionali in materia di coregolamentazione che permettano al Parlamento di esercitare effettivamente il proprio ruolo politico e la propria responsabilità, né per quanto concerne la scelta adeguata di uno strumento giuridico (nel rispetto del diritto d'iniziativa della Commissione) né per quanto riguarda la forma e l'attuazione di una coregolamentazione proposta;
34. ritiene che l'uso delle cosiddette direttive quadro debba essere accompagnato da adeguati meccanismi di controllo democratico; in particolare, il Parlamento deve disporre in futuro di un meccanismo di "rinvio", con vincoli di tempo, per la legislazione delegata;
35. sottolinea che tali metodi richiedono un esame e una trattazione approfonditi da parte del Parlamento nonché una regolamentazione sotto forma di accordo interistituzionale; se la Commissione parte dal presupposto che non si deve ricorrere alla coregolamentazione "nelle situazioni in cui è necessario che le norme si applichino in modo uniforme in ogni Stato membro", il campo di applicazione di tale metodo potrebbe non essere molto esteso; in ogni caso non deve avvenire che obiettivi di protezione ambientale destinati

¹ Da citare fra i contributi più recenti:

- risoluzione del Parlamento europeo del 4.9.2001 sulla diciassettesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1999) (COM(2000) 92);
- risoluzione del Parlamento europeo del 3.7.2001 sul progetto di accordo interistituzionale ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi (2037/1/2000REV1 – C5-0588/2000 – 2000/2266(ACI));
- risoluzione del Parlamento europeo del 16.1.2001 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Primo bilancio dei risultati dell'iniziativa SLIM: semplificare la legislazione per il mercato interno (COM(2000) 104);
- risoluzione del Parlamento europeo del 26.10.2000 sulle relazioni della Commissione al Consiglio europeo: "Legiferare meglio 1998: una responsabilità comune" (COM(1998) 715) e "Legiferare meglio 1999" (COM(1999) 562).

all'industria vengano stabiliti "bypassando" il Parlamento e con l'assenso del solo Consiglio nell'ambito di accordi fra la Commissione e associazioni industriali che non sono né "rappresentative" né "affidabili";

36. ritiene che il cosiddetto "metodo aperto di coordinamento" sollevi meno timori se si limita allo scambio delle pratiche migliori e al confronto dei progressi compiuti e se non si svolge in un contesto, quello della preparazione dei Consigli europei, dal quale il Parlamento è escluso; esso non deve condurre in alcun caso ad una legislazione parallela nascosta, eludendo la procedura legislativa sancita dal trattato CE;
37. rileva che una migliore legislazione deve assurgere a "cultura" propria delle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli nell'Unione europea, estendendosi anche all'attuazione di leggi e norme da parte delle autorità degli Stati membri; a tal fine è necessaria anche un'adeguata e congrua informazione e formazione dei funzionari a livello europeo, nazionale, regionale e comunale, onde garantire una amministrazione decentrata e un "comportamento europeo" a tutti i livelli;
38. ritiene che ogni modifica dei dispositivi legislativi comunitari attinenti agli aspetti istituzionali e giuridici della *governance* debba avvenire tramite modifica dei trattati in vigore ed essere quindi iscritta all'ordine del giorno della prossima Convenzione;
39. chiede alla Commissione europea, al fine di "attribuire priorità al perseguimento di eventuali violazioni della comunitaria" – come essa stessa dichiara di voler fare – di non esitare ad avviare dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee procedure che possano portare ad un ricorso per infrazione contro gli Stati membri in base all'articolo 226 del trattato;
40. sollecita la Commissione ad intensificare i suoi sforzi al fine di completare la sua riforma amministrativa, in modo da creare una pubblica amministrazione eccellente, aperta e trasparente, senza di cui non potrebbe aspirare a divenire il massimo dirigente di un'Unione ben gestita e responsabile;

Cooperazione con il Parlamento europeo

41. si augura che la Commissione intensifichi la cooperazione soprattutto con i deputati al Parlamento europeo, appoggiandoli nel loro compito primordiale di dialogo con i cittadini/le cittadine, e mettendo a loro disposizione tutte le informazioni necessarie, ad esempio sull'iter amministrativo e le relative scadenze ed in particolar modo forniscono, su richiesta, informazioni complete e circostanziate;

Allargamento

42. osserva che la dimensione politica dell'"allargamento" è pressoché assente dal Libro bianco, sebbene la Commissione, ancora nel suo parere per la riunione dell'ultima Conferenza intergovernativa¹, abbia giustamente affermato che "l'allargamento esige ... un

¹ "La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento", del 26.1.2000, COM(2000) 34, pagina 6.

adeguamento dei sistemi di funzionamento delle istituzioni, per garantirne l'efficienza in un'Unione in cui il numero di Stati membri è destinato a raddoppiare"; sullo sfondo dell'allargamento, si pone in una luce del tutto diversa anche la questione dei costi connessi con le riforme proposte dalla Commissione per la "partecipazione dei cittadini e della società civile"¹;

Convenzione e conferenza intergovernativa

43. fa presente che si soffermerà sui temi affrontati in particolare nell'ultimo capitolo del Libro bianco (riguardante il dibattito sul futuro dell'Europa) sulla base di apposite relazioni della propria commissione competente; pertanto nella presente risoluzione tali temi non vengono trattati, al fine di evitare sovrapposizioni e ripetizioni;

Singole proposte e azioni della Commissione

44. intende esaminare attentamente, non appena gli saranno state presentate, le numerose proposte e azioni specifiche annunciate nel Libro bianco quali:
- gli "orientamenti su come ottenere ed utilizzare il parere degli esperti"²,
 - le "priorità nelle indagini su eventuali violazioni della legge comunitaria"³,
 - i "criteri per l'istituzione di nuove agenzie di regolamentazione"⁴,
 - il "codice di condotta" comprendente criteri qualitativi minimi per le consultazioni⁵,
 - la "impostazione nei confronti delle principali reti"⁶,
 - il "programma per la revisione e la semplificazione degli atti normativi comunitari con procedure d'esame accelerato"⁷,
 - la "codificazione delle procedure amministrative per l'esame dei reclami"⁸,
 - lo studio su "come migliorare il sostegno comunitario alla cooperazione transnazionale tra operatori regionali o locali"⁹,
 - la proposta di "accordi di gemellaggio tra amministrazioni nazionali"¹⁰,
 - il "riesame della rappresentanza internazionale dell'Unione"¹¹,
45. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

¹ Cfr. per quanto riguarda il Parlamento, la relazione approvata dall'Ufficio di presidenza il 3 settembre 2001.

² Libro bianco, capitolo 3.2.

³ Libro bianco, capitolo 3.2, ultimo riquadro.

⁴ Libro bianco, "I cambiamenti proposti".

⁵ Libro bianco, capitolo 3.1, "Azioni".

⁶ Libro bianco, capitolo 3.1, "Azioni".

⁷ Libro bianco, capitolo 3.2, "Azioni".

⁸ Libro bianco, capitolo 3.2, "Azioni".

⁹ Libro bianco, capitolo 3.1, "Azioni".

¹⁰ Libro bianco, capitolo 3.2, "Azioni".

¹¹ Libro bianco, capitolo 3.3, "Azioni".

6 novembre 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul Libro bianco della Commissione "*La governance europea*"
(COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Relatrice per parere: Catherine Guy-Quint

PROCEDURA

Nella riunione del 1° ottobre 2001 la commissione per i bilanci ha nominato relatrice per parere Catherine Guy-Quint.

Nella riunione del 6 novembre 2001 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Terence Wynn (presidente), Reimer Böge (vicepresidente), Catherine Guy-Quint (relatrice per parere), Paulo Casaca, Carlos Costa Neves, Den Dover, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Jutta D. Haug, Anne Elisabet Jensen, Juan Andrés Naranjo Escobar e Ralf Walter.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

Gli aspetti di bilancio evidenziati dal Libro bianco

Per quanto attiene ai principi alla base del Libro bianco, la critica principale della relatrice riguarda la mancanza di ambizioni delle risorse messe al servizio dell'Unione. Ella ritiene, infatti, che non può esistere una *governance* europea senza la creazione di un sistema di risorse proprie direttamente approvate dall'autorità di bilancio e senza una semplificazione delle procedure di bilancio che regolano la disponibilità delle risorse che l'Unione mette a disposizione dei cittadini/delle cittadine attraverso i suoi programmi.

Analogamente, le decisioni di bilancio mancano di visibilità nella loro applicazione, il che non permette ai cittadini/alle cittadine di valutarne il valore aggiunto comunitario.

La relatrice si è rigorosamente limitata, nella sua analisi, alle misure aventi una incidenza sui poteri di bilancio del PE o che, in passato, avessero dato luogo ad una presa di posizione della commissione per i bilanci:

- *informare più attivamente il grande pubblico sulle questioni europee*: nel corso degli ultimi anni, la commissione per i bilanci si è sforzata, mediante strumenti di bilancio e segnatamente il trasferimento di stanziamenti in riserva, di sviluppare una politica di informazione integrata sulla base di sinergie e di una cooperazione interistituzionale potenziata (comitati di redazione comuni, siti WEB comuni, raggruppamenti sotto lo stesso tetto degli uffici esterni del Parlamento e della Commissione, creazione di un gruppo di lavoro interistituzionale). Nella sua qualità di esecutivo, la Commissione ha la responsabilità di trasmettere ai cittadini/alle cittadine un messaggio comune e decentrato, ottimizzando gli 86 milioni di euro messi a sua disposizione dall'autorità di bilancio (value for money). La relatrice ritiene che tali misure abbiano già dato i loro frutti e che esse debbano essere portate avanti.
- *scambio di personale delle amministrazioni regionali e locali*: la commissione per i bilanci ha sempre invitato la Commissione a sviluppare questo tipo di scambi con la condizione del cofinanziamento e dell'equilibrio geografico, tra funzionari provenienti dalle amministrazioni nazionali, regionali o locali e i funzionari comunitari (di tutte le istituzioni).
- *semplificazione della legislazione comunitaria*: al fine di migliorare la qualità e l'efficacia, il Libro bianco prevede un maggiore ricorso ai regolamenti che permettono di accelerare il processo di armonizzazione poiché non necessitano di una trasposizione nelle legislazioni nazionali, nonché delle direttive quadro che offrono una maggiore flessibilità nell'attuazione. Il Libro bianco prevede anche lo sviluppo della "autoregolamentazione" che associa misure legislative o regolamentari vincolanti a misure pratiche adottate dagli attori interessati. La relatrice sottolinea che, divenuto, grazie ai trattati, colegislatore, il PE non è disposto a limitare il suo potere di codecisione. Una legislazione a base di regolamentazione (direttamente applicabile negli Stati membri) è certamente più semplice e rapida, ma meno democratica, rispetto ad una legislazione codecisa dal Parlamento europeo a suffragio universale. D'altro canto,

potrebbero essere sviluppate le procedure accelerate (in una sola lettura) così come potrebbero essere esplorate nuove forme di regolamentazione nel mantenimento dell'equilibrio conferito alle istituzioni dal trattato;

- *controllo dell'esecuzione*: il Libro bianco prevede che: "Il Parlamento europeo dovrà inoltre rafforzare il controllo sull'esecuzione delle politiche e del bilancio dell'Unione europea. Ciò significa che dovrebbe abbandonare l'attuale ruolo di contabile su questioni di dettaglio a favore di un controllo maggiormente fondato su obiettivi politici." Nel corso degli ultimi anni, e segnatamente nel quadro delle procedure di bilancio 2001 e 2002, il Parlamento si è sforzato di migliorare il suo controllo dell'esecuzione: riassorbimento dell'onere del passato da una parte, e pianificazione della spesa dall'altra. Taluni aggiustamenti a livello delle procedure interne al PE sono divenuti necessari. La Commissione dovrà precisare cosa intende per ruolo "contabile".
- *pianificazione strategica*: nella sua relazione sul Libro bianco, il relatore ha avuto l'occasione di sottolineare l'importanza dei nuovi strumenti di pianificazione e di gestione istituiti dalla Commissione (APS, ABM, ABB). Si rammenta, in tale occasione, che questi possono avere una portata istituzionale solo integrandosi nelle varie tappe della procedura di bilancio senza modificare l'equilibrio delle competenze di ogni istituzione.
- *creazione di nuove agenzie di regolamentazione*: la commissione per i bilanci ha espresso, a più riprese, i suoi dubbi quanto all'esternalizzazione (BATS, agenzie esecutive, agenzie nazionali) ed evidenziato i rischi in materia di controllo, di dispersione delle risorse, di abbandono delle missioni del servizio pubblico e di costo di tali agenzie. Una recente relazione redatta dai servizi della Commissione, su richiesta della commissione per i bilanci, conferma che le azioni create a livello decentrato hanno un costo di produzione superiore a quelle a livello centralizzato. Nella sua risoluzione sulla prima lettura del bilancio, il Parlamento chiede alla Corte dei Conti di procedere ad una valutazione della produttività e dell'efficacia delle agenzie.

CONCLUSIONI

La commissione per i bilanci invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

- considerando che le misure finanziate dal bilancio dell'Unione, pur avendo un impatto diretto sui cittadini/sulle cittadine, mancano di visibilità e, per questo motivo, non contribuiscono sufficientemente alla percezione di un valore aggiunto europeo;
- 1. ricorda, come premessa, che ogni principio di *governance* europea non può esistere senza risorse proprie decise democraticamente e senza una semplificazione maggiore delle procedure di bilancio che le rendano più trasparenti per i cittadini/le cittadine;

2. chiede alla Commissione di incaricare il gruppo di lavoro interistituzionale sulla politica d'informazione di elaborare una relazione annuale sulle azioni attuate nel contesto della *governance*;
3. chiede alla Commissione di trasmettere, parallelamente alle sue richieste di risorse umane formulate nel PPB, un piano dettagliato e corredato di cifre relativo agli scambi previsti, presentando le amministrazioni d'origine, le DG o le politiche a cui i funzionari nazionali, regionali o locali saranno destinati, la durata del contratto nonché i dati equivalenti per i funzionari comunitari distaccati presso le amministrazioni degli Stati membri;
4. ricorda che ogni proposta avente un impatto di bilancio deve essere valutata dall'autorità di bilancio nel corso del processo legislativo, in conformità alla dichiarazione comune del 20 luglio 2000, il che necessita l'adeguamento della normativa interna e la considerazione di tale elemento in ogni progetto di riforma;
5. conferma la sua volontà di garantire un seguito quantitativo e qualitativo dell'attuazione delle decisioni di bilancio a livello dei suoi organi competenti e chiede che vengano messi a disposizione, in seno al Parlamento europeo, i mezzi e le risorse amministrativi necessari;
6. sottolinea che le decisioni legislative non pregiudicheranno le decisioni di bilancio prese anteriormente;
7. si compiace quanto all'intenzione di modificare l'articolo 202 relativo alla comitatologia, in conformità alle reiterate richieste del PE nel corso degli ultimi anni e più precisamente nel corso delle procedure di bilancio 2001 e 2002, al fine di rendere alla Commissione l'intera responsabilità delle sue competenze di esecuzione, in conformità dell'articolo 274;
8. accoglie favorevolmente gli sforzi della Commissione per migliorare la pianificazione delle procedure; ritiene, tuttavia, che il processo di pianificazione strategica debba essere aggiornato in funzione delle priorità politiche espresse dall'autorità di bilancio e che le risorse umane destinate ad attuare le politiche debbano essere adeguate di conseguenza;
9. ricorda che, se l'Unione intende impegnarsi in una politica di esternalizzazione su grande scala nel contesto della *governance*, sarebbe opportuno inserire nel trattato un articolo specifico sulle agenzie, consultare il Parlamento europeo sulla costituzione delle agenzie di regolamentazione e valutarne preventivamente le conseguenze in termini:
 - di abbandono delle missioni del servizio pubblico;
 - di diluizione del principio comunitario a fronte della dispersione geografica;
 - di valore aggiunto rispetto ai cittadini/alle cittadine;
 - di costo-efficacia rispetto alle azioni centralizzate;
 - di duplicazione e di redistribuzione in termini di risorse umane.

16 ottobre 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul Libro bianco della Commissione "La *governance* europea"
(COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Relatore per parere: Karl von Wogau

PROCEDURA

Nella riunione del 9 ottobre 2001 la commissione per i problemi economici e monetari ha nominato relatore per parere Karl von Wogau.

Nelle riunioni del 10 ottobre 2001 e 16 ottobre 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Christa Randzio-Plath (presidente), José Manuel García-Margallo y Marfil (vicepresidente) e Philippe A.R. Herzog (vicepresidente), Karl von Wogau (relatore per parere), Generoso Andria, Richard A. Balfe, Luis Berenguer Fuster, Pervenche Berès, Hans Udo Bullmann, Benedetto Della Vedova, Harald Ettl (in sostituzione di Simon Francis Murphy), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Christopher Huhne, Pierre Jonckheer, Othmar Karas, Giorgos Katiforis, Piia-Noora Kauppi, Werner Langen (in sostituzione di Christoph Werner Konrad), Jules Maaten (in sostituzione di Olle Schmidt), Ioannis Marinou, Ioannis Patakis, Karla M.H. Peijs, Fernando Pérez Royo, José Javier Pomés Ruiz, Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Karin Riis-Jørgensen, Peter William Skinner, Ieke van den Burg (in sostituzione di Bruno Trentin) e Theresa Villiers.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

Il processo decisionale dell'Unione è sempre più distante dalle preoccupazioni dei cittadini/delle cittadine europei/e che manifestano una crescente sfiducia verso le finalità delle politiche e delle azioni condotte dall'Unione. La Commissione propone di aggiornare il metodo comunitario basato sull'apertura, la partecipazione, la responsabilità, l'efficacia e la coerenza nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. Si tratterebbe di porre in essere una cultura rafforzata di consultazione e di dialogo, riformando in profondità la comitatologia e garantendo così una migliore rappresentanza dell'Unione nelle sedi internazionali. L'UEM è un settore del tutto specifico in piena evoluzione. Inoltre la Banca centrale europea occupa un posto del tutto particolare. Infine il rafforzamento del coordinamento delle politiche monetarie si tradurrà verosimilmente in un ruolo più importante svolto dall'*Eurogruppo* che, pur mantenendo il suo carattere informale, sarà chiamato a diventare un attore istituzionale insostituibile. Tale specificità deve essere garantita dal mantenimento di un equilibrio istituzionale rispettoso dell'indipendenza della Banca centrale e della sua responsabilità democratica davanti al Parlamento. D'altra parte, una migliore rappresentanza internazionale dell'Unione, ad esempio a livello di Fondo monetario o di Banca mondiale, è ormai una necessità. Infine, in materia di servizi finanziari, la consultazione più vasta possibile degli operatori economici non potrà sostituire il ruolo svolto dal Parlamento in qualità di colegislatore e garante degli interessi dei cittadini/delle cittadine.

La buona riuscita di tale iniziativa passa attraverso la chiara determinazione del settore legislativo che precisi che gli atti legislativi sono di natura normativa, programmatica o finanziaria.

CONCLUSIONI

La commissione per i problemi economici e monetari invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. accoglie favorevolmente il Libro bianco sulla *governance* e i principi di buona *governance*; sottolinea, tuttavia, che, nella legislazione europea, vanno mantenuti i principi di una democrazia parlamentare e la procedura di codecisione;
2. chiede l'estensione della procedura di codecisione nel settore dell'Unione economica e monetaria, segnatamente per quanto riguarda l'imposizione fiscale, la concorrenza e le politiche economiche;
3. propende per una chiara distinzione tra leggi di carattere generale e norme di attuazione che sono di competenza del potere esecutivo; chiede a tal fine l'elaborazione di uno studio approfondito sulla possibilità di disciplinare in dettaglio l'applicazione delle disposizioni di carattere legislativo da parte della Commissione o attraverso procedure di autogestione più specificamente nei settori della legislazione di carattere tecnico, nel campo dell'agricoltura e nei servizi finanziari;

4. si compiace per il sostegno fornito dalla Commissione al Parlamento quanto alla legislazione derivata e alla modifica dell'articolo 202 del trattato; sottolinea, tuttavia, che ogni modifica della legislazione derivata deve garantire l'equilibrio istituzionale tra le istituzioni;
5. ritiene necessario, soprattutto alla luce dei risultati ottenuti con i negoziati riguardo all'approccio "Lamfalussy", prevedere meccanismi di salvaguardia e in particolare una procedura di *rinvio* che gli consentano di riappropriarsi del suo potere legislativo in caso di disaccordo sulle modalità di attuazione della legislazione, al fine di garantire la legittimità democratica del processo legislativo;
6. chiede il potenziamento del ruolo del Parlamento europeo introducendo procedure di conferma per la nomina dei presidenti di comitati di esperti in legislazione derivata;
7. ribadisce la specificità delle regole di funzionamento dell'UEM, in particolare l'equilibrio tra le istituzioni e l'indipendenza della Banca centrale europea che rimangono indispensabili per assicurarne il buon funzionamento.

6 novembre 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul Libro bianco della Commissione "La *governance* europea"
(COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Relatore per parere: Manuel Medina Ortega

PROCEDURA

Nella riunione del 10 luglio 2001, la commissione giuridica e per il mercato interno ha designato relatore per parere Manuel Medina Ortega.

Nelle riunioni del 19 settembre, 11 ottobre e 6 novembre 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato gli emendamenti in appresso con 21 voti favorevoli e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi. (presidente), Willi Rothley e Ward Beysen (vicepresidenti), Manuel Medina Ortega (relatore per parere), Pedro Aparicio Sánchez (in sostituzione di Enrico Boselli, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento) Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Raina A. Mercedes Echerer, Janelly Fourtou, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Luís Marinho, Arlene McCarthy, José María Mendiluce Pereiro (in sostituzione di Carlos Candal, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Bill Miller, Angelika Niebler, Diana Wallis, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. Il Libro Bianco della Commissione sulla "*governance* europea" pone problemi nell'ambito della competenza della commissione giuridica e per il mercato interno che dovrebbero essere presi in considerazione dalla commissione competente per il merito, in quanto incidono sui poteri che spettano al Parlamento nel sistema istituzionale dell'Unione europea.
2. L'espressione "*governance* europea" non è stata incorporata nel linguaggio ordinario dei cittadini/delle cittadine europei/e. In Spagna, nel secolo XVIII, è esistita in quanto gallicismo ma nei secoli successivi questo significato si è perso. Oggi ricompare come termine scientifico-politico anglosassone (*governance*), ma la sua traduzione in spagnolo "*gobernanza*" non ha significato per il cittadino medio. Nell'introduzione si sostiene che la *governance* è il modo con cui l'Unione utilizza i poteri che le hanno conferito i cittadini/le cittadine, e che il Libro Bianco si propone di aprire il processo decisionale politico in modo da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini/delle cittadine. Se questa è la finalità dell'esercizio della "*governance*", sarebbe preferibile utilizzare un'altra espressione più comprensibile per i cittadini/le cittadine come "governo democratico" o "miglioramento dei processi decisionali".
3. Il Libro Bianco non si limita a proporre una migliore partecipazione dei cittadini/delle cittadine ai processi decisionali, bensì va oltre in quanto propone modifiche ai processi normativi dell'Unione, chiedendo da un lato la loro accelerazione e dall'altro la loro semplificazione. Il Libro Bianco manifesta la preferenza della Commissione per la "coregolamentazione" e per altri processi decisionali non normativi. Si riferisce inoltre alla necessità di trovare nuovi meccanismi di rappresentazione internazionale dell'Unione e di riformulare le responsabilità esecutive della Commissione. Alla sezione 1 si propone, in termini generali, una riforma della "*governance* europea" in vista della percezione generalizzata che l'Unione non ha capacità per agire efficacemente e della scarsa conoscenza che hanno i cittadini/le cittadine del funzionamento delle nostre istituzioni. Per rettificare queste carenze si propone che il "modello lineare" decisionale "dall'alto" sia sostituito da un altro che presti maggiore attenzione alle esigenze dei cittadini/delle cittadine.
4. La Commissione propone di migliorare le comunicazioni con il pubblico tramite reti, organizzazioni di base e autorità regionali e locali. Si tratterebbe di creare uno "spazio transnazionale" mediante il quale i cittadini/le cittadine possano comunicare direttamente con le istituzioni europee. Non ci si può opporre al miglioramento dei sistemi di comunicazione con i cittadini/le cittadine. Nelle società democratiche i cittadini/le cittadine dispongono di mezzi istituzionalizzati per far giungere le loro voci ai centri di poteri: le elezioni, i plebisciti e i referendum. Non esistono procedure tecniche né canali informali che possano sostituire i processi di espressione democratica esistenti in quanto i cittadini/le cittadine accedono al potere pubblico tramite le urne e la voce dei cittadini/delle cittadine si esprime nei processi elettorali con garanzie di indipendenza.
5. Il tentativo di sostituire il processo legislativo con procedure decisionali informali e flessibili minaccia inoltre uno dei pilastri di base del regime democratico: la norma generale. La norma generale o, se si vuole, "la legge" è, nella democrazia, l'espressione

della volontà generale. Le costituzioni concedono il potere legislativo all'istituzione che rappresenta nel modo più corretto la volontà popolare: il Parlamento. Nell'Unione europea il potere normativo è condiviso da due istituzioni: il Parlamento eletto direttamente dai cittadini/dalle cittadine e il Consiglio composto da membri dei governi democratici che rispondono a loro volta ai propri Parlamenti nazionali. Sostituire questo processo con un "dialogo" con gli interessati, con le autorità regionali e locali o con i rappresentanti delle organizzazioni non governative presenterebbe una grave distorsione dei processi democratici. La democrazia diretta realizzabile nelle piccole città della Grecia classica o nei cantoni svizzeri non molto popolati non può essere applicata nelle moderne società di massa. La moltiplicazione delle procedure e degli organi di consultazione raccomandata nel Libro Bianco non migliorerà le procedure decisionali ma normalmente le complicherebbe e ritarderebbe ancora di più.

6. Le proposte della Commissione miranti a ridurre l'ambito della normativa comunitaria comporterebbero una effettiva riduzione dei poteri del Parlamento e del Consiglio, sono contrarie ai Trattati e risulterebbero controproducenti in quanto ridurrebbero le possibilità di armonizzazione delle varie legislazioni nazionali. La "coregolamentazione" lascerebbe il potere legislativo nelle mani di potenti gruppi economici a danno dell'interesse generale e dei settori più deboli dei lavoratori e dei consumatori, la cui miglior difesa è riscontrabile nella normativa generale adottata da organi eletti democraticamente.

CONCLUSIONI

La Commissione giuridica e per il mercato interno chiede alla Commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, di inserire i seguenti elementi nella sua proposta di risoluzione:

Paragrafo 1

1. Raccomanda che l'espressione "*governanza*" sia sostituita da un'altra di più facile comprensione come "miglioramento dei processi decisionali" o "governo democratico";

Paragrafo 2

2. Ritiene che il Parlamento non possa accettare che si tenti di limitare i poteri normativi e la partecipazione al processo legislativo dell'unica istituzione eletta direttamente dai cittadini/delle cittadine europee/e. L'aumento delle comunicazioni dei cittadini/delle cittadine con le istituzioni dell'Unione passa necessariamente dal rafforzamento dei poteri legislativi del Parlamento, da tempi più lunghi per esercitarli e da un ampliamento del campo normativo comunitario per realizzare un'efficace armonizzazione dei vari ordinamenti giuridici nazionali.

Paragrafo 3

3. Ritiene che il miglioramento dei sistemi di comunicazione dei cittadini/delle cittadine con le istituzioni comunitarie non potrà sostituire l'accesso dei cittadini/delle cittadine al potere pubblico tramite processi elettorali aperti e garantiti. La società civile europea si esprime democraticamente soltanto tramite questi processi elettorali e tramite i rappresentanti "usciti" dalle urne.

Paragrafo 4

4. Sostiene che il processo normativo pubblico spetta, nelle società democratiche, a organi rappresentativi eletti dal popolo e non può essere sostituito con sistemi di autoregolamentazione degli agenti economici interessati.

Paragrafo 5

5. È consapevole che la normativa comunitaria adottata dal potere legislativo dell'Unione (Parlamento e Consiglio) dovrà contenere il livello necessario di precisione affinché la sua applicazione da parte da parte dell'esecutivo dell'Unione (Commissione) nonché dagli organi esecutivi nazionali permetta il massimo livello di armonizzazione per ridurre le possibilità d'interpretazioni divergenti .
La delega normativa agli organi esecutivi deve essere sottoposta, in ogni caso, al controllo del potere legislativo e alla facoltà di quest'ultimo di recuperare il potere normativo qualora gli organi esecutivi non si conformino in modo preciso all'applicazione della norma generale.

6 novembre 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'AMBIENTE, LA SANITÀ PUBBLICA E LA POLITICA DEI CONSUMATORI

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul Libro bianco della Commissione "La *governance* europea"
(COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Relatrice per parere: Caroline F. Jackson

PROCEDURA

Nella riunione del 12 settembre 2001 la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori ha nominato relatrice per parere Caroline F. Jackson.

Nella riunione del 5 novembre 2001 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Guido Sacconi (presidente), Alexander del Roo (vicepresidente), Caroline F. Jackson (relatrice per parere), Per-Arne Arvidsson, María del Pilar Ayuso González, John Bowis, Chris Davies, Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Cristina Gutiérrez Cortines, Christa Klaß, Hans Kronberger, Torben Lund, Rosemarie Müller, Riita Myller, Marit Paulsen, Giacomo Santini e Phillip Whitehead.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

L'introduzione di *nuovi strumenti d'intervento* potrebbe, in generale, avere come risultato una maggiore flessibilità e una legislazione più rapida e meno dettagliata, ma potrebbe anche aprire la porta a normative deboli e poco chiare, a un indebolimento dello sforzo collettivo della Comunità e ad una mancanza di controllo democratico. Il ricorso a nuovi strumenti deve in ogni caso essere accompagnato da un attento esame, strumento per strumento, dei sistemi di controllo democratico (in particolare da parte del Parlamento europeo) e della loro adeguatezza. Una forte legittimità democratica della legislazione dell'UE dev'essere salvaguardata in tutti i casi. Pertanto un maggiore ricorso a strumenti alternativi di regolamentazione, tra cui le direttive quadro e i dispositivi di autoregolamentazione e di coregolamentazione, richiede il pieno sostegno del Consiglio e del Parlamento che agiscono quali autorità colegislative, sia nella fase iniziale (per quanto riguarda la scelta degli strumenti) che in quelle successive (per quanto riguarda la qualità del dispositivo proposto).

Le *direttive quadro* che si concentrano su un numero limitato di requisiti essenziali potrebbero in teoria rappresentare una buona idea, ma la loro applicazione pratica potrebbe risultare difficile. Una caratteristica fondamentale delle direttive "nuovo approccio" sul mercato interno, degli anni ottanta, era quello di avere meno dettagli, ma non hanno avuto un grande successo.

Quando le direttive quadro non entrano nei dettagli, le *misure "comitatologiche" di attuazione* possono toccare punti sensibili sotto il profilo politico e commerciale, che meritano un approfondito esame parlamentare e non possono essere delegati ad organi esecutivi. Se si farà maggiore affidamento su misure del genere occorrerà rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, cosa che in effetti la Commissione riconosce. Un modo per farlo potrebbe consistere nella revisione della decisione del 1999 in materia di comitatologia che assicuri la parità fra Parlamento e Consiglio per quanto riguarda la vigilanza e il controllo delle misure di esecuzione. In particolare, la progettata estensione della delega di poteri esecutivi alla Commissione nell'ambito delle direttive quadro è inaccettabile se non è completata da un meccanismo di rinvio ("call-back") per la legislazione "secondaria" da attivare nel caso di progressi insufficienti o di misure di esecuzione adottate in contraddizione con gli elementi essenziali definiti nelle direttive quadro o che ne oltrepassino i limiti, o che per altre ragioni sollevino problemi particolarmente sensibili.

Per quanto riguarda l'*attuazione* delle misure dell'UE nel senso più ampio, sembra ragionevole che la Commissione determini criteri per ridefinire le proprie attività d'indagine su eventuali violazioni del diritto comunitario. D'altro canto perché mai vi è bisogno di ciò? Dovrebbe trattarsi di un compito semplice, poiché la Commissione non deve far altro che usare pienamente i poteri che ha. Il problema sembra consistere nel fatto che la Commissione appare riluttante a usarli per timore di offendere gli Stati membri.

L'idea di una maggiore *flessibilità* di cui parla il Libro bianco in relazione a modalità esecutive della normativa comunitaria capaci di "tenere conto delle specificità regionali e locali" comporta rischi considerevoli. Se la legislazione è applicata in questo modo, ogni idea di portare gli Stati membri più o meno allo stesso livello può diventare una causa persa in partenza, specialmente se si considera che l'UE sta attualmente cercando di mantenere intatto l'*acquis* pur negoziando con gli Stati membri.

Gli *accordi su base volontaria* possono accelerare il processo legislativo e hanno il vantaggio di un coinvolgimento più diretto delle parti interessate. Per altro verso anch'essi continueranno a porre numerosi problemi finché non sarà chiaro in quali casi siano appropriati e in che modo e quando il Parlamento europeo sarebbe chiamato a parteciparvi. Dovrebbero essere accompagnati da meccanismi di "sicurezza a prova di guasto" ("fail-safe") che prevedano anche quando e in che modo ricorrere a misure legislative in caso di loro fallimento.

Le idee volte a migliorare *i meccanismi di consultazione e il ricorso al parere degli esperti* vanno accolte positivamente, anche se occorre chiarire meglio che cosa si intende per standard minimi. E' necessario migliorare la fase preparatoria e valutare se siano necessarie misure legislative, nonché il loro eventuale impatto. Vi dovrebbe essere un sistema aperto e più trasparente di consultazione e di ricorso al parere degli esperti, che non faccia troppo affidamento sui "soliti sospetti" ma non sia neppure troppo burocratico o corporativistico. Non c'è bisogno di creare una nuova rete di intermediari fra il pubblico interessato e i responsabili delle decisioni.

Sembra una buona idea quella di sviluppare i criteri per l'istituzione di *agenzie di regolamentazione*. Occorre tuttavia spiegare in che modo tali criteri si applicherebbero alle nuove agenzie che la Comunità sta attualmente creando in base alle competenze esistenti. Si dovrà inoltre rafforzare la responsabilità democratica delle agenzie.

CONCLUSIONI

La commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

Legiferare meglio

1. riconosce che il ricorso a nuovi strumenti d'intervento potrebbe essere più pieno e più flessibile in talune circostanze, ma potrebbe anche determinare una minor coesione complessiva e dar luogo a una normativa più debole e poco uniforme, nonché indebolire il controllo democratico e i poteri di codecisione faticosamente conquistati dal Parlamento europeo;
2. chiede alla Commissione di accompagnare l'introduzione di nuovi strumenti d'intervento con un'accurata analisi, strumento per strumento, dei modi per garantire il controllo democratico da parte delle autorità legislative;
3. chiede alla Commissione di illustrare i suoi criteri per stabilire in quali casi potrebbe essere appropriato il ricorso ad accordi su base volontaria e in che modo e in quali casi vi sarebbe una partecipazione del Parlamento europeo, e chiede che venga introdotto un meccanismo di "sicurezza a prova di guasto" ("fail-safe") che preveda anche quando e in che modo ricorrere a misure legislative in caso di fallimento di detti accordi;

4. ribadisce pertanto la sua richiesta di adozione di un quadro giuridico per gli accordi volontari che conferisca al Consiglio e al Parlamento europeo il diritto di partecipare e di adottare obiettivi, assicuri l'informazione e la partecipazione del pubblico e comporti efficaci meccanismi di monitoraggio e la possibilità di sanzioni¹;
5. concorda sul fatto che in taluni casi i regolamenti possono presentare vantaggi rispetto alle direttive, ma spesso sono estremamente difficili da far accettare politicamente;
6. solleva forti dubbi in merito alla promozione di strumenti d'intervento diversi se la cosa può mettere in pericolo gli standard comuni a tutta la Comunità e può costituire una tacita ammissione del fatto che alcuni paesi abbiano standard inferiori ad altri;
7. chiede alla Commissione di specificare ulteriormente in che modo intende semplificare la legislazione mantenendo nel contempo l'*acquis* comunitario nel contesto dell'allargamento dell'Unione;
8. ritiene che il metodo della coregolamentazione - data la sua natura giuridicamente non vincolante e considerato che esso sostituisce generalmente ciò che sarebbe altrimenti disciplinato da una direttiva elaborata attraverso la procedura di codecisione - esiga un contesto interistituzionale più adeguato, in cui tanto il Parlamento quanto il Consiglio vengano ufficialmente consultati caso per caso al fine di decidere se un accordo di coregolamentazione sia lo strumento più appropriato rispetto a strumenti giuridicamente vincolanti e, una volta che la Commissione abbia presentato un progetto di accordo, se esso sia appropriato e debba essere concluso;
9. chiede, in particolare alla luce della possibilità che aumenti il ricorso a nuovi strumenti d'intervento, che la Commissione presenti una proposta di revisione della decisione del 1999 sulla comitatologia, al fine di assicurare la parità fra Parlamento europeo e Consiglio per quanto riguarda la verifica e il controllo delle misure di esecuzione e di prevedere appropriati meccanismi di rinvio ("call-back") per la legislazione "secondaria"; suggerisce inoltre la possibilità di introdurre, per talune misure di esecuzione, clausole di "obsolescenza" ("sunset" clauses) in virtù delle quali le misure stesse cesserebbero di avere effetto dopo una certa data salvo esplicita conferma e proroga da parte del Parlamento;

Applicazione e rispetto della legislazione dell'UE

10. invita la Commissione a fare un uso più energico dei poteri di cui dispone per quanto riguarda l'applicazione della legislazione dell'UE, ma si compiace del fatto che essa riconosca che il Parlamento europeo deve svolgere un ruolo maggiore nel controllo di tale applicazione;
11. si rallegra dell'idea che la Commissione determinerà criteri per ridefinire le proprie attività d'indagine su eventuali violazioni del diritto comunitario; sottolinea tuttavia che

¹ Parlamento europeo, 31 maggio 2001: prima lettura sul "VI Programma comunitario di azione in materia di ambiente".

ciò non è sufficiente e che la Commissione deve fare pieno uso dei suoi poteri, al fine di garantire che le disposizioni del trattato CE e i provvedimenti adottati dalle istituzioni in conformità del medesimo sono correttamente applicati;

12. esprime forti dubbi in merito alla maggiore flessibilità di cui parla il Libro bianco in relazione a modalità esecutive della normativa comunitaria capaci di "tenere conto delle specificità regionali e locali", poiché ciò porterebbe a standard applicativi diversi;
13. reputa che i dispositivi di coregolamentazione (come quello attualmente proposto concernente la protezione dei pedoni) debbano essere in tutti i casi soggetti ad un rigoroso controllo della Commissione al fine di garantire la loro piena applicazione da parte dell'industria o di altre parti che vi abbiano eventualmente aderito; di conseguenza, la Commissione dovrebbe informare con cadenza annuale il Parlamento e il Consiglio sul grado di applicazione dei dispositivi di coregolamentazione;

Partecipazione e consultazione

14. accoglie favorevolmente l'idea di rendere pubbliche le fonti dei pareri degli esperti, poiché ciò contribuirà ad allontanare il sospetto che la Commissione si limiti ad ascoltare argomentazioni unilaterali oppure che determinati gruppi si assicurino un accesso privilegiato;
15. chiede alla Commissione di specificare meglio le sue intenzioni in relazione all'idea di un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard) in materia di consultazione;
16. si esprime a favore di un accordo interistituzionale sulla consultazione democratica che impegni la Commissione nonché il Parlamento europeo e il Consiglio ad osservare, in materia di consultazione, standard e pratiche a livello UE stabiliti di comune accordo;
17. chiede, al fine di accrescere la trasparenza del Consiglio, che quando esso agisce in qualità di legislatore sia le deliberazioni che le votazioni siano rese pubbliche¹;
18. propone che il Centro comune di ricerca non risponda più direttamente alla Commissione, ma divenga un organismo indipendente che riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio oltre che alla Commissione;

Autorità autonome di regolamentazione

19. chiede alla Commissione di chiarire quali siano le sue intenzioni allorché si serve del Libro bianco per avviare un processo volto a fissare "i criteri per l'istituzione di nuove agenzie di regolamentazione e il contesto giuridico nel quale dovranno operare", e di

¹ Commissione per gli affari costituzionali: "Relazione sulla riforma del Consiglio" del 17 settembre 2001, relatore Jacques F. Poos.

spiegare in che modo tali criteri vadano applicati alle nuove agenzie la cui istituzione è attualmente già in corso;

20. sottolinea l'importanza di un "sistema efficace di vigilanza e controllo" delle agenzie, quale evocato nel Libro bianco; la responsabilità democratica delle agenzie potrebbe ad esempio essere accresciuta stabilendo che i loro direttori debbano essere confermati dal Parlamento europeo e ad esso debbano riferire.

Il contributo dell'UE alla *governance* globale

21. chiede alla Commissione di incoraggiare le imprese dell'Unione a rispettare la normativa ambientale comunitaria nei loro investimenti al di fuori dell'UE, attraverso l'adozione di un codice di condotta obbligatorio che definisca i requisiti minimi;
22. sottolinea che il diritto della Comunità a legiferare in materia di tutela dei servizi pubblici e sociali e di norme sociali ed ambientali, come pure il diritto di adottare misure cautelative per tutelare la salute pubblica, i consumatori e l'ambiente, devono essere protetti da eventuali obiezioni dell'OMC.

16 ottobre 2001

**PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA, LA GIOVENTÙ,
L'ISTRUZIONE, I MEZZI D'INFORMAZIONE E LO SPORT**

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul Libro bianco della Commissione "La *governance* europea"
(COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Relatrice per parere: Barbara O'Toole

PROCEDURA

Nella riunione del 17 settembre 2001 la commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport ha nominato relatrice per parere Barbara O'Toole.

Nelle riunioni del 9-10 e 15-16 ottobre 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Vasco Graça Moura (vicepresidente), Barbara O'Toole (relatrice per parere), Ole Andreasen, Pedro Aparicio Sánchez, Christine de Veyrac, Raina A. Mercedes Echerer (in sostituzione di Eurig Wyn), Geneviève Fraisse, Ruth Hieronymi, Karin Junker (in sostituzione di Lissy Gröner), Elizabeth Lynne (in sostituzione di Marco Formentini), Lucio Manisco, Mario Mauro, Pietro-Paolo Mennea, Doris Pack, Marieke Sanders-ten Holte, Luckas Vander Taelen, Stavros Xarchakos (in sostituzione di Mónica Ridruejo), Theresa Zabell e Sabine Zissener.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. **Quadro generale:** All'inizio del 2000 la Commissione ha presentato la riforma della *Governance* europea come uno dei suoi quattro obiettivi strategici, reagendo in questo modo alla fiducia sempre più scarsa degli europei nelle capacità dei politici e delle istituzioni di risolvere i problemi della vita quotidiana : l'effetto della globalizzazione, la disoccupazione, i problemi ambientali, la criminalità, ecc. Tale considerazione negativa si esprime in Europa nel disimpegno e nella sfiducia verso la politica ufficiale a tutti i livelli, ma risulta particolarmente evidente nell'atteggiamento dei cittadini/delle cittadine nei confronti di "Bruxelles": le istituzioni dell'Unione europea appaiono poco comprensibili e sono viste di solito come troppo lontane e troppo invadenti allo stesso tempo.

IL LIBRO BIANCO

2. **"La *Governance* europea: un Libro bianco"** è stato pubblicato il 25 luglio 2001 e presentato ufficialmente al Parlamento dal Presidente Prodi durante la tornata di settembre. Esso rappresenta il tentativo della Commissione di affrontare "il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini": il suo obiettivo generale è di "rendere più percepibile ai cittadini/alle cittadine europei/e il fatto che gli Stati membri, operando assieme all'interno dell'Unione, possono offrire risposte più efficaci alle loro preoccupazioni". Il Libro bianco elenca i principi della buona *Governance*, segnatamente apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, e propone una serie di riforme suddivise in sezioni.

3. **Maggiore partecipazione e apertura:** l'elaborazione e l'adozione delle politiche devono essere più trasparenti e comprensibili. La Commissione fornirà informazioni in linea, regolarmente aggiornate, sull'elaborazione delle politiche in ogni fase del processo decisionale. Ugualmente adotterà misure quali: la definizione e la pubblicazione dei criteri di qualità da rispettare nelle consultazioni sulle politiche dell'Unione europea; una maggiore flessibilità della legislazione comunitaria, in modo che possa essere attuata tenendo in dovuto conto le specificità regionali e locali; la consultazione, sin dalla prima fase del processo di elaborazione delle politiche, delle associazioni nazionali ed europee delle autorità locali e regionali. Lo scopo generale è coinvolgere più gruppi esterni (governo locale e regionale, organizzazioni non governative) in tale processo decisionale.

4. **Migliorare le politiche, le normative e i loro risultati:** l'obiettivo è di 'migliorare qualitativamente le politiche dell'Unione'. Vanno rispettati i principi della necessità (è necessario intervenire?) e della sussidiarietà (in caso affermativo, è necessario a livello europeo?). Quando si rende necessaria una legislazione a livello comunitario è indispensabile accelerarne l'iter mantenendo il giusto equilibrio fra uniformità e flessibilità e ottenendo la fiducia dei cittadini/delle cittadine sul modo in cui il giudizio degli esperti ha contribuito alla sua definizione. I provvedimenti concreti che la Commissione propone comprendono: un'ulteriore semplificazione del diritto comunitario e delle normative nazionali di esecuzione; una maggiore trasparenza nelle modalità di raccolta della consulenza degli esperti; criteri chiari per l'istituzione ed il funzionamento di nuove agenzie di regolamentazione.

5. ***Governance* mondiale:** l'UE ha responsabilità che vanno al di là dell'Europa e deve cercare, come suggerito dal Libro bianco, di applicare anche a queste i principi di buona

governance, rafforzando "l'efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni internazionali". La Commissione dichiara che migliorerà il dialogo con i governi e le organizzazioni non governative dei paesi terzi durante l'elaborazione delle politiche con una dimensione internazionale. Propone inoltre una revisione della rappresentanza internazionale dell'Unione.

6. **Ridefinire il ruolo delle istituzioni:** infine, il Libro bianco sostiene che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione devono migliorare il modo in cui operano per elaborare un insieme coerente di politiche. Il Consiglio europeo deve concentrarsi maggiormente sugli obiettivi strategici (per esempio miglioramento del capitale umano, delle competenze e delle capacità). Il Consiglio dei ministri deve assicurare una maggiore coerenza tra le azioni delle sue diverse formazioni (per esempio le decisioni prese nel Consiglio "Istruzione e gioventù" non dovrebbero contraddire quelle prese nel Consiglio "Occupazione e politica sociale") e fra le politiche concordate in sede di Consiglio e quelle perseguite dagli Stati membri. La Commissione deve concentrarsi sulle sue attività fondamentali - iniziativa politica, esecuzione delle politiche, custodia dei Trattati e rappresentanza internazionale della Comunità; allo stesso tempo il meccanismo per il controllo da parte del Consiglio e del Parlamento del modo in cui la Commissione usa questi poteri dovrebbe essere più semplice. Per concludere, è necessario che il Parlamento europeo e tutti i parlamenti nazionali promuovano più attivamente il dibattito pubblico sul futuro dell'UE e sulle sue politiche, mentre per il Parlamento europeo risulta opportuno aumentare la sua capacità di controllo dell'attuazione delle politiche comunitarie e dell'esecuzione del bilancio. È infine necessario estendere la codecisione.

7. **Calendario:** la Commissione invita a presentare le osservazioni sul Libro bianco entro il 31 marzo 2002.

OSSERVAZIONI DELLA RELATRICE PER PARERE

8. **Un buon inizio:** il problema di partenza che la Commissione deve affrontare è serio: l'apatia politica è pericolosa. Le proposte contenute nel Libro bianco sono chiaramente il prodotto di una riflessione approfondita; e, nel caso fossero attuate, contribuirebbero a superare la disaffezione diffusa nei confronti delle Istituzioni europee. E' però possibile che la Commissione abbia sottovalutato la dimensione del problema che l'UE si trova ad affrontare.

9. **La grande sfida:** il problema reale, certamente, è che le istituzioni europee sembrano spesso lontane e misteriose in quanto risultano estranee e hanno rapporti interni decisamente complicati. Per molti cittadini/cittadine è difficile capire il ruolo esatto della Commissione, cui incombono sia le responsabilità esecutive che le funzioni di amministrazione. Un ramo del processo legislativo (il Consiglio) vota a porte chiuse, per cui alla gente comune appare totalmente diverso dai parlamenti nazionali che conosce. Da parte sua il Parlamento ha poteri che non sono ben capiti ed attira spesso molte critiche in quanto continua a tenere la maggior parte delle tornate a Strasburgo. Il processo legislativo è altamente complesso e varia a seconda della materia. Per concludere, se pensiamo che molte delle cose che rendono la politica interessante a livello nazionale - personalità note, largo spazio dedicato alle questioni politiche in giornali e TV, satira, umorismo, - mancano a livello europeo, si capisce più facilmente perché tanti europei non mostrano interesse per l'UE. Superare tali problemi di comprensione può risultare ancor più difficile di quanto sostenuto dalla Commissione, visto che le istituzioni UE e il loro equilibrio di forze sono il risultato di trattative politiche

duramente combattute e che una cultura politica autenticamente europea non si può creare con un atto di volontà.

10. **Politica dell'informazione e della comunicazione:** il Parlamento europeo è l'unico delle istituzioni comunitarie ad essere eletto democraticamente e avrà così un ruolo centrale nel 'riavvicinamento' dell'Unione ai suoi cittadini/alle sue cittadine. Questa commissione insieme a tutte le altre del Parlamento desidera accogliere favorevolmente le idee della Commissione che puntano a un'elaborazione politica più chiara e trasparente. Il Libro bianco comunque illustra soprattutto la necessità di instaurare una politica generale in materia di informazione e comunicazione, basata sul pluralismo e sul rispetto delle diversità culturali e linguistiche, per informare i cittadini europei/le cittadine europee in merito ai diversi aspetti dell'Unione. In nome di una maggiore trasparenza e apertura, il Consiglio potrebbe dare il buon esempio pubblicando i dati completi relativi al voto dei singoli Stati membri e consentendo l'accesso del pubblico alle sue riunioni. Dato che l'Unione si amplierà a breve per includere realtà sociali solo di recente emerse da decenni di totalitarismo, il rafforzamento della trasparenza all'interno dell'Unione e lo sviluppo di un'efficace politica di informazione e comunicazione sono questioni da affrontare con urgenza.

CONCLUSIONI

La commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. accoglie favorevolmente l'impegno del Libro bianco per una sostanziale riforma e modernizzazione, soprattutto in relazione alla trasparenza, all'apertura e al rafforzamento democratico;
2. appoggia il proposito di una consultazione più ampia della società civile; prende atto del ruolo che il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale potrebbero svolgere al fine di facilitare tale consultazione, ma sottolinea che, in quanto unica istituzione comunitaria eletta democraticamente, il Parlamento rappresenta il veicolo ideale del processo di consultazione;
3. appoggia l'affermazione della Commissione che "più gli operatori regionali e nazionali parteciperanno alle politiche europee, più saranno in grado di informare i cittadini/le cittadine al riguardo";
4. sottolinea che un'applicazione rafforzata di "dispositivi di coregolamentazione" e di "metodi aperti di coordinamento" nel quadro di una "normativa migliore" necessita dell'approvazione preliminare del Consiglio europeo e del Parlamento europeo nonché di un accordo interistituzionale e deve essere attivamente verificata e controllata dal Parlamento europeo;
5. concorda che l'elaborazione delle politiche deve essere più flessibile; accoglie favorevolmente l'attenzione prestata nel Libro bianco ad una migliore attuazione delle politiche e ad una più chiara definizione dei poteri e ruoli delle agenzie di regolamentazione dell'UE che saranno efficaci solo se limitate nel numero; ritiene inoltre

che debba essere effettuata una valutazione approfondita dei diversi strumenti politici, al fine di assicurare che le decisioni dell'Unione europea siano prese ed applicate nel modo più opportuno ed efficace;

6. plaude al rilievo dato alle audizioni pubbliche e agli accordi di partenariato quali strumenti per migliorare l'informazione e la comunicazione, che dovranno avere luogo in una fase precoce dell'elaborazione legislativa ed in modo sistematico, in modo da non ostacolare la volontà dichiarata della Commissione di accelerare il processo legislativo;
7. accoglie favorevolmente l'impegno espresso nel Libro bianco in merito all'identificazione degli obiettivi politici a lungo termine e le proposte concernenti programmi politici pluriennali;
8. accoglie favorevolmente la proposta di definire e rendere pubblici gli standard minimi per le consultazioni nonché gli orientamenti su come intende raccogliere e utilizzare la consulenza degli esperti;
9. ribadisce la sua convinzione che una politica europea in materia d'informazione e comunicazione basata sui principi di pluralismo, apertura e diversità rafforzerebbe il dibattito pubblico e la consapevolezza – specie tra i giovani – dei benefici derivanti dalla cooperazione all'interno dell'UE; ritiene che i principi chiave della politica comunitaria dell'informazione debbano essere l'attuazione decentrata, in particolare attraverso gli uffici di rappresentanza della Commissione già esistenti, il coordinamento (specialmente tra gli sforzi della Commissione e quelli del Parlamento), la determinazione degli obiettivi e il miglior uso possibile della tecnologia dell'informazione; continua a credere che in tale settore una maggiore cooperazione tra UE e paesi candidati contribuirebbe ad assicurare il successo dei futuri ampliamenti;
10. ritiene che, al fine di rafforzare la democrazia, la Commissione dovrebbe promuovere e finanziare un maggior numero di programmi di divulgazione e di informazione sull'Unione europea, le sue istituzioni e i risultati del loro operato, inclusi i criteri per la concessione di aiuti, l'assegnazione di finanziamenti e la selezione di progetti;
11. ritiene che il Libro bianco dovrebbe considerare come primo modello di consultazione e di informazione dei cittadini/delle cittadine le formule definite nel sistema democratico già esistente e che dovrebbe tener conto della diversità dei modelli democratici riconosciuti nelle Costituzioni dei diversi paesi;
12. chiede, a completamento di un'efficace strategia dell'informazione e della comunicazione ed in conformità con l'impegno dell'Unione a massimizzare l'apertura e la trasparenza, che venga posta fine alla segretezza del voto del Consiglio e che venga permesso il pubblico accesso alle riunioni del Consiglio.

16 ottobre 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul Libro bianco della Commissione "*La governance europea*"
(COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Relatrice per parere: Maj Britt Theorin

PROCEDURA

Nella riunione del 1° ottobre 2001 la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità ha nominato relatrice per parere Maj Britt Theorin.

Nelle riunioni del 15 e 16 ottobre 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Maj Britt Theorin (presidente e relatrice per parere), Anne E.M. Van Lancker (vicepresidente), María Antonia Avilés Perea, Marie-Hélène Gillig, Lissy Gröner, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Anna Karamanou, Maria Martens, María Rodríguez Ramos, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Helena Torres Marques, Elena Valenciano Martínez-Orozco, Lousewies van der Laan e Sabine Zissener.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

I motivi che inducono a riformare la *governance* europea possono essere sintetizzati, secondo il Libro bianco, nel modo seguente:

- l’Unione è percepita come un organismo incapace di agire efficacemente dove ne è evidente la necessità, per esempio per quanto riguarda la disoccupazione, le minacce alla sicurezza alimentare, la criminalità, ecc.;
- dove l’Unione agisce con efficacia, raramente ottiene il giusto credito per le sue azioni;
- la comunicazione degli Stati membri su ciò che l’Unione fa e ciò che essi fanno nell’Unione è carente; troppo spesso si addebita la colpa a “Bruxelles”;
- molti cittadini/molte cittadine ignorano la differenza fra le istituzioni europee e non capiscono chi prende le decisioni che li riguardano.

I cinque principi che costituiscono la base delle proposte sono: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Il concetto di *governance* designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo con riferimento a questi principi. I cambiamenti proposti riguardano i seguenti aspetti: rafforzare la partecipazione, migliorare le politiche, le normative e la loro diffusione, il contributo dell’UE alla *governance* globale, ridefinire le politiche e le istituzioni europee.

La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità rileva con preoccupazione il fatto che il Libro bianco non tiene conto della parità tra donne e uomini o della promozione sistematica della parità tra i sessi (“gender mainstreaming”), principi importanti sanciti rispettivamente dall’articolo 2 e dall’articolo 3, paragrafo 2 del trattato. Ciò pone una serie di interrogativi: come si può cambiare il modo in cui l’Unione esercita le competenze che le sono conferite dai suoi cittadini/dalle sue cittadine se non si tiene conto delle diverse percezioni, condizioni ed esigenze delle donne e degli uomini? Come si possono migliorare la partecipazione, le politiche, le normative e la loro diffusione se non si rivolge un interesse particolare all’aspetto della parità fra i sessi? Come si può rafforzare il contributo dell’UE alla *governance* globale e ridefinire le sue politiche e i suoi obiettivi per comprenderli meglio se non si tiene conto del principio del “mainstreaming” della parità?

CONCLUSIONI

La commissione per i diritti della donna e le pari opportunità invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, ad inserire nella sua proposta di risoluzione i seguenti punti:

Apertura e partecipazione

1. sottolinea la necessità che gli sforzi per diffondere, a livello nazionale e locale, informazioni adattate alle esigenze e preoccupazioni locali si basino anche sull’approccio

del “mainstreaming” della parità, dal momento che le priorità, le condizioni e le esigenze delle donne e degli uomini differiscono per molti aspetti;

2. ribadisce l'importanza di dare a tutti i cittadini/le cittadine dell'UE, sia donne che uomini, la possibilità di partecipare al dialogo EUR-LEX sul sito web e chiede pertanto alla Commissione di inserirvi azioni speciali rivolte alle donne per portarle ad un livello di preparazione nelle tecnologie dell'informazione equivalente a quello degli uomini;

Arrivare ai cittadini tramite la democrazia regionale e locale

3. chiede alla Commissione di includere la parità tra donne e uomini fra i settori presi in considerazione per i contratti tripartiti su obiettivi specifici da realizzare in via sperimentale nel 2002 fra Stati membri, regioni e collettività locali, e Commissione, in modo da assicurare un'efficace attuazione negli Stati membri e a livello regionale e locale;

Far partecipare la società civile

4. chiede alla Commissione di inserire i gruppi e le ONG che si occupano dei diritti della donna nella base di dati on-line sulle organizzazioni della società civile attive a livello europeo che la Commissione intende costituire entro la fine di quest'anno; mette a disposizione il contributo della competente commissione del PE nella preparazione di questa base di dati;

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

5. accoglie con favore le iniziative volte a rendere più efficaci e trasparenti le procedure di consultazione, dal momento che le parti interessate diventeranno più visibili ed avranno maggiori possibilità di esercitare un'influenza; chiede che la promozione sistematica della parità tra i sessi sia inserita nel codice di condotta sugli standard minimi per le procedure di consultazione che la Commissione prevede di adottare entro la fine dell'anno;

Fiducia nell'opinione degli esperti

6. chiede che i previsti orientamenti per ottenere e utilizzare il parere degli esperti nell'ambito della Commissione precisino in che modo l'approccio del “mainstreaming” della parità debba essere inserito nel parere degli esperti;

Valutazione delle conseguenze

7. chiede che tutte le analisi volte a stabilire l'opportunità di intervenire a livello UE – oltre a determinare il potenziale impatto economico, sociale e ambientale – valutino anche l'impatto potenziale del “mainstreaming” della parità, in linea con l'articolo 3, paragrafo 2 del trattato;

Agenzie di regolamentazione

8. chiede l'istituzione di un organismo consultivo indipendente costituito da esperti nella tematica uomo-donna, incaricato di fornire consulenza sulla coerente ed efficace attuazione del principio di promozione sistematica della parità tra i sessi sancito dal trattato, e ribadisce il suo sostegno alla creazione di un istituto competente per le questioni di genere che raccolga ed analizzi i dati necessari e le tendenze in materia;

Migliore applicazione a livello nazionale

9. ribadisce l'importanza delle azioni volte ad assicurare il rispetto della normativa comunitaria nel campo della parità tra i sessi, dove la legislazione dell'UE è spesso più avanzata di quella nazionale; fa presente che la situazione nei paesi candidati all'adesione è ancora più arretrata da questo punto di vista; chiede pertanto alla Commissione di conferire priorità all'aggiornamento della normativa dei paesi candidati in materia di parità tra i sessi;

Ridefinire le politiche dell'UE

10. sottolinea l'importanza di inserire la parità tra donne e uomini fra gli obiettivi a lungo termine dell'Unione; rileva inoltre che l'approccio del "mainstreaming" della parità dovrebbe essere espressamente inserito in ogni singolo obiettivo a lungo termine delle altre politiche, conformemente al trattato.

15 ottobre 2001

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sul Libro bianco della Commissione "La *governance* europea"
(COM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181(COS))

Relatore per parere: Vitaliano Gemelli

PROCEDURA

Nella riunione del 10 ottobre 2001 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere Vitaliano Gemelli.

Nelle riunioni del 10 e 11 ottobre 2001, ha esaminato il progetto di parere.

Nella riunione dell'11 ottobre 2001, ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vitaliano Gemelli (presidente e relatore per parere), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Ioannis Marinou, Christian Ulrik von Boetticher e Eurig Wyn.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

1. Considerazioni preliminari

La commissione per le petizioni ha esaminato col massimo interesse il Libro bianco della Commissione europea, che riguarda diversi argomenti su cui ritiene di doversi pronunciare.

La commissione per le petizioni accoglie con favore questo Libro bianco che affronta una serie di problematiche. Essa ne condivide in linea generale l'analisi, ma ritiene di dover formulare alcune osservazioni critiche su taluni punti.

Pur riconoscendo le "buone intenzioni" di cui abbonda il documento, ricorda, non senza un certo scetticismo che deriva dall'esperienza acquisita, il detto "fra il dire e il fare c'è di mezzo il mare", in altre parole le buone intenzioni si giudicheranno dai risultati, in quanto troppo spesso i buoni propositi si limitano alla loro enunciazione senza conseguenze nei fatti.

II. Nessuna traccia della petizione al Parlamento e della denuncia al Mediatore: "dimenticanze" significative

La Commissione europea ci ricorda innanzitutto che il Libro bianco riguarda tutte le istituzioni comunitarie, ma, comprensibilmente, si sofferma soprattutto sulla sua azione, dal momento che essa ha il potere di iniziativa e di gestione delle politiche comunitarie in quanto garantisce anche il ruolo di "custode dei trattati". Tuttavia la Commissione europea sembra talvolta dimenticare completamente l'esistenza stessa di altre istituzioni o organi in seno allo stesso Parlamento europeo.

Nel documento non si trova alcun riferimento, neanche superficiale, al Mediatore europeo e al suo ruolo per l'esame delle denunce, mentre la Commissione europea si sofferma sul seguito dato dai propri servizi ai reclami dei cittadini/delle cittadine.

Manca anche qualsiasi riferimento all'istituto della petizione e al ruolo del Parlamento in materia, quando è la Commissione europea stessa a contribuire in maniera determinante all'analisi e alla disamina delle petizioni: "la mano destra sembra ignorare quello che fa la mano sinistra".

Tutto ciò appare poco coerente con la profusione di espressioni e di esortazioni ad "ascoltare" i cittadini/le cittadine, "avviare dialoghi", utilizzare i canali di consultazione e così via ...

È molto interessante ciò che la Commissione afferma (a pagina 27) a proposito di "*priorità da attribuire al perseguimento di eventuali violazioni della legislazione comunitaria*".

Evidentemente non si può che condividere quest'analisi, ma nel contempo sarebbe stato auspicabile trovare anche un accenno al ruolo svolto dalla commissione per le petizioni in materia di "efficacia e qualità del recepimento delle direttive" e di "compatibilità del diritto nazionale con i principi fondamentali del diritto comunitario", oppure al ricorso per infrazione dinanzi alla Corte di giustizia.

La commissione per le petizioni sta prendendo iniziative coraggiose per far avanzare l'istituto della petizione nell'interesse dei cittadini/delle cittadine, dello stato di diritto nonché della certezza del diritto: tema che ha esaminato in diversi pareri espressi nel corso degli ultimi anni. La sua recente relazione su "*L'istituto della petizione all'alba del XXI secolo*" e la relazione attualmente in elaborazione su "*Il diritto di petizione dei cittadini europei: il*

rafforzamento richiede una revisione del trattato" contengono una serie di proposte volte ad avvicinare i cittadini/delle cittadine dell'Unione rafforzando gli unici strumenti che forniscono un canale istituzionale riconosciuto ai cittadini europei/alle cittadine europee: la petizione al Parlamento e la denuncia al Mediatore.

Il Parlamento europeo ha appena adottato una relazione, che fa seguito alla relazione speciale del Mediatore europeo – su un *Codice di buona condotta amministrativa*. Conoscendo l'importanza che il cittadino/la cittadina attribuisce ai contatti con un'amministrazione pubblica (soprattutto se lontana geograficamente e spesso culturalmente) e l'immagine che percepisce da questi contatti, ci si aspetterebbe di trovare nel Libro bianco qualche parola della Commissione sulle relazioni e sui contatti fra i suoi servizi amministrativi e i cittadini europei/le cittadine europee, nonché una "piccola allusione" a questo *Codice di buona condotta amministrativa*. Sembra che in questo documento non venga neppure menzionato l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni europee, che è uno strumento potente per realizzare la trasparenza dell'attività comunitaria. Il riferimento alla trasparenza si ritrova peraltro nel documento in un'unica occasione (pagina 11), in un sottotitolo "Rendere più trasparente il funzionamento dell'Unione ...".

La commissione per le petizioni avrebbe altresì auspicato di trovare nel Libro bianco una migliore spiegazione degli strumenti con i quali la Commissione europea e i suoi servizi decentrati dialogano con l'"uomo della strada" per spiegare in termini chiari, precisi e comprensibili quello che è l'Europa e quello che l'Europa fa nonché le sue istituzioni. Da una rapida lettura del Libro bianco si può desumere che la Commissione concentra gran parte del suo impegno di comunicazione sugli strumenti tecnologici e i moltiplicatori d'opinione: ciò va comunque fatto ma non bisogna dimenticare il messaggio diretto ai semplici cittadini/cittadine. Forse essa avrebbe qualcosa da imparare dalle capacità di comunicazione immediate e dirette che la pubblicità è in grado di realizzare. Il vostro relatore si ricorda che molto tempo fa Bruxelles era tappezzata di manifesti (quando il Belgio introduceva l'IVA) con messaggi che recitavano: "l'IVA, un'imposta europea". Il destinatario del messaggio associava l'idea dell'imposta – che non piace a nessuno – all'Europa. In materia di informazioni e di reti la Commissione fa soltanto una breve allusione alla comunicazione con la scuola, il mondo degli studenti o con i gruppi svantaggiati che sono comunque destinatari del messaggio di solidarietà, di tolleranza e di non discriminazione, gemma della politica comunitaria.

Per concludere, la commissione per le petizioni ritiene che in materia di ambiente, di tutela dei consumatori la Commissione europea avrebbe potuto ricordare, come la commissione per le petizioni la impegna a fare in una delle sue relazioni, misure cautelative nel rispetto del principio di precauzione per porre termine alle minacce all'ambiente, alla tutela del consumatore, ecc., in violazione del diritto comunitario.

Per tutte queste ragioni, la commissione per le petizioni, pur apprezzando molto alcuni passi del Libro bianco, ritiene che probabilmente questo non sarà il testo di riferimento per i decisori a livello europeo, ma sarà piuttosto il libro delle occasioni perdute se la Commissione europea non sarà animata - e soltanto l'esperienza ce lo dirà - da uno spirito che le consenta di uscire dalle grinfie della "tecnologia burocratica" che troppo spesso le ha "tarpatto le ali" ... e negli ultimi tempi non solo le ali.

III. Osservazioni conclusive

1. Il Libro bianco è rivolto a tutte le istituzioni comunitarie. Grande importanza assume in tale contesto il ruolo svolto dal Parlamento europeo e dai suoi organi, in particolare la commissione per le petizioni e il Mediatore europeo, nell'esame delle denunce. La presentazione di petizioni rappresenta infatti per i cittadini/le cittadine dell'Unione europea l'unica possibilità per esercitare un'influenza e comunicare direttamente con le istituzioni europee.
2. La commissione per le petizioni è attualmente impegnata, come lo era in passato, in iniziative di ampia portata volte a rafforzare il diritto di petizione nell'interesse dei cittadini/delle cittadine, dello stato di diritto e della certezza giuridica. Negli ultimi anni essa ha affrontato queste tematiche in diversi pareri. La sua recente relazione su "*L'istituto della petizione all'alba del XXI secolo*" e la relazione attualmente in elaborazione su "*Il diritto di petizione dei cittadini europei: il rafforzamento richiede una revisione del trattato*" contengono una serie di proposte volte ad avvicinare i cittadini/le cittadine all'Unione.
3. Il Parlamento europeo ha recentemente approvato, sulla base di una relazione speciale del Mediatore europeo, una relazione *sull'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa*. Nonostante la diversità giuridica a livello di amministrazioni negli Stati membri, è estremamente importante, ai fini di un migliore rapporto con i cittadini/le cittadine, che tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi della Comunità applichino lo stesso codice di buona condotta amministrativa.
4. L'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni europee è uno strumento molto importante per rendere l'attività dell'Unione aperta e trasparente, assicurando così un'effettiva partecipazione delle organizzazioni civili e di tutti i cittadini/le cittadine dell'Unione.

CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, ad inserire nella sua relazione i seguenti elementi:

- A. considerando che l'istituto della petizione al Parlamento europeo e quello della denuncia al Mediatore europeo, previsti dal trattato, costituiscono uno strumento insostituibile e un fattore essenziale per un dialogo franco e trasparente fra le istituzioni e i cittadini europei/le cittadine europee, che è l'elemento centrale del Libro bianco,
- B. ricordando le sue precedenti prese di posizione in occasione dell'esame delle relazioni annuali di attività, sia della commissione per le petizioni che del Mediatore europeo,
- C. ricordando le sue relazioni sulla trasparenza dell'azione delle istituzioni comunitarie grazie all'adozione di un Codice di buona condotta amministrativa e all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni comunitarie,

- D. rammaricandosi del fatto che il Mediatore europeo, che era il "promotore" di tali relazioni, non sia stato consultato dalla Commissione europea sul Libro bianco,
- E. ricordando che il Parlamento europeo si è pronunciato, all'unanimità, per un rafforzamento dei poteri d'indagine del Mediatore europeo che gli consenta di raccogliere senza difficoltà le testimonianze di funzionari e altri agenti delle Comunità,
- F. sottolineando che i cittadini europei/le cittadine europee potranno riconoscersi maggiormente e dialogare con l'Unione e le loro istituzioni solo se queste ultime si doteranno di politiche adeguate alle sfide mondiali, politiche che devono essere chiaramente spiegate ai cittadini/alle cittadine e corrispondere alle attese dell'opinione pubblica,
1. critica il fatto che nel Libro bianco non venga assolutamente citato l'istituto della petizione al Parlamento europeo e della denuncia al Mediatore europeo, quando la Commissione europea contribuisce in modo molto apprezzabile e spesso determinante all'esame delle petizioni nell'interesse stesso dei cittadini europei/delle cittadine europee;
 2. si rammarica che, sebbene il Libro bianco tratti principalmente di questioni inerenti alla buona amministrazione, la Commissione non sia stata in grado di prendere posizione sull'iniziativa del Parlamento europeo e del Mediatore europeo in materia di buona amministrazione, finalizzata nel mese di settembre¹;
 3. deplora che il progetto di Codice di buona condotta amministrativa non sia servito alla Commissione come punto di riferimento nell'elaborare le azioni concrete da adottare sulla base del Libro bianco;
 4. deplora il fatto che nel Libro bianco la Commissione non menzioni le nuove disposizioni in materia di accesso ai documenti, dal momento che è evidente che una corretta attuazione di tali norme e l'assegnazione di risorse adeguate a tal fine risultano della massima importanza per realizzare il buon governo nell'UE;
 5. chiede alla Commissione di rafforzare la sua capacità di fornire consulenza ai cittadini/alle cittadine sull'applicazione della normativa comunitaria e, a questo scopo, di aumentare le risorse disponibili per la rete Eurojus;
 6. chiede alla Commissione europea, al fine di "*attribuire priorità al perseguimento di eventuali violazioni della comunitaria*", - come essa stessa dichiara di voler fare - di non esitare ad avviare dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee procedure che possano portare ad un ricorso per infrazione contro gli Stati membri in base all'articolo 226 del trattato;
 7. chiede alla Commissione europea di impegnarsi a riflettere sugli strumenti in grado di rafforzare il diritto di petizione per rispondere alle crescenti attese dei cittadini europei/delle cittadine europee che si rivolgono al Parlamento europeo con una petizione e la invita, al tempo stesso, a prevedere nuove procedure e nuovi strumenti che consentano di adottare misure cautelative ogniqualvolta la commissione per le petizioni del Parlamento e la stessa Commissione europea constatino una violazione del diritto comunitario.

¹ A5-0245/2001.