

Libri bianchi

I Libri bianchi, al pari dei Libri verdi, sono pubblicati dalla Commissione europea. Come spiegava Jacques Delors (Presidente della Commissione europea negli anni 1985-1995), «un Libro verde è uno studio preliminare destinato a sensibilizzare i lettori e dunque i governi su un argomento, allo scopo di prepararli a un'altra discussione, che si svolgerà a partire da un Libro bianco. In altri termini, un Libro bianco è più vicino alla decisione e invita il Consiglio europeo a pronunciarsi» (J. Delors, *Mémoires*, Plon, Paris 2004, p. 204).

Il Libro bianco serve quindi a preparare le Istituzioni comunitarie – e non il solo Consiglio europeo – a una decisione o a una serie di decisioni importanti. È talvolta preceduto, ma non necessariamente, da un Libro verde. La Commissione pubblicò per la prima volta un Libro bianco – inteso nel senso sopraindicato – nel maggio 1984 (*Televisione senza frontiere*) e, da allora, la formula si è progressivamente sviluppata. Libri bianchi sono stati pubblicati, ogni anno, in vari settori dell'azione comunitaria o su temi generali, con un massimo di cinque nel 2000. Il Libro bianco non è il solo strumento al quale la Commissione ricorre per preparare una svolta in una data politica o nella politica dell'Unione europea tout court. Alcune comunicazioni della Commissione rispondono alle stesse finalità di un Libro bianco, senza però possederne la riconoscibilità e, in qualche modo, la solennità. I Libri bianchi, insieme ai Libri verdi, corrispondono all'obiettivo di "legiferare meglio" perseguito dalle istituzioni dell'Unione a partire dagli anni Novanta e riconosciuto poi quale elemento essenziale di una migliore *governance* europea.

Per quanto riguarda le politiche settoriali, ricordiamo il Libro bianco sullo statuto della società europea del giugno 1988 (tentativo di rilancio di questo statuto, proposto dalla

Commissione nel 1970 e adottato dal Consiglio solo trent'anni dopo, nel 2001, ed entrato in vigore nel 2004); i Libri bianchi sulla Politica comune dei trasporti della CE (*Unificare lo spazio aereo europeo*, marzo 1996, *Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie*, luglio dello 1996, *Politica europea dei trasporti fino al 2010*, settembre 2001). Incoraggiata dalle altre istituzioni, la Commissione Prodi (v. Prodi, Romano) ha preso, su questa base, iniziative che hanno condotto a importanti riforme nel campo aereo e ferroviario. Dal canto suo, il Libro bianco *Modernizzazione delle norme per l'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato* (aprile 1999) via apriva la strada alla semplificazione della legislazione relativa alle regole di concorrenza applicabili alle imprese (v. *Politica europea di concorrenza*), decisa dalla Commissione nel settembre 2003 (riforma Monti) (v. Monti, Mario).

Altri Libri bianchi, a carattere più generale, hanno rappresentato delle tappe importanti dell'evoluzione della Comunità. Ad esempio il Libro bianco sul completamento del Mercato unico europeo, pubblicato dalla Commissione Delors (v. anche *Rapporto Delors*) nel giugno 1985, comportava un programma dettagliato scandito da un calendario preciso al fine di realizzare entro il 1992 un grande mercato unico, caratterizzato dalla soppressione delle frontiere (v. anche *Unione doganale*). Il documento, il cui architetto era stato il commissario Francis Cockfield, fu presentato al Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985, che lo approvò. Fu però evidente alla Commissione e alla maggioranza degli Stati membri che il 90% dei provvedimenti previsti nel programma avrebbe richiesto il Voto all'unanimità), rendendo così estremamente aleatorio il raggiungimento dell'"obiettivo 1992", e che occorreva perciò modificare il Trattato, al fine di estendere le possibilità di ricorso al voto a Maggioranza qualificata. Fu questa una delle ragioni che condussero il Consiglio europeo di Milano a votare la convocazione della conferenza intergovernativa (v. *Conferenze intergovernative*)

che portò all'Atto unico europeo del 1986. Questo Libro bianco contribuì quindi al rilancio dell'integrazione, dopo i vent'anni di ristagno seguiti alla crisi istituzionale del 1965 (Integrazione, metodo della; Integrazione, teorie della). Va ricordato altresì il Libro bianco *Crescita, competitività, occupazione* (dicembre 1993), l'ultima grande iniziativa di Jacques Delors. L'Europa attraversava un periodo di rallentamento economico e si trovava a fronteggiare due fenomeni nuovi, la rivoluzione della società dell'informazione e l'accelerazione della mondializzazione. Il Libro bianco proponeva una serie di riflessioni che miravano ad un'economia sana, aperta, decentralizzata, più competitiva e più solidale. A differenza del Libro bianco del 1985, che implicava essenzialmente il ricorso agli strumenti legislativi comunitari, quello del 1993 faceva appello soprattutto, oltre che ad azioni d'accompagnamento a livello comunitario, a misure di competenza nazionale: una delle ragioni per cui questo piano non ebbe la stessa fortuna delle altre iniziative di Jacques Delors. Il Libro bianco del marzo 2000 sulla riforma della Commissione – riforma essenzialmente amministrativa – fece seguito alla dimissione della Commissione Santer (v. Santer, Jean Jacques) nel 1999 e agli impegni presi dalla Commissione Prodi. Il Libro bianco contiene gli orientamenti della riforma: lo sviluppo d'una cultura fondata sul servizio; la pianificazione delle attività in funzione della disponibilità delle risorse umane e finanziarie; la gestione delle risorse umane; la gestione finanziaria, il controllo e l'audit. La realizzazione di tale riforma si è svolta lungo tutto il mandato della Commissione Prodi, dal settembre 1999 all'ottobre 2004, sotto la responsabilità d'un vicepresidente del collegio (Neil Kinnock) incaricato unicamente di questo compito. Il Libro bianco sulla *governance* europea (luglio 2001) aveva per oggetto la maniera in cui l'Unione europea utilizza i poteri che le sono conferiti dai Trattati (ma non proponeva la modifica di questi ultimi). I cambiamenti proposti si ispiravano ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e

coerenza, e si sarebbero dovuti applicati a tutti i livelli di governo (mondiale, europeo, nazionale, regionale o locale). Il Libro bianco venne esaminato dal Consiglio europeo e dalle varie istituzioni e organi comunitari, le cui reazioni state furono generalmente piuttosto favorevoli. Ma su alcuni temi non vi fu l'adesione che la Commissione sperava; altri temi ebbero invece successo, come il ricorso alle agenzie esecutive e talune iniziative per "legiferare meglio", in particolare per semplificare e snellire l'*Acquis* comunitario.

I Libri bianchi, in alcuni casi, hanno fatto seguito a un dibattito preparato dai Libri verdi. Così è avvenuto per i Libri bianchi sulla Politica sociale (luglio 1994), sulla Politica commerciale comune (gennaio 1999), sulla Politica della ricerca spaziale (novembre 2003), sui servizi d'interesse generale (maggio 2004), sui fondi d'investimento (novembre 2006), sugli aspetti sanitari dell'alimentazione, del sovrappeso e dell'obesità (maggio 2007). Due casi meritano un'attenzione particolare. Il primo è il Libro bianco della Commissione del novembre 1997 *Strategia di promozione delle fonti energetiche alternative*, che teneva conto degli insegnamenti tratti dal dibattito avviato dal Libro verde della Commissione di un anno prima. Il dibattito consentì alla Commissione di passare dallo stadio della riflessione a quello del progetto politico. Il Libro bianco proponeva infatti di raddoppiare l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili entro il 2010 (6% del consumo totale nel 1996, 12% nel 2010). Nel 1998, il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni accoglievano favorevolmente il contenuto del Libro bianco, e, da allora, l'Unione agisce in applicazione di questa strategia. Il secondo caso è il Libro bianco sulla sicurezza alimentare del gennaio 2000, che costituiva la conclusione del dibattito aperto dal Libro verde pubblicato nell'aprile 1997, nel difficile contesto istituzionale segnato dalla crisi causata dall'epidemia di encefalopatia spongiforme bovina e dalla polemica sugli organismi geneticamente modificati (OGM). Il

libro bianco del 2000 fu il preludio a vari provvedimenti di tutela della salute dei consumatori che sarebbero stati adottati successivamente, e alla creazione dell'Autorità alimentare europea, con sede fissata a Parma.

Giuseppe Ciavarini Azzi (2008)