

Silvia Ciancarella
Dottoressa in Giurisprudenza

Libro verde e libro bianco

Ascoltando una conversazione in inglese può capitare di sentir parlare di *blue book*, *green* oppure *white paper*, senza capire l'esatto oggetto del discorso; in realtà, si tratta di termini con un preciso significato e indicano differenti tipologie di documenti o testi. Questo lessico dei «libri colorati» è tipico della lingua inglese e attualmente è entrato a far parte della lingua italiana.

Le motivazioni della classificazione di testi e documenti secondo il colore sono le più svariate: triste è l'esempio del «libro nero», nome con il quale venne definita, dopo la conclusione della Seconda guerra mondiale, la lista su cui erano annotati i nomi dei cittadini britannici o degli esuli europei da arrestare qualora i nazisti fossero riusciti a invadere la Gran Bretagna. Oggi, sia in italiano sia in inglese, con il termine «libro nero» si indicano i testi che contengono liste di eventi tragici o di fatti riprovevoli o di nomi collegati a qualche crimine.

Altro esempio molto diffuso è quello del *blue book*, che generalmente indica una compilazione o un elenco di nomi o dati, ordinati secondo un criterio predefinito. In particolare, negli Stati Uniti il *Bluebook* è una compilazione che contiene regole sistematiche e uniformi per le citazioni nei testi in materia giuridica. Le origini di questo

termine risalgono addirittura al XV secolo e si riferiscono ai libri ricoperti di velluto blu sui quali si registravano gli avvenimenti e le decisioni prese dal Parlamento inglese.

Allo stesso modo, nella tradizione legislativa dei Paesi anglosassoni (principalmente Regno Unito, Stati Uniti e Canada) sono molto diffusi i termini «libro bianco» e «libro verde» (*white paper* e *green paper*), vale a dire documenti e testi simil-legislativi, nella maggior parte dei casi privi di effetti vincolanti.

Queste tipologie atipiche di documentazione sono spesso utilizzate dai Governi (ma l'abitudine si è diffusa anche in molte grandi aziende) e vengono adottate per raccogliere idee e suggerimenti, oppure per fare il punto della situazione circa un determinato tema o argomento, ma anche per ipotizzare nuove modalità o forme di azione.

In particolare, i libri verdi (LV) sono una forma di consultazione e discussione relativamente a un tema e alle eventuali problematiche e soluzioni. Il nome deriva dalla rilegatura in velluto verde delle raccolte di documenti presentati al Parlamento britannico per la discussione delle politiche governative in diversi ambiti.

Il libro bianco (LB), invece, viene utilizzato solitamente in seguito a un LV e contie-

ne proposte, indicazioni pratiche e modalità per l'eventuale attuazione e realizzazione delle idee raccolte con la compilazione del LV; può tuttavia anche essere autonomo e indipendente. Per quanto riguarda l'origine del nome, non vi è un riferimento particolare, ma si ritiene che questi documenti, in quanto propositivi, contengano le linee guida per la scrittura di successivi atti legislativi ancora non esistenti e quindi «bianchi», cioè non scritti.

Utilizzo nell'Unione Europea

L'uso dei libri bianchi e verdi è entrato anche nella tradizione legislativa dell'Unione Europea e in particolare della Commissione europea in quanto organo esecutivo dell'Unione, con poteri di elaborare proposte per nuove leggi da sottoporre al Parlamento europeo e al Consiglio.

Accanto ai comuni strumenti di lavoro utilizzati dalla Commissione (regolamenti, direttive, ecc.), vi sono altre tipologie di documenti, non produttivi di effetti giuridici vincolanti ma ugualmente di grande importanza: si tratta degli «atti atipici», tra i quali si annoverano i libri bianchi e i libri verdi. Questi documenti vengono generalmente definiti atti di *soft law* (termine difficilmente traducibile in italiano, che indica forme flessibili e non rigide di documentazione e legislazione) per sottolinearne la autorevolezza e l'ufficialità contrapposte alla loro non obbligatorietà.

La pubblicazione di LV e LB è entrata nella tradizione operativa della Commissione europea nei primi anni Ottanta, senza una precisa base legislativa. L'unico riferimento esplicito a questa tipologia di documenti si trova infatti nell'art. 1 del Protocollo I, *Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, allegato ai Trattati istitutivi («I documenti di consultazione redatti dalla Commissione [libri verdi, libri bianchi e

comunicazioni] sono inviati direttamente dalla Commissione ai parlamenti nazionali all'atto della pubblicazione [...]»).

Non esiste perciò una definizione precisa di LB e di LV, né limitazioni per quanto riguarda le materie di utilizzo, né linee guida circa le modalità di compilazione o pubblicazione. Tuttavia essi, in particolare modo i LV, sono utilizzati sempre più di frequente dalla Commissione. Concretamente questi testi vengono compilati dai gruppi di lavoro interni alle singole Direzioni generali (organi che hanno compiti e funzioni simili a quelli di un ministero), su invito del Commissario competente, che successivamente presenta il documento in Commissione per le eventuali modifiche e le procedure di approvazione e pubblicazione.

Come nella tradizione anglosassone, i LV sono documenti finalizzati a una consultazione da parte dei soggetti interessati o ai quali la Commissione si rivolge circa un argomento più o meno determinato.

Il primo documento identificabile come LV fu pubblicato nel 1984 dalla Commissione europea con il titolo *Televisione senza frontiere: libro verde sull'istituzione del mercato comune delle trasmissioni radiotelevisive, specialmente via satellite e via cavo* (COM [84] 300, maggio 1984). In seguito la pubblicazione di LV aumentò fino a raggiungere il picco nel 1996, quando ne furono adottati addirittura 14. Il più recente LV si intitola *Libro verde. Verso sistemi pensionistici europei adeguati, sostenibili e sicuri* (COM [2010] 365, luglio 2010).

I LV pubblicati dal 1984 ad oggi hanno preso in considerazione le materie più varie e disparate: ambiente e mobilità sostenibile, turismo, commercio, mercato unico, ma anche tematiche di giurisdizione penale, lotta alla criminalità, oppure energia, politiche del lavoro, migranti e richiedenti asilo, o temi molto più precisi, come ad esempio

le problematiche ambientali legate al PVC nel 2000 o, al contrario, estremamente generali, come nel caso della solidarietà generazionale legata ai cambiamenti demografici nel 2005.

Di solito, i LV sono documenti strutturati: nella prima parte contengono una dettagliata analisi della situazione attuale, che a seconda dei casi viene illustrata come visione d'insieme oppure nel dettaglio, Paese per Paese, e spesso vengono corredati da schede esplicative e riassuntive, ma anche di riepilogo e organizzazione dei testi normativi (sia europei sia nazionali) interessati; nella seconda parte invece la Commissione identifica le problematiche principali o i nodi da risolvere e spesso analizza l'eventuale necessità di nuove azioni in futuro, nonché i suggerimenti circa le possibilità e modalità di intervento. L'ultima parte infine, generalmente rivolta agli addetti ai lavori, contiene un invito a riflettere e formulare proposte e commenti relativi all'argomento in esame, ma anche a rispondere a domande molto specifiche che, nella prassi più recente, vengono poste a conclusione di un LV. La procedura di consultazione è rivolta principalmente agli Stati membri, ma è aperta anche a tutte le parti interessate (associazioni, gruppi o cittadini europei), che devono inviare le proprie considerazioni in merito entro il termine stabilito dal LV stesso.

I LV vengono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*, nella sezione COM (riguardante la Commissione), di solito nella parte dedicata alle comunicazioni della Commissione, e contemporaneamente vengono resi accessibili via internet attraverso il portale dell'Unione (<<http://europa.eu>>).

Lo scopo dei LV, documenti molto dettagliati e strutturati, ma non risolutivi, in quanto mirano a stimolare una riflessione

collettiva, per verificare l'eventualità, la necessità o l'utilità di una proposta di azione comunitaria concreta, è di creare un dibattito comune, perciò la loro accessibilità è funzionale allo scopo, ma la raccolta di proposte e riflessioni deve essere ben organizzata, altrimenti vi è il rischio, sui grandi numeri, di creare non poca confusione.

Il passo successivo alla pubblicazione e alla consultazione è quello di sintesi e conclusione: la Commissione prende in esame i pareri e i documenti ricevuti e li organizza in un nuovo documento che può concretizzarsi nella forma ritenuta più utile allo scopo che si intende raggiungere. Questo documento finale, al quale vengono spesso allegati anche i commenti e le proposte ritenuti più interessanti, viene pubblicato e inviato alle altre istituzioni europee e ai Governi degli Stati membri come impulso a legiferare in materia, ad adottare politiche differenti o più adeguate alle necessità o anche solo per informare sullo stato delle cose.

Dal «verde» al «bianco»

Il documento finale e conclusivo che segue un LV può anche strutturarsi nella forma di LB, ovvero sia un documento che contiene proposte concrete per legiferare o organizzare le norme già presenti. Esso costituisce una solida base per la discussione e decisione politica, in quanto, oltre a sottolineare le principali aree di intervento, spesso insieme alle linee guida contiene strategie e programmi di azione molto dettagliati.

Gli argomenti trattati dai LB, tuttavia, sono meno vari rispetto a quelli dei LV, in quanto, contenendo proposte concrete, possono riguardare solo materie di cui l'Unione Europea ha competenza legislativa, ma soprattutto, per raggiungere il loro scopo, devono corrispondere all'agenda politica

del Consiglio, il vero organo legislativo dell'Unione Europea insieme al Parlamento.

I LB inoltre non contengono un termine di scadenza e non sono rivolti a una consultazione pubblica, bensì vengono trasmessi come impulso operativo agli altri organi istituzionali dell'Unione e agli Stati membri con scopo informativo. Anch'essi vengono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea* e diffusi via internet.

Il primo LB sul *Completamento del Mercato Europeo* (COM [85] 310, giugno 1985) fu adottato dalla Commissione nel 1985. In esso si auspicava la creazione del Mercato unico europeo entro il 1992, e le sue proposte vennero riprese e consolidate nell'Atto unico europeo del 1° luglio 1987, che condusse poi al *Trattato di Maastricht*, firmato nel 1992 ed entrato in vigore nel 1993.

Il LB successivo fu pubblicato dalla Commissione solo nel 1993, ben 8 anni dopo il primo «esperimento» che aveva portato al raggiungimento di ottimi risultati. Da allora la Commissione adotta in media un paio di LB all'anno: il più recente risale al 2009 (*Libro bianco. L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo*, COM [2009] 147, aprile 2009).

Recentemente anche in Italia sono stati pubblicati alcuni LB e LV, dedicati a diverse materie, a cura dei Ministeri competenti. L'uso di queste forme di documentazione non è ancora entrato stabilmente nella prassi politico-legislativa italiana e pertanto non è possibile individuarne i tratti comuni e le caratteristiche peculiari.

Per saperne di più

PHINNEMORE D. – MCGOWAN L., *A Dictionary of the European Union*, Europa Publications, Londra 2004.

SENDEN L., *Soft Law in the European Community Law*, Hart, Oxford 2004.

Portale dell'Unione Europea, <<http://europa.eu>>.

Portale della Commissione europea, <<http://ec.europa.eu>>.

Elenco dei libri verdi pubblicati dalla Commissione europea, <<http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers>>.

Elenco dei libri bianchi pubblicati dalla Commissione europea, <<http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers>>.