

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 72

## **RISOLUZIONE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Politiche dell'Unione europea)**

*d'iniziativa della senatrice GINETTI*

**approvata il 2 marzo 2017**

—————

*ai sensi degli articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato «Le priorità dell'Unione europea per il 2017 (Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 e Relazione programmatica per il 2017 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea)»*

—————

La Commissione,

esaminati i documenti:

comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Programma di lavoro della Commissione per il 2017: Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende (COM(2016) 710), del 25 ottobre 2016, approvato ai sensi dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio»;

relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, per l'anno 2017 (*Doc. LXXXVII-bis*, n. 5), presentata alle Camere il 17 gennaio 2017;

valutati i pareri espressi sui predetti documenti dalle Commissioni Affari costituzionali (22 febbraio 2017), Giustizia (2 marzo 2017), Affari esteri (22 febbraio 2017), Difesa (15 febbraio 2017), Bilancio (28 febbraio 2017), Finanze (22 febbraio 2017), Istruzione (8 febbraio 2017), Lavori pubblici (22 febbraio 2017), Agricoltura (8 febbraio 2017), Industria (21 febbraio 2017), Lavoro (28 febbraio 2017), Sanità (21 febbraio 2017) e Ambiente (21 febbraio 2017);

valutato il documento elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle Province autonome, presentato il 23 febbraio 2017;

considerata l'audizione del Sottosegretario agli Affari europei, Sandro Gozi, svolta dalle Commissioni Politiche dell'Unione europea del Senato e della Camera il 28 febbraio 2017;

considerata l'audizione del Commissario europeo per gli affari economici e finanziari, fiscalità e dogane, Pierre Moscovici, sulle priorità economiche e fiscali dell'Unione europea per il 2017, svolta dalle Commissioni Esteri, Bilancio, Finanze e Politiche dell'Unione europea del Senato e della Camera il 1° marzo 2017;

rilevato che la Commissione europea ha presentato, il 1° marzo 2017, il Libro bianco sul futuro dell'Unione europea, su cui si auspica di poter svolgere un ampio e approfondito dibattito tra i Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo;

condivise le principali misure proposte dalla Commissione europea, nel Programma di lavoro per il 2017, suddivise nelle 10 priorità dell'Unione europea: 1) occupazione, crescita e investimenti; 2) mercato unico digitale, 3) unione dell'energia, 4) rafforzamento del mercato interno e della base industriale, 5) unione economica e monetaria più profonda e più equa, 6) commercio ed accordo di libero scambio con gli Stati Uniti, 7) spazio di giustizia e diritti fondamentali basato sulla reciproca

fiducia, 8) verso una nuova politica della migrazione, 9) ruolo più incisivo a livello mondiale, 10) cambiamento democratico;

viste, in particolare, le 21 nuove iniziative, nonché il programma REFIT per la semplificazione normativa e burocratica delle diverse politiche dell'Unione europea e le proposte prioritarie in sospeso, contenute nei primi tre allegati al Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017;

premessi che:

le priorità per il 2017 si inscrivono in un contesto particolarmente delicato per il futuro dell'Unione europea, in conseguenza dei mutamenti in essere nello scenario geopolitico mondiale, delle recenti elezioni negli Stati Uniti e della battuta d'arresto espressa dalla volontà dei cittadini britannici di uscire dall'Unione europea. Tali eventi testimoniano un ritorno a politiche protezionistiche e nazionaliste, con l'avanzata di movimenti euroscettici in molti Stati membri, che fanno leva, da un lato, sulla perdurante stagnazione economica, finanziaria e occupazionale, e dall'altro, sui timori derivanti dalla pressione migratoria proveniente da Paesi in guerra e dall'Africa sub-sahariana nonché dalla minaccia terroristica di matrice islamista, da cui deriva per i cittadini una forte esigenza di sicurezza interna;

l'Europa per essere ancora considerata un'opportunità deve recuperare la fiducia da parte dei cittadini degli Stati membri e una piena legittimazione delle sue istituzioni, con un rafforzamento della sua capacità d'azione comune, in grado di essere effettivamente efficace nel dare risposte alle gravi sfide attuali e preservare lo stato di diritto, le libertà fondamentali e la protezione dei diritti sociali;

il futuro dell'Unione europea dipenderà, quindi, dalla sua capacità di dare ascolto alle esigenze dei cittadini europei e di offrire risposte convincenti, attraverso il rafforzamento del suo ruolo a livello internazionale e interno, a partire dalle riforme della sua *governance* istituzionale, al fine di affrontare con efficacia le sfide epocali di natura geopolitica ed economica che mettono a rischio la ripresa economica ed il progresso sociale, presente e futuro, dei cittadini europei; riforme che vadano nella direzione del superamento del sistema di decisioni all'unanimità in seno al Consiglio, con un potere rafforzato della Commissione come organo esecutivo e con il rafforzamento del ruolo di codecisore del Parlamento europeo, del metodo comunitario e del dialogo politico tra istituzioni europee e tra istituzioni europee e Parlamenti nazionali;

l'Europa deve procedere con determinazione verso una maggiore integrazione, attuando appieno le possibilità, offerte dai Trattati vigenti, di forme di integrazione flessibili e differenziate, quali lo strumento della cooperazione rafforzata, le clausole di non partecipazione (*opt-out*), le politiche di convergenza per l'Eurozona. È indubbio, tuttavia, che tale geometria variabile può compromettere la tenuta della stessa Unione europea se non la si mantiene fermamente ancorata al metodo comunitario, con il pieno coinvolgimento delle istituzioni europee;

le celebrazioni del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma rappresentano un'occasione importante per fare il punto sulle riflessioni in corso, in seno alle istituzioni europee e agli Stati membri, sullo stato dell'Unione, ai fini di un rilancio del progetto europeo che sia fondato su un rinnovato e diffuso senso di identificazione nei valori fondanti dell'Unione, di senso di appartenenza e di identità nella diversità, di coesione e di partecipazione alla casa comune europea, nella convinzione che solo agendo uniti è possibile affrontare con efficacia le sfide globali con cui tutti i cittadini europei si confrontano;

il Programma di lavoro della Commissione europea e la Relazione programmatica del Governo per il 2017 dettano una linea condivisibile, ancorché non sufficientemente ambiziosa per imprimere la necessaria forza alle priorità di fondo, sulle quali si gioca la stessa sopravvivenza dell'Unione europea. La discontinuità politica annunciata dalla nuova Commissione europea a fine 2014, e in parte attuata nel corso degli ultimi due anni, con priorità e strumenti nuovi, maggiormente idonei ad affrontare e risolvere le crisi e a mitigarne gli effetti negativi, deve essere riorientata al recupero dell'adesione valoriale dei cittadini europei al progetto di integrazione politica dell'Unione;

in tale ultima direzione, il Parlamento europeo, in data 16 febbraio 2017, ha approvato tre risoluzioni relative a possibili future evoluzioni istituzionali dell'Unione europea: la risoluzione sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona (relazione Bresso-Brok), la risoluzione sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (relazione Verhofstadt) e la risoluzione sulla capacità di bilancio della zona euro (relazione Böge-Berès);

impegna il Governo:

a promuovere ogni opportuna iniziativa, in vista delle celebrazioni del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma, il 25 marzo 2017, al fine di confermare la centralità del progetto europeo per il futuro dei popoli europei e la sua irrinunciabilità per l'Italia, nel contempo riaffermando i valori fondanti dell'Unione europea, di democrazia e di libertà, progresso economico, coesione e solidarietà sociale, sicurezza, giustizia e rispetto ambientale, che devono guidare l'integrazione dell'Unione europea e costituire la base comune di un'Europa che possa continuare a garantire pace e benessere ai suoi cittadini. Occorre riaffermare i valori del progetto di Unione politica avviato con il Manifesto di Ventotene «Per un'Europa libera e unita», di un'identità unica, nella diversità;

a ritenere centrale il rafforzamento della cittadinanza europea quale sostrato comune identitario e valoriale dei cittadini europei, che ne faccia apprezzare lo spirito di appartenenza comune all'Unione europea, pur nella diversità delle provenienze nazionali, a partire dalle scuole e dalle giovani generazioni, anche con il sostegno del servizio volontario europeo quale elemento integrante della costituzione della cittadinanza europea e la piena partecipazione dei giovani alla costruzione dell'Europa dei popoli;

a ritenere fondamentale compiere un salto di qualità nel processo di integrazione europea, eventualmente attraverso il ricorso a ulteriori cooperazioni rafforzate («Europa a due velocità»), a partire dall'eurozona, in una prospettiva ambiziosa, volta a preconstituire le basi di un'Unione federale di Stati, concentrando l'azione in particolare sui seguenti tre assi prioritari, in grado di conferire un valore aggiunto europeo negli ambiti di maggiore preoccupazione per i cittadini:

1. Garantire sicurezza economica e controllo democratico nell'eurozona.

Occorre dotare l'Unione economica e monetaria di strumenti di politica fiscale, attraverso la creazione di un bilancio autonomo dell'area euro, alla cui gestione potrebbe essere destinata la figura di un Ministro del tesoro dell'Unione europea sotto il controllo democratico del Parlamento europeo. Tale bilancio dovrebbe essere alimentato anche da risorse proprie e da emissioni obbligazionarie (*eurobond*) e dovrebbe operare, nei casi di *shock* asimmetrici che colpiscano uno o una parte degli Stati membri, attraverso investimenti mirati e strumenti di sostegno sociale. In tale contesto, dovrebbero anche essere previste forme di valorizzazione dei *surplus* dei bilanci nazionali a beneficio della crescita economica dell'intera area.

Nell'ambito della *governance* della zona euro e del Semestre europeo, dovrà essere definito il ruolo essenziale della Banca centrale europea e consolidato il ruolo di controllo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nei vari cicli negoziali, al fine di conferire una maggiore legittimità democratica al sistema;

2. Rafforzare il valore europeo della coesione economica e sociale.

Al fine di riequilibrare le condizioni per lo sviluppo dell'economia tra le diverse regioni d'Europa, si ritiene necessario riorientare le politiche economiche dell'Unione europea al perseguimento della crescita delle aree meno sviluppate, attraverso nuovi investimenti destinati a infrastrutture, inclusione sociale e occupazione, in particolare giovanile, ricerca, innovazione, che si aggiungano a quelli, già operativi, delle politiche di coesione e del piano Juncker, anche attraverso la valorizzazione delle *partnership* pubblico-private. Inoltre, i finanziamenti dovranno puntare non solo ai settori innovativi, ma anche al potenziamento di quei servizi di base che migliorano la qualità della vita dei cittadini.

Occorre, inoltre, sostenere convintamente le proposte che danno attuazione al Pilastro europeo dei diritti sociali, di cui alla Comunicazione della Commissione del marzo 2016, al fine di promuovere una crescita dell'economia che sia coerente con il mantenimento del modello sociale europeo, così da ridurre le disuguaglianze e promuovere l'equità nel trattamento spettante ai lavoratori e assicurare la parità tra donne e uomini e la solidarietà tra le generazioni.

In occasione della revisione del *Fiscal Compact* a cinque anni dalla sua entrata in vigore (fine 2017), si renderà necessario valutare la sua introduzione nei trattati, assoggettandolo al metodo comunitario, e l'introdu-

zione di modifiche per consentire un maggior sostegno agli investimenti, nell'ambito degli equilibri di bilancio, con nuove flessibilità utili a sostenere le riforme per la competitività e a tutela di diritti sociali acquisiti per una crescita inclusiva. In tale occasione, potranno essere valutate anche ulteriori modifiche da apportare ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea.

Nella medesima direzione, i meccanismi del Semestre europeo e gli accordi legati al *six-pack* e *two-pack* potrebbero essere riconsiderati affinché le raccomandazioni specifiche per Paese vengano valutate in relazione alle possibili ricadute prodotte nei singoli Paesi della zona euro o dell'Unione nel suo complesso. L'Unione economica e monetaria dovrà poi essere completata, oltre che da una *governance* più democratica e dalla dotazione di risorse proprie, anche da elementi di coordinamento delle politiche fiscali.

3. Garantire sicurezza pubblica, di fronte alla minaccia terroristica e alla pressione migratoria.

Occorre perseguire attivamente la realizzazione di un'effettiva Difesa comune dell'Unione europea, compresa la messa in comune dei servizi e delle informazioni di *intelligence*, sia in termini di capacità operative che di ricerca industriale, come prefigurato dalla Strategia globale per la politica estera e di sicurezza, del 28 giugno 2016, e dal connesso Piano d'azione europeo in materia di difesa, del 30 novembre 2016, proseguendo nella direzione già intrapresa della costituzione di un gruppo di Stati membri impegnati in un'integrazione più stretta in tale ambito. A tal fine, occorre valutare la possibilità di attivare le norme del Trattato in materia di cooperazione strutturata permanente tra un gruppo ristretto di Paesi, sia in funzione della necessità di raggiungere una effettiva capacità di difesa europea a fronte di un possibile arretramento dell'impegno americano in ambito NATO e ONU, sia in quanto ciò rappresenta una visibile e significativa risposta alle preoccupazioni dei cittadini europei, espresse con il voto sul *referendum* britannico e con la diffusione dei movimenti anti-europeisti. Tale difesa comune dovrà lavorare anche a servizio della politica migratoria, nell'ambito dei soccorsi in mare, dei rapporti con gli Stati di origine e di transito, delle operazioni di rimpatrio e di contrasto ai trafficanti di esseri umani.

L'Unione europea dovrà dotarsi, inoltre, di una vera e propria *governance* sui migranti che ne assicuri una equa e opportuna distribuzione sul territorio degli Stati membri partecipanti e al contempo che ne assicuri una loro valorizzazione a beneficio dei territori di accoglienza. Occorrerà, pertanto, da un lato, puntare al potenziamento della Guardia costiera e di frontiera europea, dotandola di risorse umane e finanziarie europee, per la sorveglianza della frontiera esterna, e al contempo dovrà essere stabilito un sistema europeo di distribuzione dei migranti in cui la loro accoglienza sia legata a un'integrazione che comporti un vantaggio economico tangibile per il territorio europeo.

Sarà poi necessario dare piena attuazione al diritto di asilo europeo e alle politiche migratorie comuni, anche con un rafforzamento del ruolo del *European Asylum Support Office* (EASO) e con il superamento dell'accordo di Dublino, che attualmente grava eccessivamente sullo Stato di primo approdo, in attuazione del principio di solidarietà e responsabilità di tutti i Paesi membri. L'Unione europea dovrà, quindi, avanzare nell'implementazione delle politiche di vicinato e di cooperazione allo sviluppo nei Paesi terzi di partenza, in attuazione del *Migration Compact* e a garanzia dei diritti di protezione internazionale dei rifugiati.

Si ritiene, poi, essenziale procedere nell'integrazione del Pilastro Giustizia, verso la costruzione di un diritto penale comune, di cooperazione giudiziaria e di polizia per uno spazio interno di libertà, sicurezza interna ed esterna;

a promuovere il metodo comunitario e sovranazionale rispetto al metodo intergovernativo, fondato sulla centralità delle istituzioni europee, con il superamento della regola dell'unanimità in seno al Consiglio, il rafforzamento del ruolo della Commissione come organo esecutivo e del ruolo di codecisore del Parlamento europeo e il rafforzamento del dialogo politico con i parlamenti nazionali e il Comitato delle regioni;

ad attivarsi affinché siano definite, con negoziati bilaterali condotti dall'Unione europea, le condizioni di recesso del Regno Unito dall'Unione europea che lo coinvolgano sulle questioni concernenti la sicurezza collettiva e il mercato interno, preservando nel contempo l'inscindibilità delle quattro libertà fondamentali dell'Unione e la possibilità di ulteriore approfondimento dell'integrazione per gli Stati europei che lo desiderino, con la prospettiva di una Unione europea a due velocità;

ad adoperarsi per migliorare ulteriormente le necessarie sinergie istituzionali interne agli apparati del Governo e tra il Governo e le altre istituzioni nazionali, in relazione ai rapporti con l'Unione europea, e per rafforzare le strutture preposte agli affari europei, tra cui in particolare la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea e il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché il ruolo ed il contributo delle regioni con la piena operatività del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE);

a rispettare le posizioni espresse nei pareri delle altre Commissioni permanenti del Senato della Repubblica sull'affare assegnato in titolo, quivi da intendersi integralmente richiamate.

La Commissione, infine, dando seguito al mandato della LII Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) di Roma (1°-2 dicembre 2014), che aveva chiesto ai Parlamenti nazionali dell'Unione europea di individuare, all'interno del Programma di lavoro annuale della Commissione europea le proposte sulle quali concentrare maggiormente l'attenzione, richiama le seguenti nuove proposte di cui all'Allegato I del Programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2017:

Iniziativa per i giovani (iniziativa n. 1);

Attuazione del piano d'azione per l'economia circolare (iniziativa n. 2);  
Quadro finanziario post 2020 (iniziativa n. 3);  
Attuazione della strategia dell'unione dell'energia: spostamenti e mobilità a basse emissioni (iniziativa n. 5);  
La forza dell'Unione fondata su una solida UEM (iniziativa n. 10);  
Pilastro europeo dei diritti sociali (iniziativa n. 11);  
Progressi verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (iniziativa n. 14);  
Attuazione dell'agenda europea sull'immigrazione (iniziativa n. 15);  
Partenariato Africa-UE: un nuovo slancio (iniziativa n. 19);  
Un approccio più strategico all'applicazione del diritto dell'UE (iniziativa n. 21).