

ASSEMBLEA DEL MOVIMENTO EUROPEO
27 OTTOBRE 2020

L'Assemblea del Movimento europeo ha esaminato e adottato le seguenti linee direttrici politiche su quattro questioni essenziali che sono state al centro del dibattito europeo dall'Assemblea del 9 luglio 2020 al 27 ottobre 2020.

1. *Next Generation EU*, Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e risorse proprie

Si tratta di tre questioni strettamente legate dal punto di vista politico, finanziario, legislativo e istituzionale.

Il *Next Generation EU* rappresenta il piano per la ripresa economica dell'UE e in particolare dell'Eurozona proposto dalla Commissione europea il 27 maggio, che dovrà essere dotato di 750 miliardi di Euro e che è suddiviso in sei strumenti finanziari diversi dal punto di vista del processo decisionale a monte, della *governance*, delle modalità di distribuzione delle risorse agli Stati membri, del controllo dell'esecuzione delle spese e dell'eventuale rimborso dei prestiti.

1

All'interno del *Next Generation EU* lo strumento più importante è lo *European Recovery and Resilience Facility* fondato sull'art. 175 TFUE e cioè su un regolamento nel quadro della politica di coesione adottato a maggioranza qualificata dal Consiglio e a maggioranza assoluta dal PE, suddiviso in prestiti (*loans*) e sovvenzioni (*grants*) ma sottoposto ad una *governance* interna dalla quale è totalmente escluso il PE con una palese violazione dei principi democratici per l'esecuzione delle spese (art. 317-318-319 TFUE) e molto probabilmente anche dal potere di controllo della Corte dei Conti (art. 285-287 TFUE) e con una procedura mista Commissione/Consiglio in cui il carattere di arbitrarietà politica sarà prevalente.

Il Parlamento europeo potrebbe tuttavia inserire nella proposta di regolamento (su cui c'è già stato l'accordo del COREPER il 9 ottobre su delega del Consiglio) un riferimento agli atti delegati previsti dall'art. 290 TFUE con la possibilità di revocare la delega alla Commissione riacquistando in tal modo un potere di controllo che gli sarebbe altrimenti sottratto.

Un altro elemento problematico dello *European Recovery and Resilience Facility* è dato dal periodo relativamente breve (2021-2023 tenuto conto che questo strumento sarà operativo non prima del giugno 2021) in cui gli Stati dovranno dare esecuzione ai loro piani con molti rischi legati alla qualità della spesa, di sotto-esecuzione o di cattiva esecuzione che potranno essere aggravate dalla pluralità e dalla dispersione degli strumenti finanziari in atto.

Il Parlamento europeo potrebbe chiedere di perennizzare lo *European Recovery and Resilience Facility* alla sua scadenza e dunque in occasione della revisione del bilancio a metà percorso (*mid term review*), iscrivendolo nel Quadro Finanziario Pluriennale come strumento ad hoc per la digitalizzazione e per la transizione ecologica e legandolo all'introduzione di nuove risorse proprie tenendo conto che la seconda ondata della pandemia potrebbe rendere necessario un livello molto più elevato dell'ammontare delle risorse dedicate a questo nuovo strumento.

Contrariamente allo *European Recovery and Resilience Facility*, il Parlamento europeo ha un potere di veto sul Quadro Finanziario Pluriennale (art. 312 TFUE) proposto dal Consiglio dell'Unione e adotta il bilancio annuale di comune accordo con il Consiglio secondo una procedura legislativa speciale (art. 314-316 TFUE).

Essendo stati ridotti i programmi europei da 40 a 15 ed avendo applicato ad ogni programma dei rigidi plafonds, il Parlamento europeo ha chiesto che l'ammontare globale del Quadro Finanziario Pluriennale sia fissato al livello di 1.324.089 milioni di Euro proposto dall'Assemblea o, come ipotesi di compromesso, a 1.134.583 milioni di Euro proposti dalla Commissione considerando inaccettabile la riduzione a 1.074.300 milioni di Euro decisa dal Consiglio europeo in luglio.

In più il Parlamento europeo ha chiesto al Consiglio dell'Unione:

- la periodicità quinquennale e non settennale del Quadro Finanziario Pluriennale per ragioni economiche e democratiche
- di introdurre la clausola della revisione a metà percorso (*mid term review*) e cioè alla vigilia delle elezioni europee nel maggio 2024
- di prendere un impegno giuridicamente vincolante sul calendario per l'introduzione di nuove risorse proprie secondo le proposte avanzate dallo stesso Parlamento europeo e dalla Commissione e adottando un accordo interistituzionale per passare di fatto dalla consultazione alla decisione di comune accordo in attesa della revisione dei trattati
- di introdurre nei regolamenti dei programmi comuni la clausola del rispetto dello stato di diritto non solo nell'esecuzione delle spese ma da parte dei governi all'interno dei sistemi costituzionali nazionali
- di eliminare gradualmente le compensazioni legate al principio del giusto ritorno cogliendo l'occasione della Brexit.

L'Assemblea del Movimento ha deciso di esprimere un forte sostegno alle posizioni espresse dal Parlamento europeo sul Quadro Finanziario Pluriennale.

Infine il tema delle risorse proprie riguarda due aspetti che concernono in primo luogo la capacità dell'Unione europea di indebitarsi sul mercato dei capitali per finanziare l'ammontare totale del *Next Generation EU* al di fuori del livello delle spese "tradizionali" del Quadro Finanziario Pluriennale e aumentando il massimale delle risorse proprie dall'1.2 al 2% del Reddito Globale Lordo dell'Unione europea (il Parlamento europeo ha già dato il suo accordo in settembre) e in secondo luogo l'introduzione di nuove risorse proprie per sostituire gradualmente i contributi nazionali degli Stati membri che coprono attualmente oltre il 70% del bilancio europeo.

Al tema delle risorse proprie è legata la questione di un Tesoro europeo, sotto la responsabilità di un vicepresidente della Commissione europea che presieda l'Eurogruppo così come l'Alto Rappresentante degli affari esteri e della sicurezza presiede il Consiglio dei Ministri degli Esteri e che rappresenti l'Unione e l'Euro nelle istanze internazionali, e la **questione dei titoli perpetui** o obbligazioni irredimibili proposta dal Movimento europeo insieme al Centro Studi sul Federalismo e rilanciata dal governo spagnolo e dal partito dei Verdi tedeschi anche come strumento per creare un "**azionariato europeo**".

Il Parlamento europeo potrebbe proporre di promuovere delle assise interparlamentari, sul modello di quelle che si svolsero a Roma nel novembre 1990 alla vigilia del Trattato di Maastricht, che abbiano al centro della loro agenda la questione della capacità fiscale dell'Unione europea e della ripartizione delle competenze e dunque degli oneri finanziari fra l'Unione e gli Stati membri rappresentando anche lo spazio della democrazia rappresentativa all'interno della Conferenza sul futuro dell'Europa.

La proposta di nuove "assise" potrebbe essere sottoposta alla riunione della COSAC che si terrà a Berlino dal 30 novembre al 2 dicembre e sarà avanzata dalla delegazione italiana all'Assemblea federale del MEI dal 18 al 20 novembre.

2. La revisione del regolamento di Dublino

La Commissione europea ha presentato il 28 settembre 2020 un nuovo pacchetto di proposte sulla revisione del regolamento di Dublino e più in generale sulle politiche relative al controllo delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione.

Contrariamente alla decisione politica adottata dal Consiglio europeo nel giugno 2018 e agli orientamenti della Commissione europea che considera inevitabile un accordo unanime fra i governi, tutta la materia è sottoposta dal Trattato di Lisbona (art. 77-79 TFUE a cui si aggiunge il principio giuridicamente vincolante della solidarietà e della condivisione equilibrata delle responsabilità secondo l'art. 80 TFUE) alla procedura legislativa ordinaria con il voto a maggioranza qualificata del Consiglio e a maggioranza assoluta del PE.

3

Il pacchetto presentato dalla Commissione europea a fine settembre lascia sostanzialmente inalterato l'impianto del regolamento di Dublino, accantona la questione della ricollocazione obbligatoria, mantiene la distinzione fra l'accoglienza dei richiedenti asilo e il respingimento dei migranti cosiddetti economici che fuggono dalla fame, da disastri ambientali e dall'espropriazione delle terre e non propone nessuno strumento innovativo per l'introduzione dei corridoi umanitari nonostante le affermazioni della Presidente Von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione.

Il Movimento europeo incoraggia il PE a reiterare le proposte adottate nel 2017-2018 sulla revisione del regolamento di Dublino esigendo dalla Commissione e dal Consiglio che riprenda il negoziato interrotto dal Consiglio europeo nel giugno 2018 nel quadro del tri-dialogo.

La revisione del regolamento di Dublino dovrebbe essere inserita nell'ambito della ripresa del dialogo fra l'Unione europea e l'Unione africana su cui dovrebbe impegnarsi la prossima presidenza portoghese del Consiglio dell'Unione insieme all'Alto Rappresentante per gli affari esteri e della sicurezza dopo il risultato deludente del Consiglio europeo del 15-16 ottobre.

Il Movimento europeo chiede infine alla Camera e al Senato di riprendere con urgenza l'esame della proposta di legge di iniziativa popolare "*Ero straniero*" che mira a introdurre "*nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini non comunitari*".

3. La sostenibilità sociale al tempo e dopo la pandemia

L'approccio innovativo della Commissione von der Leyen sulla transizione ecologica e l'obiettivo di un patto verde europeo (*European Green Deal*) sono mancati sul tema della dimensione sociale e

dell'implementazione giuridica del Pilastro Sociale di Göteborg così come quest'ambizione era mancata alla Commissione Juncker.

Ne sono una prova evidente la Comunicazione della Commissione europea di fine gennaio 2020 e la "lettera di intenti" inviata al PE e al Consiglio dopo il discorso del 16 settembre sullo stato dell'Unione europea che dedica una sola iniziativa legislativa su 21 al tema della politica sociale.

In attesa delle prossime proposte della Commissione europea del 28 ottobre sul salario minimo e tenendo conto dei limiti imposti dal Trattato di Lisbona nella politica sociale (art. 153 TFUE) **il Movimento europeo si impegna – in stretta collaborazione con le organizzazioni sindacali e con le altre associazioni rappresentative della società civile che lo compongono – a elaborare un suo contributo sulla “Agenda di Porto” in vista del vertice del maggio 2021 invitando l’Assemblea federale del Movimento Europeo Internazionale a fare altrettanto.**

In questo quadro si inseriscono tutti i nuovi problemi provocati dalla pandemia, il tema della parità di genere, il divario generazionale e una politica europea a favore dei diversamente abili che si accompagnano alla crescita della povertà fra le giovani generazioni come è stato evidenziato di recente da EUROSTAT.

4. Il futuro dell'Europa

Last but not least l'Assemblea ha affrontato le priorità relative al dibattito sul futuro dell'Europa, un tema su cui il Movimento si è espresso più volte e ha promosso e facilitato la creazione di un'ampia piattaforma italiana in vista della Conferenza ideata da Emmanuel Macron nel marzo 2019 e su cui il PE ha adottato delle proposte condivise dal Movimento europeo.

La pandemia e le divergenze fra il Parlamento europeo e il Consiglio abbrevieranno i tempi della Conferenza che, se sarà avviata con modalità mista in presenza e a distanza entro la fine dell'anno, dovrebbe concludersi nella primavera 2022 durante il semestre francese di presidenza del Consiglio dell'Unione lasciando spazio ad un ruolo di leadership (**che noi riteniamo debba avere natura costituente**) del Parlamento europeo in vista delle elezioni europee del maggio 2024.

La Conferenza deve essere contemporaneamente lo spazio pubblico della democrazia partecipativa (con la promozione di *agora* tematiche e transnazionali da parte del PE evitando di privilegiare consultazioni online o *random* negli Stati membri) e della democrazia rappresentativa in cui si inserisce la proposta delle assise interparlamentari. Si inserisce in questo quadro il ruolo dei partiti politici europei (art. 10.4 TUE).

Nel seguire con attenzione e nel sostenere le proposte che saranno elaborate dalla commissione affari costituzionali sui più rilevanti temi istituzionali e dalle altre commissioni parlamentari, **l'Assemblea ha deciso di elaborare un documento sulle priorità italiane relative alla riforma dell'Unione europea da sottoporre al Parlamento e al governo in vista del dibattito che si svolgerà alle Camere agli inizi di dicembre alla vigilia del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre.**

ALLEGATO: IPOTESI DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO ITALIANO

A settant'anni dalla Dichiarazione Schuman del 1950 e a più di dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona occorre riprendere in mano il progetto che ha iniziato a rispondere a istanze di **integrazione fra Stati e popoli** sorte in Europa dopo (e, coraggiosamente, anche durante) le “guerre civili” mondiali della prima metà del secolo XIX.

A questo fine il Parlamento italiano auspica che il Governo italiano:

1. Sostenga l'avvio di una nuova fase di profonda riforma dell'Unione: anche soltanto guardando all'attuale situazione determinata dalla pandemia è di palmare evidenza il nuovo corso che l'Unione ha cercato di imprimere al processo di integrazione europea mettendo in campo risorse, strumenti, meccanismi istituzionali inediti nell'inadeguatezza del quadro istituzionale attuale a far fronte alle esigenze delle cittadine e dei cittadini europei a partire dal campo sanitario, economico e sociale.
2. A questo fine promuova una rapidissima apertura della Conferenza sul futuro dell'Europa, da troppo tempo paralizzata dalle divergenze che oppongono il Parlamento europeo ai Governi nazionali in tema della sua *governance*, delle modalità di coinvolgimento della “società civile”, di metodo di lavoro e di destino delle sue raccomandazioni.
3. Sostenga la necessità che essa sia il luogo dell'esercizio del potere costituente, senza sostituirsi alle istituzioni nell'esercizio del potere costituito: quest'ultima è questione già stabilita dai Trattati su cui si fonda l'Unione e il suo ordinato sviluppo dipende dal processo decisionale nel quadro dell'attuale assetto.
4. promuova presso i Governi dei ventisei Stati membri l'esigenza che la Conferenza affronti alcune priorità, segnatamente:
 - (A) una riforma del bilancio dell'Unione nel segno di un suo rafforzamento tramite la costituzione di vere risorse proprie, capaci di sostenere finanziariamente e dalla prospettiva dell'*accountability* l'indebitamento necessario a far fronte ai costi economici e sociali della pandemia;
 - (B) una riforma dell'intero impianto della distribuzione delle competenze fra Unione e Stati membri, ivi compresa un ripensamento del funzionamento del principio di sussidiarietà anche al fine di dotare l'Unione di compiti coerenti con gli obiettivi definiti nell'art. 2 e 3 TUE. La pandemia ha fatto emergere forti criticità, in particolare in ordine a molte delle politiche oggi ascritte al comparto delle materie in cui l'Unione detiene competenze esclusivamente per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE) con particolare riferimento alla protezione della salute, dell'industria, della cultura, dell'educazione, della protezione civile e della cooperazione amministrativa: è chiaramente emersa infatti che in alcuni di questi settori le conseguenze drammatiche della pandemia sarebbero state meglio affrontate e gestite a livello dell'Unione, in quanto il livello degli Stati membri non si è dimostrato sufficiente, né a livello centrale né a livello regionale e locale (art. 5.3 TUE). Competenze concorrenti avrebbero consentito all'Unione – che pure si è mobilitata ben prima e con maggiore efficacia rispetto alla gran parte dei Governi nazionali – di essere maggiormente efficace. Alla riforma delle competenze interne deve accompagnarsi una revisione del metodo intergovernativo nella politica estera, della sicurezza e della difesa per passare dalle sovranità nazionali ad una sovranità condivisa così come è avvenuto per il pilastro della libertà, sicurezza interna e giustizia.

(b1) un siffatto trasferimento consentirebbe di governare il conferimento di risorse finanziarie agli Stati in una situazione di prevenzione di distorsioni (oltre che di condotte illegali), avviando una forma di integrazione tra amministrazioni pubbliche (europea e di ciascuno Stato membro) secondo il modello del “concerto regolamentare europeo”, o della “rete”. Questo nuovo modello di cooperazione sarebbe particolarmente utile in un periodo in cui l’Unione si presta ad erogare ingenti somme per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia, potendo in tal modo più efficacemente agire con strumenti amministrativi di prevenzione delle frodi agli interessi finanziari dell’Unione, affiancando le già esistenti ed efficaci agenzie europee di *law enforcement* (OLAF ed EUROPOL) e la Procura europea;

(b2) d’altro canto occorre procedere rapidamente – a fronte del rischio assai concreto di altre situazioni pandemiche – a creare un governo dell’emergenza sanitaria: a questo fine la Conferenza dovrebbe dedicare specialissima attenzione alle innovazioni e modifiche in materia di attribuzione ed esercizio delle competenze nel settore della sanità e, più complessivamente, di salute pubblica e privata. L’Unione oggi può solo svolgere un’azione che «*completa*» o «*sostiene*» o «*incentiva*» politiche che restano essenzialmente nazionali quando riguardano «*la sorveglianza, l’allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero*». Similmente si prevede un’azione di mero supporto dell’UE ad attività nazionali di protezione civile, pure in caso di «*calamità naturali o provocate dall’uomo*»: Occorre infine dare concretezza alla Carta dei diritti fondamentali dell’UE, di valore giuridico pari ai Trattati istitutivi, nella parte in cui stabilisce che «*nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana*». Questo auspicato «livello elevato» non può essere garantito dall’attuale sistema di distribuzione delle competenze in materia dentro l’UE, da un lato, e fra Stati membri dell’UE e UE stessa, d’altro lato. D’altra parte il Governo italiano ha su questo fronte un potente alleato nella Commissione europea, se si considera fra l’altro il recente discorso sullo Stato dell’Unione in cui la Presidente ha affermato che «*dobbiamo costruire un’Unione europea della sanità più forte*»;

(C) un più diffuso uso del voto a maggioranza, per rendere maggiormente efficace l’azione dell’Unione spesso paralizzata da posizioni ispirate dal metodo intergovernativo;

(D) un approfondito ripensamento sul futuro quadro politico ed istituzionale dell’Unione europea al fine di completarne la sua dimensione democratica e le sue funzioni di governo, sostenendo il disegno di un’integrazione anche differenziata.

5. Promuova un’organizzazione della Conferenza che:

(A) determini in autonomia l’agenda dei propri lavori e la sede degli incontri, valorizzando la propria presenza in località quante più numerose possibili e non soltanto nel territorio degli Stati che ricoprono la presidenza semestrale del Consiglio;

(B) associ le cittadine e i cittadini, le associazioni rappresentative e la società civile ai propri lavori costantemente, continuativamente e in presenza, affinché la loro partecipazione non resti confinata entro le modalità di un dialogo puramente formale;

(C) possa indirizzare le proprie raccomandazioni direttamente al Parlamento europeo, organo di rappresentanza diretta delle cittadine e dei cittadini dell’Unione secondo un metodo democratico costituente e ai Parlamenti nazionali.