

**RELAZIONE DELLA XIV COMMISSIONE SULLA RELAZIONE PROGRAMMATICA SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA PER L'ANNO 2015 E SUL PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 2015 E SUL PROGRAMMA DI DICHIOTTO MESI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (DOC. LXXXVII-BIS, N. 3-A)**

**Risoluzioni**

La Camera,

esaminati congiuntamente il Programma di lavoro della Commissione per il 2015 – Un nuovo inizio (COM(2014)910 final), la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea riferita all'anno 2015. (Doc. LXXXVII-bis, n. 3) e il Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio 2014-31 dicembre 2015);

preso atto degli elementi acquisiti nel corso dell'approfondita istruttoria svolta presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea e dei pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva; rilevato che:

rilevato che:

l'esame congiunto dei documenti, offrendo l'opportunità di svolgere una vera e propria sessione parlamentare europea di fase ascendente, costituisce uno strumento particolarmente utile ai fini della qualificazione del contributo del Parlamento per la definizione di un quadro organico e coerente della politica europea del nostro Paese, articolata intorno a grandi obiettivi e linee d'intervento prioritarie;

i documenti programmatici relativi all'anno in corso presentano un partico-

lare rilievo in considerazione del fatto che si tratta del primo Programma di lavoro della nuova Commissione Juncker, con rilevanti novità sul piano del metodo e dei contenuti;

l'utilità di una sessione di questo tipo è strettamente correlata alla sua tempestività, alla luce del fatto che i processi decisionali europei sono organizzati in maniera strutturata e rispondono ad una sequenza ordinata, per cui appare necessario che la Relazione programmatica sia trasmessa dal Governo nei termini previsti e che il Parlamento si pronunci entro il primo semestre dell'anno di riferimento;

l'esame congiunto dei documenti programmatici coincide con una fase critica della vita dell'Unione europea, investita da una serie di problemi che hanno messo a dura prova la sua capacità di fornire risposte adeguate e condivise, e pregiudicato la fiducia dei cittadini nella costruzione europea;

negli ultimi mesi si sono, infatti, presentati in rapida successione problemi che hanno assunto le caratteristiche di vere e proprie emergenze per la difficoltà dell'Unione europea di farvi fronte con le necessarie fermezza e tempestività: dalla gestione dei flussi migratori, alla recrudescenza delle situazioni di crisi e dei conflitti in molti paesi ai confini dell'Europa, dalla crescita delle minacce del terrorismo e della criminalità transfrontaliera alle

difficoltà emerse alla ricerca di individuare una strategia efficace per rispondere alla concorrenza delle economie più aggressive e dinamiche: dalle incertezze che hanno segnato la ricerca di soluzioni innovative per uscire dalla lunga crisi economico-finanziaria ritrovando la via della crescita ai faticosi negoziati per superare la crisi greca;

per la prima volta è stata evocata, con riferimento alla Grecia e alla Gran Bretagna, la prospettiva di una fuoriuscita di paesi membri dall'eurozona o dall'Unione europea in aperta controtendenza con l'evoluzione del processo di integrazione europea che ha sempre proceduto nella logica inclusiva dei progressivi allargamenti;

le recenti vicende che hanno accompagnato i faticosi negoziati per una soluzione alla crisi greca hanno inoltre evidenziato chiaramente i limiti dell'attuale *governance* dell'area euro e posto l'esigenza di addivenire a più estese condivisioni di sovranità in materia economica e finanziaria così come in altri ambiti di competenza;

la gravità di questa fase critica ha tuttavia avuto il merito di porre l'Europa stabilmente al centro del dibattito pubblico e del confronto politico. Ciò pone con urgenza la necessità di riavviare la discussione sulle prospettive del processo di integrazione politica e sulle iniziative da assumere per consentire all'Unione europea di attrezzarsi in maniera più efficace di fronte alle questioni che di volta in volta si pongono;

più volte il Parlamento italiano, in occasione della presentazione di atti di indirizzo politico o dell'approvazione dei vari Programmi di lavoro della Commissione, si è pronunciato in favore di un salto in avanti politico dell'Unione — riducendo il peso delle procedure tecnocratiche, aumentando la trasparenza e l'*accountability* delle istituzioni, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo e le competenze sussidiarie dei parlamenti nazionali, ritornando a dare centralità a una

Commissione politica e al metodo comunitario in luogo di quello intergovernativo — per giungere, come punto di arrivo, alla costruzione degli Stati uniti d'Europa, improntando tale realizzazione su principi di democrazia, solidarietà e federalismo;

la Commissione Juncker ha dimostrato dall'inizio del suo mandato un'apprezzabile capacità di segnare una discontinuità individuando alcune importanti priorità proprio nell'ambito del suo Programma di lavoro;

merita in particolare apprezzamento l'obiettivo dichiarato dalla Commissione di voler dare risposta concreta alle aspettative dei cittadini europei che chiedono all'Unione una soluzione ai grandi problemi legati all'attuale congiuntura socioeconomica: il tasso di disoccupazione molto alto e addirittura insostenibile in alcuni dei paesi membri; il peso costituito dall'elevato indebitamento, sia pubblico che privato; la scarsa crescita e la carenza di investimenti e di competitività a livello mondiale, cui tuttavia dovrà far seguito l'adozione di concrete misure;

in particolare, relativamente al primo degli obiettivi indicati dalla Commissione europea (un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti), assume particolare rilievo la prossima revisione della Strategia Europa 2020 che non si è rivelata in grado di conseguire gli obiettivi fissati, in particolare relativamente al tasso di occupazione e alla lotta alla povertà con la crisi sono infatti cresciuti significativamente i divari di sviluppo e le diseguaglianze all'interno dell'Unione europea e degli Stati membri e si è allargata l'area della precarietà e del disagio economico;

un contributo apprezzabile al confronto sulle prospettive dell'integrazione europea è costituito dalla relazione « Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa », elaborata dal Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con i Presidenti del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, della Banca centrale europea e

del Parlamento europeo che delinea le prospettive di sviluppo dell'UEM su quattro fronti: un'Unione economica autentica, che assicuri che ciascuna economia abbia le caratteristiche strutturali per prosperare nell'Unione monetaria. In secondo luogo, verso un'Unione finanziaria che garantisca l'integrità della moneta unica e accresca la condivisione dei rischi con il settore privato, completando l'Unione bancaria e accelerando l'Unione dei mercati dei capitali. In terzo luogo, verso un'Unione di bilancio che garantisca sia la sostenibilità sociale sia la stabilizzazione dei bilanci. In quarto luogo, verso una effettiva Unione politica — che sola può porre le basi per l'attuazione dei tre obiettivi precedenti — da realizzare attraverso una accresciuta legittimazione democratica e un rafforzamento delle Istituzioni europee;

L'obiettivo dell'avanzamento e dell'integrazione in senso federale costituisce la sfida più complessa e ambiziosa che vede impegnati, allo stesso tempo, le istituzioni europee e gli Stati membri: le dimensioni dei problemi che si pongono su scala globale superano, infatti, largamente la capacità di intervento dei singoli Stati membri. L'avanzamento del processo d'integrazione costituisce, dunque, una necessità ineludibile se si vuole preservare il valore della esperienza europea, la funzione che l'Europa può legittimamente continuare a svolgere a livello internazionale per quanto concerne la salvaguardia della dignità della persona, la tutela dei diritti fondamentali e il modello dell'economia sociale di mercato. Gli assetti istituzionali che l'Unione europea è andata progressivamente acquisendo sono il risultato di successivi e continui affinamenti ma hanno mostrato evidenti limiti. Occorre una strategia realista e allo stesso tempo ambiziosa per superare egoismi e veti nazionali e procedere lungo la strada della piena condivisione delle responsabilità e delle scelte politiche, in vista della realizzazione di una piena unificazione politica, che non svilirebbe le specificità di

ciascun *partner* ma contribuirebbe invece a valorizzarle a rafforzare l'Europa nel suo complesso;

nell'ambito della priorità relativa alla realizzazione di un mercato unico digitale, viene individuato come prioritario l'obiettivo di garantire ai consumatori l'accesso transfrontaliero ai servizi digitali e porre le basi di un'economia digitale quale nuova fonte di occupazione, crescita e innovazione, anche rafforzando la cibersicurezza e la protezione dei dati degli utenti internet, specie più vulnerabili;

relativamente alla priorità relativa alle politiche energetiche e alla lotta ai cambiamenti climatici, merita pieno apprezzamento il salto di qualità delle politiche europee segnato dalla presentazione dell'Unione per l'energia, un progetto di estrema importanza strategica volto a ridurre la dipendenza dell'Unione europea da fornitori esterni, spesso non sufficientemente affidabili, attraverso il risparmio e l'efficienza energetica, lo sfruttamento delle risorse proprie e il potenziamento delle reti infrastrutturali per garantire le necessarie interconnessioni. Viene inoltre prospettato un riordino degli incentivi per le fonti rinnovabili che razionalizzi i sistemi attualmente vigenti in diversi paesi europei e la revisione della disciplina relativa al sistema ETS per lo scambio di quote di emissioni che non si è rilevato adeguato agli obiettivi che gli erano stati assegnati. I progressi che l'Europa potrà realizzare su questa materia risulteranno decisivi per rafforzarne il ruolo e le prospettive di crescita su scala internazionale;

quanto al tema dei rapporti commerciali, la Commissione sta procedendo al riesame globale della strategia commerciale dell'Unione europea e del suo contributo all'occupazione, alla crescita e agli investimenti. Il riesame riguarderà i negoziati multilaterali, bilaterali e le misure autonome; in particolare, la rapida conclusione dei negoziati per il TTIP dovrà produrre ricadute positive per le economie europee in termini di crescita, occupazione e salvaguardia delle produzioni di qualità;

con riguardo alle migrazioni, occorre prendere atto che non si tratta di una mera emergenza ma di un fenomeno che ha già assunto carattere strutturale in considerazione dell'aggravamento delle condizioni di sicurezza, politiche ed economico-sociali dei paesi di provenienza, spesso ai confini dell'Europa, dilaniati da violenti conflitti interni o soggetti a regimi dittatoriali. L'intensificarsi dei flussi di migranti via mare e via terra, con reazioni fortemente differenziate dei singoli Stati membri, rendono pertanto urgente la definizione di unica politica europea d'asilo, incardinata sul rispetto dei diritti fondamentali, quali previsti dall'ordinamento interno, internazionale ed europeo, nonché dei principi di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri tra gli stati membri;

quanto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e alla politica sulle migrazioni, merita apprezzamento la presentazione, da parte della Commissione europea, dell'Agenda europea in materia di sicurezza per il periodo 2015-2020, volta a rafforzare gli strumenti per il contrasto alla criminalità transfrontaliera, il terrorismo, il fenomeno dei combattenti stranieri e la cibercriminalità, così come la presentazione dell'Agenda della migrazione diretta a gestire in termini organici e coerenti il crescente flusso migratorio in direzione delle frontiere europee;

relativamente al ruolo dell'Unione europea a livello mondiale, risulta pienamente condivisibile l'obiettivo della Commissione di dotarsi di una vera politica estera comune per promuovere la stabilità lungo i confini dell'Unione;

relativamente alle iniziative sul terreno della qualità della legislazione europea (*better regulation*), appare meritorio l'obiettivo di rafforzare il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione sia attraverso lo scambio di opinioni con il Parlamento europeo e il Consiglio, sia attraverso lo scambio di opinioni tra le tre istituzioni sulle priorità pluriennali nonché attraverso l'aggiorna-

mento periodico sulla pianificazione del programma di lavoro nel corso dell'anno: è comunque necessario valorizzare il contributo che può essere fornito dai Parlamenti nazionali;

appare altresì pienamente condivisibile l'esigenza di procedere ad una sistematica valutazione dell'impatto della normativa adottata dall'UE con l'analisi dei vantaggi e degli oneri che possono derivarne per i destinatari oltre che della sostenibilità sul piano amministrativo, sociale ed economico finanziario;

rilevata l'esigenza che la presente risoluzione sia trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico,

impegna il Governo:

a) a concorrere attivamente al confronto avviato sull'avanzamento delle prospettive dell'integrazione europea, unico rimedio ai problemi che il nostro continente è chiamato a fronteggiare, le cui dimensioni globali superano largamente le capacità di intervento dei singoli Stati membri. Il confronto dovrà essere il più ampio possibile e coinvolgere i cittadini, in primo luogo attraverso le istituzioni parlamentari;

b) ad adoperarsi affinché il percorso di rilancio del processo di integrazione sia articolato in tre ambiti:

la definizione, a trattati vigenti, di politiche comuni in grado di fornire risposte adeguate alle aspettative dei cittadini, in modo da fronteggiare con azioni concrete le crescenti tendenze all'euroscetticismo che altrimenti rischiano di minare la stessa legittimazione dell'integrazione europea;

l'attuazione di un'autentica Unione economica e monetaria, a partire dalla Relazione « Completare l'Unione monetaria ed Economica dell'Europa » dello scorso giugno, assicurando che la creazione di nuovi meccanismi e figure istituzionali nella zona euro risponda prima-

riamente all'obiettivo di condurre politiche economiche e di bilancio orientate alla crescita, all'occupazione e alla coesione economica e sociale;

la progressiva realizzazione di Istituzioni e politiche di tipo federale, con l'obiettivo ultimo di addivenire alla creazione degli Stati Uniti d'Europa;

c) a dare priorità alla realizzazione di politiche europee in grado di conseguire tassi di crescita più consistenti, in modo da assorbire la disoccupazione che, negli ultimi anni, è aumentata e di sostenere la domanda complessiva. A questo scopo il Governo dovrebbe tenere ferma la proposta, avanzata già nel corso del semestre di Presidenza, di accorpate le composizioni del Consiglio che si occupano di economia reale (competitività, agricoltura, energia e trasporti, occupazione e affari sociali) che consenta di dare peso adeguato ai temi dell'economia reale e della crescita, riequilibrando il peso preponderante dato fino ad oggi al tema della stabilità finanziaria;

d) ad adoperarsi affinché l'Unione promuova ulteriormente la ripresa della domanda aggregata e, in particolare, degli investimenti soprattutto nelle aree dell'Unione più colpite dal crollo degli investimenti stessi. A questo riguardo occorre anzitutto assicurare che il Piano Juncker sostenga investimenti realmente addizionali e selezionati non soltanto in base alle prospettive di redditività ma anche al contributo che essi possono offrire allo sviluppo economico e sociale dei territori interessati;

e) a lavorare affinché siano perseguite e realizzate compiutamente le politiche per la stabilizzazione non soltanto della finanza pubblica, ma anche dei mercati finanziari attraverso una vera e propria Unione del mercato dei capitali e aggiornata la *governance* dell'area euro e valutando l'adozione a livello di UE di disposizioni volte a monitorare e contrastare, quando necessaria, l'attività dei fondi che, speculando sulle crisi debitorie

degli Stati nazionali, arrecano danno alla stabilità dei mercati e delle economie nazionali;

f) a rafforzare ulteriormente le strategie messe in campo per sostenere le politiche per la ricerca, l'innovazione e la crescita oltre che per la formazione e la qualificazione del capitale umano. La percentuale della spesa in ricerca e innovazione nei paesi europei, pur registrando situazioni assai differenziate, resta comunque più bassa di quella delle aree economiche più dinamiche: è evidente che la competitività dei sistemi produttivi europei non potrà essere preservata e migliorata senza un intervento più coraggioso in questo campo;

g) sempre con riferimento all'individuazione di spazi adeguati per politiche orientate alla crescita, oltre che per interventi anticiclici, che consentano di invertire le tendenze recessive ancora molto forti all'interno dell'Unione monetaria, a lavorare per proseguire sulla strada intrapresa dalla Commissione europea con gli orientamenti recentemente adottati per quanto concerne i margini di flessibilità delle regole del Patto di stabilità, anche sulla base del positivo lavoro svolto proprio dal Governo italiano;

h) quanto alla fiscalità, a proseguire il lavoro avviato nel corso del semestre di Presidenza italiana, in particolare in materia di lotta alla frode e all'evasione fiscale e, più in generale, affinché si riprenda la discussione sulle risorse proprie, superando un'attuale situazione per cui il bilancio dell'Unione europea è alimentato essenzialmente da entrate derivanti da trasferimenti degli Stati membri: l'obiettivo deve essere quello di individuare tributi propri dell'Unione europea che siano strettamente correlati con le politiche europee. Al riguardo merita segnalare la proposta da più parti caldeggiata per introdurre una *carbon tax* che risulterebbe coerente con le politiche per la lotta ai cambiamenti climatici condotta dall'Unione europea e individuare misure adeguate a superare la concorrenza fiscale

dannosa, il cosiddetto *dumping fiscale*, fenomeno gravissimo che produce sperequazioni ed aumenta il divario all'interno dell'Unione. La concorrenza fiscale penalizza in particolare i redditi da lavoro e da impresa, stante la volatilità dei mercati finanziari e la libertà di movimento di capitali;

*i)* ad assicurare una effettiva e tempestiva attuazione della programmazione nazionale 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento dell'UE, vigilando sul rispetto da parte delle amministrazioni centrali e delle regioni degli obiettivi e delle scadenze previste dalla normativa dell'UE e nell'accordo di partenariato approvato dalla Commissione europea. Pertanto, è prioritario che il Governo assicuri la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale, rafforzandone ulteriormente le funzioni di monitoraggio e di controllo sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, e soprattutto di supporto, accompagnamento e assistenza alle medesime autorità. L'Agenzia dovrà inoltre svolgere, ove necessario, anche compiti diretti di gestione e potrà assumere poteri sostitutivi in situazioni di gravi inadempienze o ritardi da parte delle autorità di gestione;

*j)* è necessario altresì assicurare l'integrale utilizzo entro il 31 dicembre 2015 delle risorse del precedente periodo di programmazione 2007-2013, al fine di evitare la perdita di risorse già assegnate all'Italia per effetto della regola del disimpegno automatico (n+2);

*k)* relativamente alla prossima revisione della Strategia Europa 2020, ad intervenire affinché si colga l'occasione per assumere sistematicamente tra i parametri rilevanti, accanto ai dati macroeconomici e di finanza pubblica, la dimensione sociale e l'impatto che le singole misure poste in essere determinano sul piano sociale;

*l)* relativamente al mercato digitale, a procedere tempestivamente per dare piena attuazione agli obiettivi dell'Agenda digitale in primo luogo attraverso la realiz-

zazione di un'efficiente rete di banda ultra larga nel nostro Paese e a contribuire alla realizzazione delle azioni chiave previste dalla Strategia per il mercato unico digitale;

*m)* quanto alle politiche energetiche e alla lotta ai cambiamenti climatici, a seguire attivamente la attuazione del progetto dell'Unione dell'energia facendo valere le esigenze prioritarie del nostro Paese con particolare riferimento alla sicurezza degli approvvigionamenti, al potenziamento delle reti e delle interconnessioni, allo sviluppo delle fonti rinnovabili, all'efficienze e al risparmio energetico e alla revisione del sistema ETS. Occorre inoltre lavorare affinché l'UE riesca ad esprimere pienamente le potenzialità di leadership a livello internazionale anche per la definizione di obiettivi condivisi e vincolanti in occasione del prossimo appuntamento costituito dalla Conferenza COP21 che si terrà a Parigi;

*n)* a lavorare per dare seguito, attraverso iniziative concrete, all'obiettivo europeo di promuovere una rinascita industriale che riporti la quota di PIL assicurato dal settore manifatturiero al 20 per cento, sostenendo l'industria europea, e in particolare le PMI, specie ad elevato valore aggiunto, che soffrono la competizione spesso sleale delle economie emergenti particolarmente agguerrite;

*o)* per quanto concerne la politica commerciale, con particolare riguardo al TTIP, a tenere costantemente aggiornato il Parlamento sull'andamento dei negoziati e a individuare soluzioni adeguate a garantire ai membri del parlamento l'accesso ai documenti negoziali consolidati;

*p)* relativamente allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, a proseguire l'importante lavoro svolto durante la Presidenza italiana per individuare strumenti e procedure idonei ad un costante monitoraggio sull'effettivo rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali all'interno dell'UE;

q) relativamente alla gestione dei flussi migratori:

ad adoperarsi per realizzare una politica unica dell'asilo, che preveda criteri e standard di protezione e di assistenza comuni e una gestione europea delle domande di asilo. In attesa della piena attuazione di tale sistema centralizzato, andrebbe introdotto un meccanismo di riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo, revisionando le attuali regole della Convenzione di Dublino;

ad introdurre a titolo sperimentale la possibilità per i potenziali titolari di asilo di rivolgersi alle organizzazioni internazionali o alle Delegazioni UE in loco al fine di ottenere protezione ed aiuto e di essere inseriti, secondo la scala di ripartizione comunitaria, in programmi di reinserimento, evitando così di cadere nella rete dei trafficanti di uomini;

ad assicurare, come previsto dall'Agenda sulla migrazione, una effettiva solidarietà tra gli Stati membri, come previsto dai Trattati, stabilendo un sistema obbligatorio di quote per la ricollocazione dei rifugiati e prevedendo sanzioni efficaci e dissuasive per gli Stati inadempienti;

ad assicurare che le operazioni Frontex assumano sistematicamente l'obiettivo del salvataggio in mare ed assumano in prospettiva un ruolo di primo piano in materia di rimpatrio di migranti non aventi diritto al riconoscimento della protezione internazionale;

ad inserire clausole relative al rispetto dei diritti umani dei rifugiati quali previsti dall'ordinamento internazionale in tutti gli accordi di Partenariato sulla mobilità conclusi tra l'UE ed i Paesi di origine e di transito dei migranti;

r) per quanto riguarda la politica estera e di difesa comune, a promuovere e sostenere l'intervento dell'UE nei processi di stabilizzazione e di sviluppo democratico ed economico dei Paesi del vicinato, con particolare riguardo a quelli, come la Libia, che vivono situazioni particolarmente difficili pericolose di conflitti che

provocano inevitabili conseguenze, in termini di instabilità e rischi per la sicurezza, agli stessi Paesi europei; occorre inoltre sostenere l'azione dell'Alto rappresentante per un cessate il fuoco duraturo a Gaza e a favorire la ripresa del processo di pace in Medio oriente basato sul principio dei due Stati nonché sostenere gli sforzi della UE per porre fine alle violenze in Siria, facilitando una transizione politica conforme alle aspirazioni democratiche del popolo siriano. Particolare attenzione sarà dedicata al contributo che l'Unione potrà dare al contrasto delle minacce legate al terrorismo e all'estremismo violento. Più in generale, occorre correggere la tendenza che ha prevalso negli ultimi anni in Europa di guardare più ad est che al sud, riorientando parzialmente l'asse delle priorità tenendo conto che dalle sponde meridionali del Mediterraneo e dall'Africa arrivano le più grandi minacce ma anche notevoli opportunità che richiedono di adottare un nuovo approccio anche per la politica di cooperazione. Per quanto riguarda la crisi ucraina, occorre mantenere una linea equilibrata che si basi sul rispetto dei principi fondamentali del diritto internazionale e sul fermo invito alle parti a rispettare pienamente il cessate il fuoco e gli accordi di Minsk, nonché sulla promozione di ogni utile occasione di dialogo diretto fra Ucraina e Russia, anche al più alto livello politico, tenendo aperti i canali di dialogo con la Russia; quanto alla strategia di allargamento dell'Ue verso i Balcani, occorre sostenere l'attuazione della Strategia adriatico-ionica.

(6-00155) « Rosato, Lupi, Mazziotti Di Celso, Dellai, Pisicchio ».

**OMISSIS**