



30.10.2015

DOCUMENTO DI LAVORO

sul tema Migliorare il funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona

Commissione per gli affari costituzionali

Correlatori: Mercedes Bresso, Elmar Brok

Sfide

1. Oggi l'Unione europea e gli Stati membri devono far fronte a sfide non indifferenti. La crisi dei rifugiati, le sfide di politica estera nell'immediato vicinato, la lotta al terrorismo, la globalizzazione, il cambiamento climatico, le debolezze dell'Unione economica e monetaria (UEM) nel contesto della crisi finanziaria e del debito, la mancanza di competitività e le sue conseguenze sociali in vari Stati membri e la necessità di rafforzare il mercato interno dell'UE (per esempio nei settori dei servizi e del digitale) sono situazioni alle quali non si sta dando una risposta adeguata. Queste sfide possono essere affrontate ormai soltanto dall'UE e non più dai singoli Stati membri da soli.

2. L'UE deve riacquistare la fiducia dei cittadini migliorando la trasparenza dei suoi processi decisionali e rafforzando la sua capacità di agire.

3. A quasi sei anni dall'entrata in vigore, non è stato sfruttato appieno il potenziale insito nelle disposizioni del Trattato di Lisbona. Una revisione dei Trattati, pur necessaria, non sembra probabile nel breve periodo, e per far fronte a queste sfide le istituzioni dell'UE e gli Stati membri devono utilizzare al meglio il Trattato attuale.

Il metodo comunitario

4. Il metodo comunitario è superiore al metodo intergovernativo poiché è l'unico che consente la trasparenza, il voto a maggioranza qualificata al Consiglio e la codecisione tra il Parlamento europeo e il Consiglio. Esso impedisce la frammentazione delle responsabilità istituzionali e lo sviluppo di istituzioni concorrenti.

5. Inoltre, negli ambiti in cui non tutti gli Stati membri soddisfano le condizioni per la partecipazione (ad esempio la zona euro o l'area Schengen), le competenze delle istituzioni dell'Unione non possono essere compromesse da soluzioni intergovernative.

6. Questo è il motivo per cui, come previsto dai Trattati, il Patto di bilancio e il meccanismo europeo di stabilità devono essere integrati nel diritto dell'Unione, e non devono essere create nuove barriere istituzionali e amministrative tra gli Stati membri (ad esempio tra i paesi membri della zona euro e quelli che ancora non ne fanno parte).

Assetto istituzionale, democrazia e responsabilità

A. I parlamenti

7. Il Parlamento europeo, eletto direttamente, ha un'importanza fondamentale perché conferisce legittimità all'UE e rende il suo sistema decisionale responsabile dinanzi ai cittadini. Per questo motivo i poteri legislativi e i diritti di controllo del Parlamento europeo devono essere garantiti, consolidati e rafforzati, di pari passo con quelli del Consiglio (in particolare mediante un accordo interistituzionale e il ricorso alla base giuridica corrispondente da parte della Commissione). Occorre inoltre tenere conto del fatto che il Parlamento europeo è il Parlamento di tutta l'Unione, anche nei settori cui non partecipano tutti gli Stati membri.

8. Nel contempo, il Parlamento europeo deve anche essere disposto a riformare i propri metodi di lavoro per far fronte alle sfide future:

a) oltre al suo ruolo legislativo, il PE deve esercitare il proprio controllo sulla Commissione anche per quanto riguarda l'attuazione e l'applicazione dell'acquis negli Stati membri;

b) gli accordi in prima lettura devono essere limitati a casi eccezionali di urgenza;

c) la procedura elettorale per le elezioni europee deve essere migliorata mediante la revisione dell'Atto elettorale¹ (che è già stata avviata dal Parlamento²) o attraverso misure di esecuzione a norma dell'articolo 14 dell'Atto stesso, quali, per esempio, una soglia minima obbligatoria a livello europeo per essere eletti al Parlamento (con la stessa logica applicata alla formazione dei gruppi politici in seno al PE o all'avvio di un'iniziativa dei cittadini europei (ICE); l'apposizione sulla scheda elettorale del logo del partito politico europeo a cui è affiliato il candidato, affinché il voto possa contribuire alla soglia europea e far sviluppare un'offerta e un dibattito politico più europei; la definizione di regole democratiche chiare ed eque per la scelta da parte dei partiti politici europei dei loro candidati alla carica di Presidente della Commissione; il rispetto di determinati criteri democratici minimi nella selezione dei candidati per il Parlamento europeo.

9. I parlamenti nazionali devono esercitare la loro funzione europea a norma delle rispettive costituzioni, in particolare attraverso il controllo dei rispettivi governi in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri.

10. Per ragioni di trasparenza, responsabilità e ai fini di una maggiore capacità d'azione, non dovrebbero esservi organi decisionali parlamentari congiunti. Se è vero che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali devono continuare a cooperare negli organi congiunti - attualmente la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), la Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune e la conferenza istituita a norma dell'articolo 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG o "Patto di bilancio") - in base al principio del consenso, per condividere le informazioni e le consultazioni e controllare meglio le rispettive amministrazioni, essi devono decidere solo in base alle rispettive competenze. Le commissioni specializzate del Parlamento europeo devono cooperare meglio con gli organi corrispondenti nei parlamenti nazionali.

B. Il Consiglio europeo

11. In recenti, sensibili, negoziati, in particolare quelli per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, il Consiglio europeo ha tentato di espandere il proprio ruolo nel processo legislativo adottando decisioni in materia di disposizioni di natura legislativa, mentre i Trattati escludono esplicitamente che esso possa esercitare tale ruolo. In futuro sarà quindi opportuno limitare questa interferenza illecita del Consiglio europeo nel processo legislativo.

¹ Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (GU L 278 dell'8.10.1976, pag. 5), modificato dalla decisione del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, GU L 283 del 21.10.2002, pag. 1-4, in appresso denominato "Atto relativo alle elezioni europee".

² Relazione sulla legge elettorale dell'Unione europea, A8-0286/2015 (eventuale indicazione della risoluzione una volta adottata?) [tornata di ottobre II...].

12. Si potrebbe fondere la funzione di Presidente del Consiglio europeo con quella di Presidente della Commissione europea. Con un accordo interistituzionale (AII), il Consiglio europeo potrebbe impegnarsi sul piano politico a nominare come proprio Presidente il Presidente della Commissione, che deve essere eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo tenendo conto dei risultati delle elezioni europee, come è avvenuto nel 2014.

13. Il Consiglio europeo dovrebbe avviare l'attivazione della "clausola passerella" (articolo 48, paragrafo 7, del TUE).

14. Esso dovrebbe spiegare e motivare pubblicamente le sue politiche dinanzi al Parlamento europeo, anche presentando le sue intenzioni prima delle riunioni.

C. Il Consiglio

15. Al fine di trasformare il Consiglio in una vera e propria camera legislativa, le attuali formazioni del Consiglio dovrebbero essere ridotte a un'unica formazione attraverso una decisione del Consiglio europeo. Tale trasformazione istituzionale permetterebbe di stabilire un sistema legislativo bicamerale con la partecipazione del Consiglio e del Parlamento, mentre la Commissione costituirebbe l'organo esecutivo. Le attuali formazioni specializzate del Consiglio potrebbero fungere da organi preparatori del Consiglio legislativo analoghi alle commissioni del Parlamento.

16. La trasparenza del processo decisionale legislativo del Consiglio dovrebbe essere ulteriormente rafforzata, e dovrebbe essere dato accesso ai rappresentanti del Parlamento, in qualità di osservatori, alle riunioni del Consiglio e dei suoi organi quando sono in discussione atti legislativi (in seguito a una modifica del regolamento interno del Consiglio).

17. Inoltre, vi dovrebbe essere un passaggio completo al voto a maggioranza qualificata (VMQ) in sede di Consiglio, e il trasferimento dei punti controversi al Consiglio europeo dovrebbe essere limitato quanto più possibile, poiché tale pratica contrasta con la lettera e lo spirito del Trattato (in quanto il Consiglio europeo, in quasi tutti i casi, può decidere solo all'unanimità, e dovrebbe farlo solo su obiettivi politici generali, non sulla legislazione).

18. Nel settore della politica economica e monetaria, attraverso un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, si potrebbe istituire una nuova figura di ministro europeo delle Finanze, combinando le attuali funzioni del Presidente permanente dell'Eurogruppo e del Vicepresidente della Commissione incaricato degli affari economici e finanziari.

19. Al fine di attuare pienamente le disposizioni del Trattato in materia di cooperazione rafforzata, il Parlamento dovrebbe impegnarsi a non dare la propria approvazione a ogni nuova proposta di cooperazione rafforzata, a meno che gli Stati membri partecipanti non si impegnino ad attivare la "clausola passerella" di cui all'articolo 333 del TFUE per passare dall'unanimità al VMQ e dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria.

D. La Commissione

20. Il ruolo del Parlamento nell'elezione del Presidente della Commissione dovrebbe essere rafforzato intensificando le consultazioni formali tra i partiti politici europei e il Presidente

del Consiglio europeo, come previsto nella dichiarazione n. 11 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, per far sì che il Consiglio europeo tenga pienamente conto dei risultati delle elezioni al momento di presentare al Parlamento europeo un candidato a tale carica.

21. Per sostenere la funzione di ministro europeo delle Finanze sopra descritta, dovrebbe essere istituita un'amministrazione del bilancio e del tesoro dell'UE (analoga all'Ufficio del bilancio del Congresso degli Stati Uniti), ai sensi dell'articolo 352 del TFUE.

22. Dovrebbe inoltre essere garantita una rappresentanza unica dell'UE/della zona euro in seno al Fondo monetario internazionale (FMI), alla Banca mondiale e ad altre istituzioni finanziarie internazionali (articolo 138 del TFUE), e i compiti di rappresentanza dovrebbe essere assolti dal ministro delle Finanze/Vicepresidente della Commissione e dal Presidente della Banca centrale europea (BCE).

23. Nel complesso, la Commissione e il Parlamento dovrebbero garantire una migliore applicazione e attuazione della legislazione dell'Unione europea.

E. Corte dei conti

24. Alla luce dell'ampliamento del ruolo dell'Unione, è di fondamentale importanza che il Parlamento europeo s'incentri sul controllo dell'adeguata attuazione della legislazione dell'UE e su un attento monitoraggio del modo in cui viene speso il denaro dei contribuenti. Dal momento che il ruolo della Corte dei conti è fondamentale per una spesa più efficace dei fondi europei, occorre sottolineare la necessità di una Corte dei conti europea più forte nonché di una maggiore cooperazione tra questa e il Parlamento.

F. Il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo

25. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione dovrebbero organizzare meglio le modalità di cooperazione con il Comitato delle regioni (CdR) e il Comitato economico e sociale europeo (CESE), in modo da poter tenere conto dei loro pareri in una fase precoce del processo legislativo.

G. Rispetto del principio di sussidiarietà

26. Il Parlamento europeo, nella sua attività quotidiana, e tutte le istituzioni e gli organi dell'UE, in particolare il CdR e il CESE, dovrebbero controllare e rispettare la sussidiarietà orizzontale e verticale nell'Unione europea in tutte le loro attività.

Approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM)

27. Durante la crisi, l'Unione europea ha profondamente riformato le regole, gli strumenti e le procedure politiche a sua disposizione per rafforzare e migliorare il quadro di governance dell'UEM.

28. Ora è necessario continuare questo processo volto al completamento dell'UEM, poiché la zona euro si trova tuttora in una situazione economica e sociale molto difficile. Non vi è spazio per l'autocompiacimento o per la "stanchezza da riforme". L'attuale sistema di governance non è ancora abbastanza forte per affrontare come dovrebbe tutte le potenziali

crisi e gli shock futuri, né sufficientemente efficace per generare maggiore competitività, convergenza strutturale fra i suoi membri, crescita sostenibile e coesione sociale. Inoltre, la sua legittimità democratica rimane troppo debole. Il rischio di una stagnazione duratura è alle porte, e dobbiamo preservare l'integrità della zona euro.

29. Abbiamo bisogno di ulteriori riforme dell'UEM che la dotino di una governance economica efficace e democratica (per i settori in cui la Commissione può fungere da organo esecutivo e il Parlamento europeo e il Consiglio possono agire in qualità di colegislatori). Qualsiasi ulteriore sviluppo dell'UEM dovrebbe essere basato e sulla normativa in vigore (come il Six pack, il Two pack e l'Unione bancaria) e sulla sua attuazione. Per essere efficace e legittimo, tale governo dovrebbe essere pienamente collocato all'interno del quadro istituzionale dell'Unione (cfr. il punto H di seguito) e dovrebbe rafforzare le sue capacità in sette ambiti (cfr. i punti da A a G):

A. Un nuovo atto giuridico in materia di politica economica:

30. Gli orientamenti di convergenza dovrebbero essere sanciti da un codice di convergenza, adottato secondo la procedura legislativa ordinaria, creando un quadro più vincolante per il coordinamento della politica economica (obiettivi economici, di competitività e sociali fondamentali, relativi per esempio ai mercati del lavoro, alla competitività, al contesto imprenditoriale e alla pubblica amministrazione, nonché a taluni aspetti della politica fiscale), e dovrebbero essere aperti a tutti e 28 gli Stati membri. Il rispetto di tali criteri garantirebbe agli Stati membri la possibilità di partecipare a un meccanismo di assorbimento degli shock.

31. Dovrebbe essere individuato e stabilito per legge un numero limitato di ambiti chiave per le riforme strutturali che consentano di incrementare la competitività, la convergenza dell'economia reale e la coesione sociale nell'arco di un periodo di 5 anni, con l'obiettivo di rafforzare l'economia sociale di mercato europea (come previsto dall'articolo 3, paragrafo 3, del TUE).

32. Vi dovrebbe essere una chiara ripartizione delle competenze tra il livello dell'UE e il livello nazionale, rafforzando la titolarità degli Stati membri e il ruolo dei parlamenti nazionali nell'attuazione dei programmi.

33. Dovrebbe essere fatto un uso migliore degli strumenti disponibili, congiuntamente all'articolo 136 del TFUE, per agevolare l'adozione e l'attuazione dei nuovi provvedimenti nella zona euro.

B. Un processo del semestre europeo semplificato, più mirato e più democratico:

34. Le raccomandazioni specifiche per paese dovrebbero essere meno numerose e più mirate, sulla base del quadro politico delineato nel codice di convergenza, dell'Analisi annuale della crescita (AAC) e delle proposte concrete presentate da ciascuno Stato membro. Le raccomandazioni dovranno definire gli obiettivi di riforma prioritari a partire da un'ampia gamma di riforme strutturali, volte a promuovere la competitività, la convergenza dell'economia reale e la coesione sociale.

35. Sarebbe opportuno formalizzare il ruolo di controllo del Parlamento europeo nel semestre, ivi compreso il suo coinvolgimento formale nell'adozione dell'Analisi annuale della crescita attraverso un accordo interistituzionale.

36. Si dovrebbe conferire al Parlamento europeo un ruolo più significativo nei negoziati tra gli Stati membri e il livello europeo, consentendogli di organizzare audizioni con il governo di uno degli Stati membri interessati dalle raccomandazioni specifiche per paese (CSR), dai programmi di partenariato economico (PPE), dai piani di azione correttivi (PAC) e dalle relazioni sul meccanismo di allerta.

37. Il dialogo tra il Parlamento, il Consiglio, la Commissione e l'Eurogruppo dovrebbe essere ulteriormente rafforzato concordando apposite finestre temporali durante le fasi principali del ciclo del semestre europeo.

38. Sarebbe inoltre opportuno realizzare e attuare correttamente una valutazione globale della situazione e delle prospettive di bilancio della zona euro nel suo insieme e dei singoli Stati membri prima del Consiglio europeo di primavera.

39. La sostanza del Patto di bilancio dovrà essere integrata nel quadro giuridico dell'UE sulla base di una valutazione dell'esperienza acquisita con la sua attuazione.

C. Garantire un miglior utilizzo del bilancio dell'UE:

40. Occorre attuare le disposizioni dell'articolo 48, paragrafo 7, del TUE e dell'articolo 312, paragrafo 2, del TFUE per passare dall'unanimità al VMQ ai fini dell'adozione del regolamento sul QFP.

41. Il quadro finanziario pluriennale dovrebbe essere stabilito per una durata di cinque anni e, quindi, coincidere con la legislatura del Parlamento (allineamento già possibile a norma dell'attuale articolo 312, paragrafo 1, del TFUE).

42. Sul versante delle entrate, sarebbe opportuno modificare la procedura per l'adozione delle risorse proprie attraverso la "clausola passerella" generale (articolo 48, paragrafo 7, del TUE) e l'UE dovrebbe passare da un sistema basato sui contributi legati al reddito nazionale lordo (RNL) a un sistema di vere risorse proprie per il bilancio dell'UE e della zona euro (imposta sul valore aggiunto (IVA) riformata, introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie (TIF), entrate da altre fonti come il regime di scambio di quote di emissione, ecc.).

43. I fondi strutturali esistenti dovrebbero essere utilizzati meglio per promuovere la competitività e la coesione.

D. Una maggiore capacità di investimento dell'UE:

44. Approcci innovativi come il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) dovrebbero essere pienamente sfruttati e costituire la base per ulteriori sviluppi, ad esempio creando uno strumento specifico per finanziare e garantire progetti infrastrutturali nell'interesse dell'Unione (in collegamento con il piano Juncker), e consentendo al FEIS di trovare un ulteriore effetto leva nei mercati finanziari per incrementare gli effetti del piano Juncker.

45. Si dovrebbe garantire la piena attuazione dell'attuale quadro basato sul Six pack e sul Two pack e del semestre europeo. Gli squilibri macroeconomici dovrebbero essere affrontati in modo specifico, e il controllo di lungo periodo sul disavanzo e sui livelli ancora estremamente elevati del debito dovrebbe essere garantito migliorando l'efficienza della spesa, dando la

priorità agli investimenti produttivi, offrendo incentivi alle riforme strutturali e tenendo conto delle condizioni del ciclo economico.

E. Creare una capacità di bilancio nella zona euro utilizzando una parte del bilancio dell'UE

46. Al fine di assistere gli Stati membri nell'attuazione delle riforme strutturali concordate, e purché siano soddisfatte determinate condizioni tra cui l'attuazione efficace del loro programma nazionale di riforma concordato nel quadro del semestre europeo, dovrebbe essere istituito uno strumento basato su incentivi che contribuisca alla prevenzione di qualsiasi azzardo morale.

47. Dato che, a norma dei Trattati, l'euro è la moneta dell'Unione e il bilancio dell'UE è concepito per aiutare gli Stati membri meno sviluppati a colmare il ritardo ed essere quindi in grado di aderire alla zona euro, esso deve essere più orientato a un'unione monetaria stabile e competitiva. Ciò potrebbe richiedere ulteriori capacità condizionali, ma più di tutto richiede che determinati fondi siano specificamente allocati a tale scopo, facendo un uso più mirato dei fondi e degli strumenti esistenti.

48. La nuova capacità di bilancio deve fare parte del bilancio UE ed essere allocata alle finalità dell'UEM.

49. Qualsiasi nuovo strumento dovrebbe essere collocato all'interno del bilancio dell'UE, ma al di fuori dei massimali del quadro finanziario pluriennale, ed essere basato sulle risorse proprie, seguendo la procedura di bilancio dell'UE.

50. L'UEM dovrebbe aumentare la propria resilienza di fronte agli shock economici, e si dovrebbero evitare trasferimenti permanenti di bilancio (storni) in qualsiasi forma.

51. Come già affermato nella risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'Unione europea¹, a lungo termine il commissario per gli Affari economici e finanziari dovrebbe diventare un ministro del Tesoro.

52. Inoltre, il meccanismo europeo di stabilità (MES) dovrebbe essere integrato nel quadro giuridico dell'Unione ed essere trasformato in un Fondo monetario europeo. In vista della costituzione di un fondo di rimborso, si dovrebbero tenere in debita considerazione le principali conclusioni del gruppo di esperti sul fondo per il rimborso del debito e gli *eurobills* creato dalla Commissione nel luglio 2013.

53. La capacità di bilancio europea e il Fondo monetario europeo costituiscono tappe del processo di creazione di un Tesoro europeo, che dovrebbe essere responsabile dinanzi al Parlamento europeo.

F. Mercato unico e integrazione finanziaria

54. Non si è ancora realizzato il pieno sfruttamento del potenziale di crescita del mercato unico, e in particolare del mercato unico digitale.

¹ P7_TA(2013)0598.

55. In questo contesto, sono necessari un migliore controllo dell'attuazione corretta e una migliore applicazione dell'acquis esistente.

56. Occorre accelerare il completamento dell'Unione bancaria basata su un Meccanismo di vigilanza unico (SSM) e un Meccanismo di risoluzione unico (SRM), e sostenuta da un adeguato meccanismo di protezione. Ciò richiede un rapido accordo su un adeguato meccanismo di finanziamento ponte, fino a quando il Fondo di risoluzione unico non sarà operativo, e la creazione di un sistema europeo relativo alle procedure di insolvenza.

57. La parità di condizioni all'interno del mercato unico deve essere rafforzata grazie a un codice unico applicabile a tutte le banche dell'UE.

58. Occorre inoltre istituire una vera e propria Unione dei mercati dei capitali, con un sistema europeo unico di vigilanza, e un sistema di autorità per la competitività che riunisca gli organismi nazionali incaricati di valutare i progressi in materia di competitività in ciascuno Stato membro (che devono essere istituiti a livello nazionale); la Commissione dovrebbe essere responsabile del monitoraggio del progresso generale di tale sistema.

G. La creazione di un'Unione di bilancio

59. Al fine di istituire un'Unione di bilancio, dovrebbe essere migliorato lo scambio automatico di informazioni tra le autorità fiscali nazionali al fine di evitare la pianificazione fiscale, l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili.

60. Andrebbero promosse azioni coordinate volte a combattere i paradisi fiscali.

61. Dovrebbe essere adottata una direttiva per stabilire una base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società con un'aliquota minima e con obiettivi comuni per una progressiva armonizzazione.

62. L'UE dovrebbe intraprendere un riesame completo della legislazione IVA vigente, ivi compreso il riesame della questione delle aliquote ridotte e dell'introduzione del principio del paese d'origine.

63. Occorrerebbe inoltre istituire un meccanismo di stabilizzazione parzialmente automatico per favorire la convergenza e compensare le differenze tra i cicli economici degli Stati membri.

H. Un assetto istituzionale più democratico attraverso il rafforzamento del controllo parlamentare e giudiziario

64. L'approfondimento dell'UEM richiede che siano assicurate una legittimità e una rendicontabilità democratiche adeguate al livello in cui sono prese e attuate le decisioni: i parlamenti nazionali devono controllare i governi nazionali e il Parlamento europeo deve avere un ruolo maggiore al livello dell'UE.

65. Il ruolo del Parlamento nella governance economica, quando siano necessari poteri supplementari dell'UE, dovrebbe essere rafforzato attraverso l'estensione della procedura legislativa ordinaria alle questioni economiche e di bilancio, compresa l'armonizzazione del diritto fiscale e della legislazione sociale, avvalendosi della clausola di flessibilità in

combinazione con l'articolo 333, paragrafo 2, del TFUE (cooperazione rafforzata) e il ricorso generale alla "clausola passerella" di cui all'articolo 48, paragrafo 7, del TUE, al fine di rafforzare la legittimità democratica e l'efficacia della governance dell'UE.

66. È possibile inoltre avvalersi della procedura semplificata di modifica del trattato (articolo 48, paragrafo 6, del TUE), mentre la procedura ordinaria di revisione dei trattati (articolo 48, paragrafi da 2 a 5) deve essere utilizzata alla fine del ciclo di riforma dell'UEM.

67. Di fatto, al fine di rafforzare la rendicontabilità e la legittimità, il Parlamento europeo adotterebbe il codice di convergenza (insieme con il Consiglio), mentre i parlamenti nazionali deciderebbero in merito alle specifiche modalità di attuazione negli Stati membri.

68. Dato che l'UEM è stabilita dall'Unione, i cui cittadini sono direttamente rappresentati, a livello europeo, dal Parlamento europeo, quest'ultimo è anche il parlamento dell'euro.

69. Pertanto, la cooperazione interparlamentare non dovrebbe essere considerata come un'attività intesa a creare un nuovo organo parlamentare misto o una qualsiasi altra istituzione.

70. La Commissione europea dovrebbe essere incaricata dell'attuazione e dell'applicazione degli strumenti esistenti o futuri nel quadro dell'UEM.

71. In linea di principio l'integrazione differenziata dovrebbe restare aperta agli Stati membri che non appartengono all'UEM, vale a dire i paesi che godono di una deroga, ma che desiderino partecipare.

72. La priorità dovrebbe essere data alle normali procedure legislative e di bilancio al livello dell'UE, avvalendosi, se del caso, di deroghe e della creazione di linee di bilancio specifiche. Quando le suddette procedure non siano legalmente o politicamente attuabili, possono utilizzarsi le disposizioni in materia di cooperazione rafforzata o riguardanti la zona euro.

73. Occorrerebbe trovare adeguate soluzioni all'attuale debolezza del sistema che permette che alcune parti del Trattato siano oggetto di controllo da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea mentre altre parti sono escluse da tale controllo.

74. Il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio degli Stati membri la cui moneta è l'euro dovrebbero diventare vincolanti ed essere soggetti al controllo della Corte di giustizia a norma dell'articolo 136 del TFUE in combinato disposto con l'articolo 121, paragrafo 6, e rafforzando il ruolo del Parlamento nell'attuazione particolareggiata dell'articolo 121, paragrafi 3 e 4, del TFUE.

Il completamento del mercato interno come primo motore della crescita

75. L'approfondimento dell'UEM deve andare di pari passo con il completamento del mercato interno, in particolare per quanto riguarda l'Unione dell'energia, il mercato unico digitale e il mercato dei servizi. A tal fine dovrebbero essere eliminate tutte le barriere interne nel mercato comune.

76. Inoltre, al fine di creare un'Unione dell'energia, si dovrebbe provvedere alla piena applicazione della legislazione vigente sul mercato interno dell'energia ai sensi dell'articolo 194 del TFUE.

77. Deve essere istituita un'Agenzia europea dell'energia, come previsto dall'articolo 204 del Trattato Euratom.

78. Per completare il mercato dell'energia, potrebbero essere istituiti una riserva strategica europea e un centro di negoziazione comune con i fornitori.

79. Per le esigenze di finanziamento potrebbe essere sfruttato meglio il ricorso alle "obbligazioni di progetto" (*project bonds*), in stretta collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI)¹, per i progetti nel settore dell'energia, comprese le infrastrutture e le energie rinnovabili.

La dimensione sociale

80. Al fine di garantire una base sociale stabile per l'UEM, devono essere garantiti i diritti dei lavoratori che esercitano il loro diritto alla mobilità, così come i loro diritti sociali in conformità con gli articoli 151 e 153 del TFUE.

81. Andrebbe inoltre incoraggiata l'idea di un salario minimo deciso dai singoli Stati membri.

82. Conformemente alle attuali disposizioni del Trattato, dovrebbe essere adottata una "direttiva sulla mobilità dei lavoratori" al fine di ridurre le barriere che ancora ostacolano tale mobilità.

83. La Commissione dovrebbe stabilire criteri sociali per valutare le prestazioni degli Stati membri e raccomandare riforme strutturali, il che può avvenire modificando il regolamento n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

84. La Commissione dovrebbe valutare più approfonditamente la necessità di un'azione dell'UE e il potenziale impatto economico, sociale e ambientale delle opzioni politiche alternative prima di proporre una nuova iniziativa (proposte legislative, iniziative non legislative, atti di esecuzione e atti delegati) conformemente agli orientamenti per legiferare meglio² adottati dalla Commissione il 19 maggio 2015.

85. Dovrebbe inoltre essere garantito un miglior utilizzo dei fondi sociali e regionali.

86. Potrebbe essere concordato un nuovo patto sociale volto a preservare l'economia sociale di mercato europea, nel rispetto del diritto di contrattazione collettiva, nel cui quadro si migliorerebbe il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri.

¹ Regolamento n. 670/2012.

L'iniziativa Prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti ha lo scopo di rilanciare ed espandere i mercati dei capitali per finanziare grandi progetti infrastrutturali europei nei settori dei trasporti, dell'energia e delle tecnologie dell'informazione. La fase pilota è stata lanciata per sperimentare il concetto di *project bond* al termine del quadro finanziario pluriennale 2007-2013.

La fase pilota dell'iniziativa UE-BEI relativa ai prestiti obbligazionari, istituita con il regolamento n. 670/2012, è iniziata nel 2012 ed è gestita dalla BEI.

² SWD(2015) 111 final.

Azione esterna

A. Incrementare l'efficacia, la coerenza e la responsabilità della politica estera e di sicurezza comune (PESC)

87. L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni dovrebbe essere rafforzato associando più strettamente i diversi soggetti e strumenti a tutte le fasi del ciclo di un conflitto.
88. Le disposizioni dell'articolo 22 del TUE potrebbero essere utilizzate per creare un quadro strategico globale e le decisioni in merito agli interessi strategici possono estendersi oltre la PESC ad altri ambiti dell'azione esterna.
89. Le decisioni adottate sulla base di tale strategia potrebbero inoltre essere attuate a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il Consiglio e il Parlamento europeo potrebbero altresì iniziare ad adottare documenti strategici comuni.
90. Sarebbe opportuno rafforzare il controllo parlamentare dell'azione esterna dell'UE, anche proseguendo le consultazioni periodiche con il Vicepresidente/Alto rappresentante (VP/AR), il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la Commissione, e si dovrebbero finalizzare i negoziati per il rinnovo dell'accordo interistituzionale del 2002 sull'accesso alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della PESC.
91. I rappresentanti speciali dell'UE dovrebbero essere integrati nella strutture del SEAE, e i fondi a essi assegnati stornati dalle linee di bilancio della PESC a quelle del SEAE, il che aumenterebbe la coerenza dei nostri sforzi.
92. Sarebbe opportuno avvalersi dell'articolo 31, paragrafo 2, del TUE, che consente al Consiglio di adottare talune decisioni in materia di PESC deliberando a maggioranza qualificata, e della "clausola passerella" (articolo 31, paragrafo 3) per passare progressivamente al VMQ per altri tipi di decisioni in materia di PESC, salvo le decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.
93. La cooperazione rafforzata (articolo 20, paragrafo 2, del TUE) fornisce inoltre agli Stati membri ulteriori possibilità di fare passi avanti in materia di PESC e dovrebbe pertanto essere utilizzata.
94. Per quanto riguarda il bilancio, dovrebbe essere aumentata la flessibilità delle norme finanziarie per l'azione esterna al fine di evitare ritardi nell'erogazione operativa dei fondi UE e in tal modo aumentare la capacità dell'UE di rispondere efficacemente e rapidamente alle crisi. La procedura accelerata utilizzata per l'assistenza umanitaria dovrebbe essere resa disponibile anche per i pagamenti dell'azione esterna.

B. Verso una politica di difesa comune

95. Le sfide attuali in materia di sicurezza, alcune delle quali nelle immediate vicinanze delle frontiere dell'Unione, hanno evidenziato la necessità di avanzare progressivamente verso la definizione di una politica di difesa comune (articolo 42, paragrafo 2, del TUE) e, in ultima analisi, di una difesa comune, che può essere istituita attraverso una decisione unanime del Consiglio europeo.

96. Come primo passo, dovrebbero essere attuate le disposizioni dell'articolo 46 del TUE che consentono la creazione di una cooperazione strutturata permanente (PESCO), attraverso un voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Questo strumento consentirebbe gli Stati membri più ambiziosi di cooperare più strettamente nel settore della difesa e conferirebbe loro la facoltà di utilizzare le istituzioni, gli strumenti e il bilancio dell'UE.

97. A complemento di ciò, potrebbe essere elaborato un Libro bianco dell'UE riguardante sicurezza e difesa sulla base della strategia globale dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza, attualmente in corso di preparazione da parte del VP/AR. Tale documento servirebbe a definire più precisamente gli obiettivi strategici dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa e a individuare le capacità esistenti e quelle necessarie.

98. In linea con l'articolo 42, paragrafo 3, del TUE, potrebbe essere definita una politica comune europea in materia di capacità e di armamenti, ivi compresi la programmazione, lo sviluppo e l'acquisizione comuni di capacità militari.

99. L'Agenzia europea per la difesa (AED) dovrebbe svolgere un ruolo di guida e di coordinamento in materia di sviluppo, ricerca e acquisizione delle capacità, e dovrebbe quindi avere le risorse e il sostegno politico necessari.

100. Occorre inoltre utilizzare appieno l'accresciuta flessibilità consentita dall'articolo 44 del TUE, che introduce la possibilità di affidare l'esecuzione di compiti di gestione delle crisi ad un gruppo di Stati membri. Questo gruppo svolgerebbe il compito a nome dell'UE e sotto il controllo politico e la guida strategica del Comitato politico e di sicurezza (CPS).

101. Come primo passo verso il miglioramento del finanziamento congiunto della politica di difesa comune, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 3, del TUE è possibile istituire un fondo iniziale per le attività preparatorie non a carico del bilancio dell'Unione. Tale fondo consentirebbe una più rapida esecuzione delle attività della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e sarebbe costituito grazie ai contributi degli Stati membri.

102. Il finanziamento comune dovrebbe inoltre essere esteso al settore delle spese militari nell'ambito della PSDC, anche attraverso il meccanismo Athena. Ciò ridurrebbe i disincentivi finanziari al contributo degli Stati membri alle missioni e alle operazioni militari nel quadro della PSDC, migliorando in tal modo la capacità dell'UE di reagire alle crisi.

103. La coerenza delle azioni di difesa comune potrebbe essere incrementata con la creazione di un comando militare operativo permanente che coopererebbe strettamente con l'esistente capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC).

104. Inoltre, l'istituzionalizzazione delle varie strutture militari europee (diversi "gruppi tattici", *Euroforces*, cooperazione Francia-Regno Unito in materia di difesa, cooperazione per la difesa aerea del Benelux, ecc.) nel quadro dell'UE e l'aumento dell'utilizzabilità dei gruppi tattici dell'UE, tra l'altro ampliando il finanziamento comune e considerando automatico il loro impiego come prima forza di intervento nei prossimi scenari di gestione delle crisi, potrebbero migliorare ulteriormente le capacità di difesa dell'Europa.

105. Sarebbe opportuno promuovere la cooperazione tra l'UE e l'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) a tutti i livelli in settori quali lo sviluppo delle capacità e la

pianificazione di emergenza per le minacce ibride, e intensificare gli sforzi volti a rimuovere i rimanenti ostacoli politici.

Giustizia e affari interni

106. L'attuale crisi dei rifugiati ha dimostrato chiaramente che l'Unione europea ha bisogno di una politica comune in materia di asilo e immigrazione, che deve anche occuparsi di un'equa distribuzione dei richiedenti asilo nell'Unione europea. Se una vera politica comune in materia di asilo non fosse possibile si dovrebbero almeno sfruttare le possibilità di una cooperazione rafforzata.

107. A tal fine, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) deve essere rafforzata e trasformata in un sistema europeo di guardie di frontiera, che potrebbe essere sostenuto, se necessario, da strumenti militari, quali la forza marittima europea (Euromarfor) e un corpo d'armata europeo (Eurocorps) migliorato, più le risorse messe in comune attraverso la cooperazione strutturata permanente.

108. Occorre inoltre chiarire la distinzione tra i concetti di "paesi terzi a rischio" (zone di guerra) e di "paesi terzi sicuri" (per lo più quelli del Balcani occidentali) e le procedure per il trattamento delle richieste di asilo provenienti da queste due categorie di paesi dovrebbero essere migliorate e accelerate, mentre nei casi di richieste infondate dovrebbero essere favoriti i rimpatri.

109. Devono essere incoraggiati gli accordi con paesi terzi sicuri al fine di controllare e ridurre i flussi migratori prima che i migranti arrivino alle frontiere dell'UE.

110. A tal fine, vanno potenziate anche le competenze per i controlli alle frontiere esterne: se Frontex è responsabile di un'operazione, il comando deve essere esercitato da Frontex, e non dallo Stato membro richiedente.

111. Le capacità umane e finanziarie dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) devono essere migliorate in modo che possa essere impiegato per assistere gli Stati membri che subiscono una particolare pressione migratoria nel trattamento delle richieste di asilo, incluso nel suo mandato per lo svolgimento di operazioni congiunte, progetti pilota e interventi rapidi simili a quelli aggiunti dal regolamento 1168/2011¹ al mandato di Frontex.

112. Occorrerebbe migliorare altresì il coordinamento tra l'EASO, Frontex e l'Ufficio del Mediatore europeo, per consentire l'adozione più agevole delle relazioni di allerta precoce in caso di particolare pressione migratoria suscettibile di mettere a rischio il rispetto delle libertà fondamentali dei richiedenti asilo, e tali relazioni di allerta precoce potrebbero essere utilizzate dalla Commissione come base per far scattare le misure di emergenza di cui all'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE.

113. Il ruolo del Parlamento in quanto colegislatore su un piano di parità con il Consiglio dovrebbe essere rafforzato attraverso il ricorso all'articolo 81, paragrafo 3, del TFUE, che

¹ Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex).

consente di trasferire il processo decisionale nel settore del diritto di famiglia con implicazioni transnazionali alla procedura legislativa ordinaria se il Consiglio decide in tal senso all'unanimità previa consultazione del Parlamento.

114. Per tutte le altre politiche nel settore della giustizia e degli affari interni (GAI) il processo decisionale può passare alla procedura legislativa ordinaria utilizzando la "clausola passerella" di cui all'articolo 48, paragrafo 7, del TUE.

115. Dovrebbero inoltre essere applicati i principi enunciati nel Trattato di Lisbona, in particolare quelli della solidarietà e della condivisione della responsabilità tra gli Stati membri, il principio del riconoscimento reciproco nell'attuazione delle politiche GAI (articolo 70 del TFUE), e le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

116. Da ultimo, ma non meno importante, l'Unione dovrebbe aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in linea con l'articolo 6, paragrafo 2, del TUE, e i negoziati a tal fine con il Consiglio d'Europa dovrebbero essere riavviati senza indugio.