

SERVIRCI DELLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA PER PLASMARE UN AUTENTICO DISCORSO POLITICO EUROPEO

Non-paper italiano sulla Conferenza sul futuro dell'Europa (2020-2022)

1. INTRODUZIONE

L'Italia accoglie con favore il lancio di una Conferenza sul futuro dell'Europa.

L'Europa ha attraversato un **periodo complesso** negli ultimi dieci anni. L'Eurozona si è ritrovata più volte sull'orlo del disastro. Il Continente ha risentito dell'effetto destabilizzante delle crisi nel nostro Vicinato. Abbiamo dovuto affrontare la decisione senza precedenti di uno Stato membro di abbandonare l'Unione. Eppure, l'Unione europea ha resistito, dimostrando la straordinaria capacità di tenuta del **progetto europeo**.

Nella dichiarazione adottata a Roma nel 2017, in occasione del 60 ° anniversario dei Trattati europei, abbiamo riconfermato il nostro impegno per il Progetto europeo, ma a molte promesse non è ancora stato dato seguito, compresa la piena attuazione del Trattato di Lisbona. Ora più che mai, andare avanti in modo precario e senza una visione non è un'opzione. È necessario un **dibattito approfondito sul percorso da seguire** e non può trattarsi di un dibattito a porte chiuse e limitato ad un semplice aggregato di dibattiti nazionali. Dev'essere un dibattito **aperto, partecipativo e autenticamente transnazionale**.

Concepita come una **grande opportunità** per aprire il dibattito sul futuro dell'Europa, la Conferenza potrebbe costituire il terreno fertile per quel **discorso politico europeo** di cui abbiamo tanto bisogno. A tal fine, la Conferenza dovrebbe soffermarsi su **due temi principali**:

- un dibattito pragmatico e concreto sulle **innovazioni** che potrebbero favorire un migliore funzionamento dell'Unione e una maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini;
- una discussione sulle **priorità politiche chiave** che si sono dimostrate di particolare rilevanza nei dibattiti interni agli Stati membri.

Per quanto riguarda la **procedura e la governance**, l'Italia sostiene pienamente l'impegno della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea assieme alle altre Istituzioni dell'Unione ed è pronta a considerare diverse opzioni, purché siano soddisfatti i seguenti criteri:

- **Partecipazione**: a tutti i cittadini europei disposti a partecipare e impegnarsi nel dibattito dovrebbe essere consentito farlo. Diversi livelli di *governance*, comprese le Regioni e i Comuni, dovrebbero essere incoraggiati a partecipare al processo;
- **Co-responsabilità**: tutte le Istituzioni dell'Unione europea dovranno essere adeguatamente rappresentate negli organi direttivi nella Conferenza;

- **Rappresentatività:** non solo le Istituzioni dell'Unione europea e i Governi nazionali, ma anche i Parlamenti degli Stati membri dovranno essere adeguatamente rappresentati negli organi collegiali, con delegazioni sufficientemente ampie da riflettere le diverse sensibilità politiche;
- **Trasparenza:** l'accesso ai documenti e alle procedure dovrà essere sempre assicurato;
- **Rilevanza:** non possiamo permetterci di convocare un vasto esercizio consultivo che si traduca in risultati scarsi o nulli. Ciò si rivelerebbe non solo frustrante, ma anche controproducente. Dobbiamo assicurare che l'esito della Conferenza sia coerente con le sue ambizioni e che i suoi seguiti siano adeguatamente curati;
- **Transnazionalità:** condurre ventisette dibattiti nazionali sul futuro dell'Europa avrebbe un senso, ma farebbe poca differenza. Il vero valore aggiunto della Conferenza risiede nella promozione di un dibattito integrato a livello europeo su questioni trasversali.

Per ottenere il massimo dalla Conferenza dovremmo mobilitare una vasta gamma di strumenti e stimolare un dibattito quanto più ampio, transnazionale e partecipativo possibile. L'Italia attribuisce la massima importanza al **coinvolgimento della società civile e dei Parlamenti nazionali** sin dalle fasi iniziali. Conferenze interparlamentari, incontri nei Municipi con rappresentanti di tutti gli Stati membri, consultazioni dei cittadini saranno tutti strumenti fondamentali per il successo dell'iniziativa. Un **approccio dal basso e aperto** – che comprenda l'uso delle reti sociali e di un blog interattivo della Conferenza – potrebbe mantenere vivo il dibattito e accompagnare il processo lungo tutto il suo corso.

Anche i **Paesi dei Balcani occidentali** dovrebbero essere coinvolti nella Conferenza sul futuro dell'Europa, come l'Italia e altri Stati membri hanno suggerito nel loro documento congiunto *"Elements for an enhanced enlargement process and sustained and accelerated integration of the Western Balkans"* del dicembre 2019.

La **partecipazione dei giovani** all'intero esercizio sarà fondamentale. A questo proposito, l'Italia punta a promuovere iniziative che coinvolgano giovani dell'UE, dei Balcani occidentali e dei Paesi del Mediterraneo.

* * * * *

2. RAFFORZARE LO SPAZIO DEMOCRATICO EUROPEO, PROMUOVERE UN MIGLIORE FUNZIONAMENTO DELL'UE

Come affermato nelle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2019, *"La conferenza dovrebbe contribuire allo sviluppo delle nostre politiche nel medio e lungo periodo, in modo da poter affrontare più efficacemente le sfide attuali e future"*. Tuttavia, un **dibattito sulle politiche** non può ignorare i meccanismi dei **processi decisionali** e la questione più ampia

del **funzionamento dell'UE**. Sarebbe probabilmente prematuro, in questa fase, prevedere un'importante revisione dell'architettura europea. Tuttavia, L'Italia ritiene che la Conferenza non dovrebbe sottrarsi a discutere di mirate, ma simbolicamente importanti, **innovazioni dell'assetto istituzionale dell'UE**.

La priorità dovrebbe essere data a **due filoni di misure**:

- **innovazioni volte a rafforzare lo spazio democratico europeo;**
- **misure volte a promuovere un migliore funzionamento delle Istituzioni dell'UE.**

Sul primo versante, vale la pena notare che le decisioni dell'UE sono diventate sempre più importanti per i cittadini europei. Tuttavia, fintanto che il dibattito pubblico rimane segmentato lungo linee nazionali, il rischio di una errata percezione e di una falsa rappresentazione rimane molto elevato. Il modo in cui si è svolto il dibattito sulla *governance* economica dell'UE a seguito della crisi finanziaria, con la rappresentazione di stereotipi reciproci nei media dell'Europa settentrionale e meridionale, è un caso esemplare.

Solo un **discorso politico veramente europeo** può aiutarci a inquadrare correttamente le principali scelte che ci troviamo a dover prendere. Si tratta di un'ambizione per nulla visionaria. Il dibattito che si sta sviluppando a livello ampiamente transnazionale sulle sfide ambientali, che coinvolge le rappresentanze della società civile in tutti i Paesi dell'UE, dimostra che si tratta di una possibilità concreta.

L'Italia suggerisce di discutere di **innovazioni selezionate** che potrebbero stimolare un autentico dibattito UE, in particolare:

- a. migliorare la **trasparenza e la partecipazione dei cittadini**. È necessaria una discussione approfondita su come garantire una maggiore trasparenza e la partecipazione dei cittadini a tutti i processi europei. I membri dell'Unione economica e monetaria (UEM) dovrebbero inoltre prendere in considerazione un esame approfondito della **governance dell'Eurozona**, in particolare prevedendo un migliore coinvolgimento del Parlamento europeo e maggiore trasparenza per le procedure Comitato economico e finanziario-Eurogruppo-Vertice euro;
- b. un ulteriore rafforzamento dell'istituto dell'**Iniziativa dei cittadini europei**. In questo contesto potremmo immaginare l'introduzione di un referendum paneuropeo su questioni relative all'integrazione. Questo strumento di consultazione dovrebbe essere progettato per essere coerente con gli strumenti nazionali di democrazia diretta;
- c. Rafforzare la **rappresentanza europea**. Il ruolo del **Parlamento europeo** dovrebbe essere rafforzato, anche formalizzando il suo **diritto di iniziativa**. Dovremmo anche esplorare la possibilità di **armonizzare le regole elettorali per le elezioni europee**, al fine di gettare le basi per una campagna politica di livello veramente europeo. Una **circoscrizione elettorale europea comune**, limitata nei numeri ma di grande importanza simbolica, potrebbe servire a questo scopo, permettendo la

competizione transnazionale delle famiglie politiche europee. Ciò potrebbe anche spianare la strada a ulteriori e più ambiziose riforme, innestandosi in modo naturale sul dibattito per **l'elezione diretta del Presidente della Commissione europea**;

Altrettanto importante sarebbe discutere **innovazioni procedurali** che potrebbero rendere le istituzioni dell'UE più efficaci. L'Italia suggerisce di esplorare in particolare **quattro linee d'azione**:

- a. fare pieno uso delle opzioni esistenti per **semplificare i processi decisionali dell'Unione europea**. Si dovrebbe prevedere il **passaggio progressivo verso la maggioranza qualificata** in settori come la previdenza sociale e la protezione sociale, le misure antidiscriminazione e la fiscalità. Sulla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) siamo aperti a considerare il passaggio dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata almeno in alcuni ambiti. A tal fine, potrebbero essere usate le cosiddette "clausole passerella" e le disposizioni dell'articolo 31, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea;
- b. sviluppare un'**azione esterna dell'Unione europea più forte** come mezzo per sostenere le politiche interne dell'Unione, sfruttare appieno il potenziale del "doppio cappello" dell'Alto Rappresentante/Vice Presidente e rafforzare il coordinamento tra il Servizio europeo di azione esterna (SEAE) e la Commissione, sia a livello di quartier generale che nei Paesi terzi. L'obiettivo ultimo è migliorare la capacità dell'UE di influenzare l'ambiente di sicurezza, in particolare nel nostro Vicinato, collegando in modo più strategico gli strumenti di gestione delle crisi con altri filoni dell'azione esterna;
- c. razionalizzare il **ruolo del Consiglio Affari generali** seguendo lo spirito e la lettera dei Trattati, anche enfatizzando il suo ruolo nella preparazione del Consiglio europeo;
- d. sfruttare appieno le opportunità offerte dai **Trii di Presidenza**, razionalizzando la divisione del lavoro lungo linee tematiche ed evitando la frammentazione, specialmente su fascicoli legislativi complessi che comportano negoziati più lunghi.

* * * * *

3. MIGLIORAMENTO DELLE POLITICHE – PROMUOVERE UN DIBATTITO APPROFONDITO SULLE PRIORITÀ DELL'UE

Le politiche saranno l'essenza della Conferenza sul futuro dell'Europa. L'[Agenda strategica adottata dal Consiglio europeo nel giugno 2019](#) fornisce un buon orientamento per quanto riguarda le questioni principali. La Conferenza dovrebbe fornirci l'opportunità di informare i nostri cittadini e, soprattutto, ricevere il loro responso, ascoltare le loro preoccupazioni e fare tesoro delle loro proposte sulle **questioni percepite come particolarmente rilevanti** dal grande pubblico, tra cui: innovazione, ricerca e transizione digitale; sanità pubblica;

sicurezza sociale, protezione sociale e inclusione; uguaglianza di genere; sicurezza e difesa; trasparenza e relazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione; politiche culturali, conservazione del patrimonio culturale e paesaggistico; industrie culturali e creative e altri. Così facendo, questo esercizio dovrebbe aiutarci a mettere in luce il concetto di **“beni pubblici europei”**, evidenziando i settori in cui l'azione comune dell'UE è in grado di apportare un chiaro valore aggiunto. Soprattutto, la Conferenza dovrebbe servire allo scopo di gettare le basi di un vero dibattito europeo. A questo proposito, un'attenzione specifica dovrebbe essere data alle politiche che occupano le prime pagine dei media nazionali e che dominano, a volte in senso non del tutto positivo, i dibattiti nazionali sull'UE.

3.1 Un Patto verde per gli europei

Il **“Green Deal” europeo** sarà certamente uno degli argomenti cardine dalla Conferenza, il che è molto appropriato, poiché l'ambiente è già al centro di un dibattito che si sta sviluppando su scala europea.

Il **“Green Deal”** è **una necessità politica e un imperativo morale**, per il bene delle future generazioni. Tuttavia, può anche rappresentare una grande opportunità per **rilanciare crescita e investimenti**, soprattutto in un momento di rallentamento economico in Europa.

Il potenziale impatto dell'**obiettivo di neutralità climatica al 2050** sulla società e la base industriale europee non deve essere sottovalutato. Dobbiamo assicurarci che la transizione industriale verde non lasci indietro nessuno e rimanga sostenibile sia socialmente che territorialmente.

Inoltre, la **transizione verso un'economia più verde** richiederà investimenti significativi in innovazione e un **adeguato sostegno finanziario**. Senza risorse sufficienti e un Piano di investimenti per un'Europa sostenibile pienamente sviluppato, il *Green Deal* rischia di rivelarsi inefficace.

La mobilitazione dei fondi UE e la raccolta di capitali privati saranno essenziali, ma almeno altrettanto – se non di più – sarà importante attivare le risorse nazionali. L'Italia chiede una **governance economica europea coerente**, che consenta un più ampio utilizzo delle politiche di bilancio per il finanziamento di investimenti a lungo termine ed il sostegno alla trasformazione verde del nostro sistema produttivo.

3.2 Discutere delle scelte di politica economica, completare l'Unione economica e monetaria

È tempo di riconoscere che la **politica economica europea** non può essere un semplice aggregato di politiche nazionali separate. Un puro e semplice coordinamento delle politiche fiscali nazionali, sostenuta da criteri tecnici astratti e da applicare indistintamente, non

soddisfa gli scopi di un'Unione economica e monetaria ben funzionante. L'Italia ritiene che dovrebbe essere definito un orientamento delle politiche economiche volto a massimizzare l'effetto aggregato sull'intera zona euro delle misure adottate e che ciò dovrebbe essere fatto attraverso un dibattito trasparente ai massimi livelli politici. Anche il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti nel processo.

Tenendo a mente l'esigenza di soddisfare gli **Obiettivi di sviluppo sostenibile** e il legame indissolubile tra **dimensione economica e dimensione sociale**, l'Italia crede che il **semestre europeo** dovrebbe gradualmente evolversi in un più ampio "Semestre sostenibile". È evidente la necessità di spostare l'approccio attuale da un'attenzione prevalente alla disciplina fiscale e alla stabilità finanziaria verso un **approccio più globale**, che valorizzi adeguatamente gli obiettivi di sostenibilità, crescita e conservazione del tessuto sociale.

Al contempo, l'architettura dell'UEM dovrebbe essere completata erigendo i suoi **pilastrini mancanti**: uno schema di **garanzia comune per i depositi bancari** e un **meccanismo di stabilizzazione macroeconomica**. Attendiamo con impazienza che la Commissione presenti una proposta su un **regime europeo di (ri)assicurazione delle indennità di disoccupazione** e auspichiamo una sua rapida approvazione. Andrebbero inoltre considerate questioni istituzionali, come la nomina di un **Ministro delle Finanze europeo** con competenze, prerogative e risorse adeguate.

La Conferenza dovrebbe anche aiutarci a guardare sotto una luce nuova un argomento controverso ma essenziale: l'**armonizzazione fiscale**. Chiaramente, questo non è un problema che può essere affrontato al di fuori di una prospettiva transeuropea onesta e lungimirante. Tuttavia, un livello più elevato di uniformità in questo settore favorirebbe in modo significativo il funzionamento del mercato interno, evitando anche la pianificazione fiscale aggressiva e l'erosione della base fiscale.

3.3 Affrontare insieme la sfida della migrazione. Una politica migratoria dell'UE efficace.

Le **politiche migratorie** sono state al centro del dibattito politico negli ultimi anni. Sfortunatamente, le evidenti **implicazioni trasversali** di questo argomento sono state sfruttate per mostrare l'Unione europea sotto una cattiva luce. Incolpare l'inerzia dell'Unione o farne un capro espiatorio per l'arrivo di immigrati illegali sono condotte ormai diventate abituali.

Come affermato più di recente nel nostro *non-paper* di novembre 2019 "A new European start on migration and asylum", l'Italia ritiene che la causa principale di questo problema sia proprio il fatto che **la migrazione** non è stata concettualizzata come una vera questione europea, che **richiede risposte europee**.

Le disposizioni dei Trattati relative a visti, frontiere, migrazione e asilo sono state interpretate in modo ristretto e formalistico negli ultimi anni. Ci siamo limitati a qualche

provvedimento legislativo, senza tuttavia creare realmente politiche comuni. Inoltre, abbiamo assunto un approccio ristretto e fuorviante, guardando alla migrazione esclusivamente attraverso la lente della politica di asilo, invece di sviluppare una **politica migratoria integrata**, ai sensi dell'articolo 79 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Così facendo, abbiamo anche completamente ignorato la questione della **solidarietà**, nonostante la chiara formulazione dell'articolo 80 TFUE.

La crisi migratoria del 2015-2017 è finita, ma nuove crisi sono sempre dietro l'angolo. **Regimi temporanei di protezione** basati sulla solidarietà, sebbene richiesti dai Trattati e formalmente adottati, non sono mai stati attuati. Una **condivisione degli oneri** obiettivamente non equilibrata tra gli Stati membri esige un approccio comune. La solidarietà, che attualmente è – nella migliore delle ipotesi – contingente, deve diventare strutturale.

Parallelamente, l'Unione europea dovrebbe offrire un **quadro per la migrazione legale**, che è necessario per lo sviluppo economico dell'Europa. Nel rispetto delle prerogative degli Stati membri, è necessario un miglior **coordinamento tra immigrazione e politiche occupazionali**. Anche questo dovrebbe anche essere portato al centro del dibattito europeo, assieme all'integrazione. L'Unione europea dovrebbe stimolare un approccio che rispetta l'essere umano che è in ogni migrante. Il successo di alcune **politiche di integrazione** andrebbe evidenziato, ancorando questa politica in una più ampia prospettiva antidiscriminazione e antirazzista.