

Giovedì 17 gennaio 2019

P8_TA(2019)0044

Integrazione differenziata

Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2019 sull'integrazione differenziata (2018/2093(INI))

(2020/C 411/19)

Il Parlamento europeo,

- visti il Libro bianco della Commissione, del 1° marzo 2017, sul futuro dell'Europa — Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025 (COM(2017)2025), e i documenti di riflessione presentati a corredo sul futuro delle finanze dell'UE, sul futuro della difesa europea, sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, sulla gestione della globalizzazione, nonché sulla dimensione sociale dell'Europa,
 - vista la sua risoluzione del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona ⁽¹⁾,
 - vista la sua risoluzione del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea ⁽²⁾,
 - vista la sua risoluzione del 12 dicembre 2013 sui problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'Unione europea ⁽³⁾,
 - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per i problemi economici e monetari e della commissione per i bilanci (A8-0402/2018),
- A. considerando che l'integrazione differenziata è un concetto polisemico che può definire vari fenomeni da un punto di vista sia politico sia tecnico;
- B. considerando che i processi di integrazione nell'UE sono caratterizzati da un rapido aumento del numero e della varietà di situazioni di integrazione differenziata, nell'ambito del diritto primario e del diritto derivato;
- C. considerando che la percezione politica dell'integrazione differenziata varia notevolmente a seconda del contesto nazionale; che in alcuni paesi che sono membri dell'Unione da più tempo essa può avere connotazioni positive ed essere associata all'idea di creazione di un «gruppo pioniere», finalizzato al conseguimento di progressi più rapidi nell'approfondimento dell'integrazione, mentre negli Stati che hanno aderito più di recente all'Unione viene spesso percepita come un percorso verso la creazione di Stati membri di prima e di seconda classe;
- D. considerando che l'integrazione differenziata si riferisce anche a un ampio ventaglio di meccanismi dissimili, che possono avere effetti molto diversi sull'integrazione europea; che è possibile operare una distinzione tra la differenziazione temporale, o un'Europa a più velocità, dove gli obiettivi sono gli stessi ma i tempi necessari per raggiungerli sono diversi, la differenziazione delle modalità, o Europa à la carte, e la differenziazione spaziale, spesso definita «geometria variabile»;
- E. considerando che la differenziazione è una caratteristica stabile dell'integrazione europea, non solo nei settori di competenza dell'UE, ma anche in altri campi, e che talvolta ha consentito di perseguire contemporaneamente l'approfondimento e l'allargamento dell'UE; che, di conseguenza, non ci si può opporre alla differenziazione e all'integrazione né presentare la differenziazione come un percorso innovativo per il futuro dell'Unione;

⁽¹⁾ GU C 252 del 18.7.2018, pag. 215.

⁽²⁾ GU C 252 del 18.7.2018, pag. 201.

⁽³⁾ GU C 468 del 15.12.2016, pag. 176.

Giovedì 17 gennaio 2019

- F. considerando che, sebbene l'integrazione differenziata possa essere una soluzione pragmatica per portare avanti l'integrazione europea, essa dovrebbe essere sfruttata con parsimonia ed entro limiti strettamente definiti, in considerazione del rischio di frammentazione dell'Unione e del suo quadro istituzionale; che il fine ultimo dell'integrazione differenziata dovrebbe essere quello di promuovere l'inclusione e non l'esclusione degli Stati membri;
- G. considerando che l'esperienza dimostra che, se da un lato l'interdipendenza costituisce un fattore alla base dell'integrazione, dall'altro la politicizzazione funge spesso da ostacolo; che, di conseguenza, i settori strategici dell'Unione con il maggior grado di integrazione, quali l'armonizzazione e la regolamentazione del mercato interno, sono prevalentemente quelli meno politicizzati, mentre l'integrazione differenziata sembra interessare maggiormente i settori strategici caratterizzati da una profonda polarizzazione politica, come la politica monetaria, la difesa, il controllo delle frontiere, i diritti fondamentali o la fiscalità;
- H. considerando che l'instaurazione di legami politici e di relazioni d'interdipendenza fra Stati membri contribuisce in modo decisivo alla loro integrazione in seno all'Unione;
- I. considerando che i trattati prevedono la possibilità per gli Stati membri di adottare percorsi di integrazione diversi, segnatamente attraverso una cooperazione rafforzata (articolo 20 del trattato sull'Unione europea — TUE) e una cooperazione strutturata permanente (articolo 46 TUE), ma non contengono disposizioni relative a una flessibilità permanente o a un'integrazione differenziata quale obiettivo o principio a lungo termine dell'integrazione europea; che detti percorsi di integrazione diversi andrebbero applicati solo a un numero limitato di politiche, dovrebbero essere inclusivi, in modo da consentire la partecipazione di tutti gli Stati membri, e non dovrebbero pregiudicare il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta ai sensi dell'articolo 1 TUE; che, inoltre, la cooperazione rafforzata nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune è oggi una realtà e contribuisce alla costruzione di una vera Unione europea della difesa;
- J. considerando che, ad eccezione dell'imposta sulle transazioni finanziarie, tutte le forme esistenti di integrazione differenziata avrebbero potuto essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata, se ciò fosse stato previsto dall'articolo 329, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), invece dell'unanimità;
- K. considerando che alcune forme di integrazione differenziata potrebbero avere effetti centripeti, inducendo più Stati membri ad aderire all'iniziativa in una fase successiva;
- L. considerando che il processo di differenziazione ha portato alla creazione di iniziative nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione, ma anche a disposizioni giuridiche intergovernative più flessibili, che hanno comportato la creazione di un sistema complesso e di difficile comprensione per i cittadini;
- M. considerando che gli Stati membri non sono gli unici attori potenziali dell'integrazione differenziata; che il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) ⁽¹⁾ consente già la cooperazione transnazionale sulla base di un interesse comune;
1. insiste sul fatto che il dibattito riguardo all'integrazione differenziata non dovrebbe vertere sugli argomenti a favore della differenziazione e quelli contro, bensì sulle modalità più adeguate per rendere operativa l'integrazione differenziata, che è già una realtà politica, all'interno del quadro istituzionale dell'UE, nel migliore interesse dell'Unione e dei suoi cittadini;
 2. ricorda le sue conclusioni secondo cui le strutture e i processi decisionali intergovernativi accrescono la complessità della responsabilità istituzionale e riducono la trasparenza e la responsabilità democratica, mentre il metodo comunitario è il migliore per il funzionamento dell'Unione;
 3. ritiene che l'integrazione differenziata debba riflettere l'idea che l'Europa non opera in base a un'impostazione unica per tutti e debba adattarsi alle esigenze e ai desideri dei suoi cittadini; reputa che talvolta la differenziazione sia necessaria per avviare nuovi progetti europei e superare lo stallo derivante da circostanze politiche nazionali estranee al progetto comune; è inoltre dell'avviso che la differenziazione andrebbe impiegata in maniera pragmatica come strumento costituzionale per garantire flessibilità, senza compromettere l'interesse generale dell'Unione e la parità di diritti e opportunità dei suoi cittadini; ribadisce che la differenziazione dovrebbe essere concepita soltanto come una fase temporanea in vista di un processo decisionale più efficace e integrato;

⁽¹⁾ GU L 210 del 31.7.2006, pag. 19.

Giovedì 17 gennaio 2019

4. ritiene che il Consiglio europeo debba prendersi il tempo necessario per stabilire l'agenda europea, dimostrando i vantaggi delle azioni comuni e cercando di convincere tutti gli Stati membri a prendervi parte; sottolinea che qualsiasi tipo di integrazione differenziata oggetto di un accordo rappresenta pertanto la seconda migliore opzione e non una priorità strategica;
5. ribadisce la propria convinzione secondo cui l'integrazione differenziata deve rimanere aperta a tutti gli Stati membri, come stabilito agli articoli 20 e 46 TUE, e continuare a essere un esempio di integrazione europea più profonda che non escluda nessuno Stato membro da una politica nel lungo termine, e non andrebbe considerata un modo per facilitare soluzioni «à la carte» che minacciano di pregiudicare il metodo unionale e il sistema istituzionale dell'UE;
6. afferma che qualsiasi forma di iniziativa di differenziazione che porti alla creazione o alla percezione della creazione di Stati membri di prima e di seconda classe rappresenterebbe un grave fallimento politico, con conseguenze negative per il progetto dell'Unione europea;
7. chiede che qualsiasi modello futuro di integrazione differenziata sia concepito in modo da incentivare e sostenere pienamente gli Stati membri che aspirano a una partecipazione volontaria nei loro sforzi di sviluppo economico e di riconversione volti a soddisfare i criteri necessari in un lasso di tempo ragionevole;
8. ritiene che per rispondere in maniera adeguata all'esigenza di strumenti flessibili occorra affrontare una delle cause alla radice del problema; chiede pertanto un'ulteriore modifica delle procedure di voto in seno al Consiglio, passando dall'unanimità alla maggioranza qualificata, attraverso l'attivazione della «clausola passerella» (articolo 48, paragrafo 7, TUE);
9. ritiene che l'integrazione differenziata dovrebbe sempre avvenire nel rispetto delle disposizioni del trattato, mantenere l'unità delle istituzioni dell'UE ed evitare di portare alla creazione di accordi istituzionali paralleli o accordi che siano indirettamente in contrasto con lo spirito e i principi fondamentali del diritto dell'Unione, e dovrebbe invece permettere l'istituzione di eventuali organi specifici, senza pregiudicare le competenze e il ruolo delle istituzioni dell'UE; ricorda che la flessibilità e l'adeguamento alle specificità nazionali, regionali o locali potrebbero essere garantiti anche mediante disposizioni di diritto derivato;
10. sottolinea che l'integrazione differenziata non dovrebbe portare a processi decisionali più complessi, che rischiano di compromettere la responsabilità democratica delle istituzioni dell'Unione;
11. considera la Brexit un'opportunità per abbandonare i modelli di autoesclusione (*opting out*) a favore di modelli non discriminatori e solidali di partecipazione volontaria (*opting in*); sottolinea che siffatti modelli di partecipazione volontaria non limiterebbero i progressi verso «un'unione sempre più stretta» al minimo comun denominatore di una soluzione unica per tutti, ma consentirebbero la flessibilità necessaria per progredire, lasciando la porta aperta agli Stati membri che sono al tempo stesso disposti a soddisfare i criteri necessari e in grado di farlo;
12. chiede che la prossima revisione dei trattati porti ordine nell'attuale processo di differenziazione ponendo fine alla pratica delle deroghe e delle eccezioni permanenti al diritto primario dell'UE per i singoli Stati membri, in quanto comportano una differenziazione negativa nel diritto primario dell'UE, alterano in generale l'omogeneità del diritto dell'Unione e compromettono la coesione sociale dell'UE;
13. riconosce tuttavia che alcuni periodi transitori possono risultare necessari per i nuovi membri, in via rigorosamente eccezionale e temporanea e caso per caso; insiste sulla necessità di introdurre disposizioni giuridiche chiare e applicabili, al fine di evitare il perpetuarsi; di tali periodi;
14. ribadisce pertanto che l'adesione all'UE dovrebbe esigere il pieno rispetto del diritto primario dell'Unione in tutti i settori politici; osserva invece che ai paesi che intendono instaurare relazioni strette con l'UE ma che non sono disposti a impegnarsi a rispettare pienamente il diritto primario e che non intendono o non possono aderire all'UE andrebbe proposta qualche forma di partenariato; ritiene che tale rapporto vada accompagnato da obblighi corrispondenti ai diritti connessi, per esempio un contributo al bilancio dell'UE, e dovrebbe essere subordinato al rispetto dei valori fondamentali dell'Unione, dello Stato di diritto e, in caso di partecipazione al mercato interno, delle quattro libertà;

Giovedì 17 gennaio 2019

15. sottolinea che il rispetto e la salvaguardia dei valori fondamentali dell'UE sono la pietra angolare dell'Unione europea — una comunità basata sui valori — e tengono uniti gli Stati membri europei; reputa pertanto che la differenziazione non andrebbe consentita in ambiti quali il rispetto dei diritti fondamentali e dei valori esistenti sanciti all'articolo 2 TUE; insiste inoltre sul fatto che la differenziazione non andrebbe consentita nei settori strategici, in cui gli Stati membri non partecipanti potrebbero creare esternalità negative, come il dumping economico e sociale; chiede alla Commissione di esaminare attentamente i potenziali effetti centrifughi, anche nel lungo termine, in occasione della presentazione di una proposta di cooperazione rafforzata;
16. ricorda la sua raccomandazione di sviluppare un partenariato al fine di creare un cerchio di partner intorno all'UE per i paesi che non possono o non intendono aderire all'Unione ma che desiderano comunque intrattenere relazioni strette con la stessa ⁽¹⁾;
17. suggerisce di istituire una procedura speciale che, dopo un certo numero di anni e in caso di avvio di una cooperazione rafforzata da parte di una serie di Stati che rappresentano la maggioranza qualificata in seno al Consiglio, nonché previa approvazione del Parlamento europeo, consenta l'integrazione delle disposizioni in materia di cooperazione rafforzata nell'*acquis* dell'UE;
18. sottolinea che la flessibilità e la differenziazione dovrebbero andare di pari passo con un rafforzamento delle norme comuni in settori chiave, al fine di garantire che la differenziazione non comporti una frammentazione politica; ritiene pertanto che un futuro quadro istituzionale europeo debba includere gli imprescindibili pilastri europei dei diritti politici, economici, sociali e ambientali;
19. riconosce che la cooperazione regionale svolge un ruolo importante nel rafforzamento dell'integrazione europea e ritiene che il suo ulteriore sviluppo offra un forte potenziale di consolidamento e di approfondimento dell'integrazione, adattandola alle specificità locali e alla volontà di cooperare;
20. suggerisce di sviluppare strumenti adeguati nell'ambito del diritto e del bilancio dell'Unione volti a testare le iniziative transfrontaliere all'interno dell'UE incentrate su questioni di interesse a livello unionale e che potrebbero in ultima analisi trasformarsi in proposte legislative o forme di cooperazione rafforzata;
21. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai parlamenti degli Stati membri.
-

⁽¹⁾ GU C 252 del 18.7.2018, pag. 207.