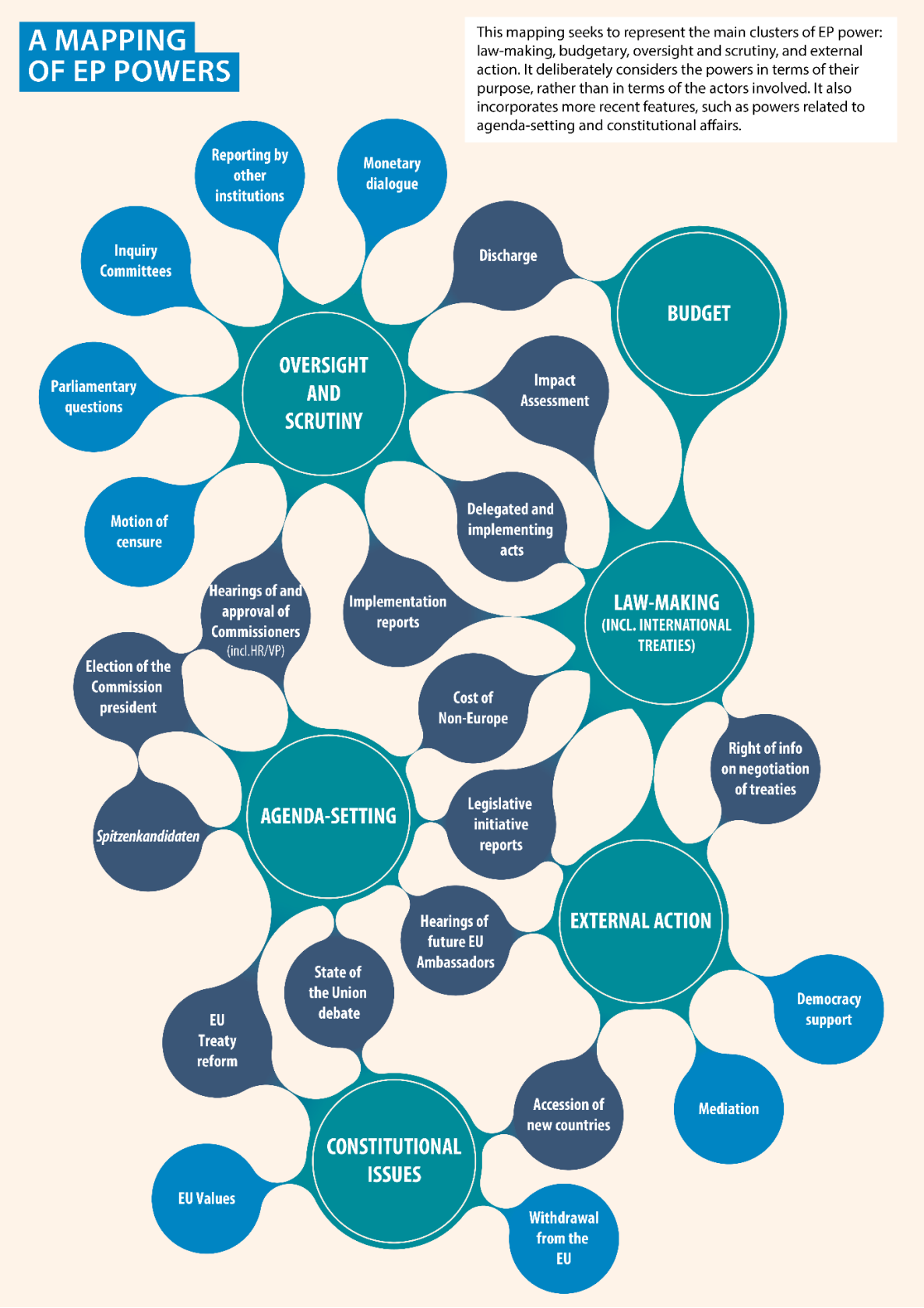
Proposte del Movimento Europeo-Italia e dei suoi membri al Parlamento europeo
Agenda strategica 2019-2024
24 GIUGNO 2019

Premessa

Questo documento presenta alcune priorità, avanzate da molte organizzazioni che aderiscono al Movimento Europeo [1], in vista della legislatura 2019-2024, sulle quali sarà chiamato ad esprimersi il Parlamento europeo nell'ambito dei poteri che gli sono stati attribuiti dal Trattato di Lisbona e che qui vogliamo ricordare in sintesi:

- Procedura legislativa ordinaria, procedura legislativa speciale e di bilancio
- Poteri di controllo politico in particolar modo nei confronti della Commissione europea
- Potere "pre-costituente"
- Diritto di "pre-iniziativa" legislativa
- Consultazione
- Procedura di parere conforme
- Commissione temporanea d'inchiesta
- Ricorso davanti alla Corte di Giustizia per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di ogni regola di diritto relativa alla loro applicazione, sviamento di potere

[1] A.B.I., A.C.L.I., A.E.D.E., A.G.C.I., A.I.A.C.E., A.I.C.C.R.E., A.N.D.E., A.N.P.I., Agorà Liberale, Alternativa europea, Associazione La Nuova Europa, Associazione Nazionale Veterani e Reduci Garibaldini, Associazione Mazziniana Italiana, Associazione Universitaria Studi Europei, Associazione Giornalisti Europei, Associazione LibMov (Movimento Liberale – Liberali italiani), C.G.I.L., CILAP Eapn Italia, C.I.S.L., Cittadinanzattiva, Centro Studi "La Parabola", C.E.S.I. (Centro Einstein di Studi Internazionali), CESUE-Centro Studi, documentazione e formazione sull'Unione europea, Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati, Confederazione Italiana Agricoltori, Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, Consumers' Forum, CSV Lazio – Centro di Servizi per li Volontariato, Europa Ecologia, Federazione Nazionale degli Insegnanti, Fondazione Bruno Buozzi, Fondazione Bruno Visentini, Fondazione Roma europea, Forum tunisino per la cittadinanza mediterranea, Infocivica, Intercultural Communication and Leadership School (ICLS), Istituto di Studi sul Federalismo e l'Unità Europea "Paride Baccarini", Istituto I.Di.Med, Italia in Comune, LEGAUTONOMIE, Movimento Cristiano dei Lavoratori, Movimento Federalista Europeo, Osservatorio "Sguardo Sul Mondo", Partito Democratico, PRO.DO.C.S. - Progetto Domani: Cultura e Solidarietà, Radicali Italiani, Sindnova, U.G.L., U.I.L., UPTER-Impresa Sociale.


A MAPPING OF EP POWERS
This mapping seeks to represent the main clusters of EP power: law-making, budgetary, oversight and scrutiny, and external action. It deliberately considers the powers in terms of their purpose, rather than in terms of the actors involved. It also incorporates more recent features, such as powers related to agenda-setting and constitutional affairs.
Reporting by other institutions
Monetary dialogue
Inquiry Committees
Discharge
BUDGET
Parliamentary questions
OVERSIGHT AND SCRUTINY
Impact Assessment
Motion of censure
Delegated and implementing acts
Hearings of and approval of Commissioners (incl.HR/VP)
Implementation reports
LAW-MAKING (INCL. INTERNATIONAL TREATIES)
Election of the Commission president
Cost of Non-Europe
Right of info on negotiation of treaties
Spitzenkandidaten
AGENDA-SETTING
Legislative initiative reports
EXTERNAL ACTION
Hearings of future EU Ambassadors
State of the Union debate
Democracy support
EU Treaty reform
Accession of new countries
Mediation
CONSTITUTIONAL ISSUES
EU Values
Withdrawal from the EU

Siamo partiti dalla constatazione che alcuni significativi passi in avanti siano stati fatti durante la legislatura che si sta chiudendo [2] e che, in molti casi, sostanziali miglioramenti nella normativa europea sono intervenuti grazie all'azione legislativa del Parlamento europeo [3].

Fra questi passi in avanti come *work in progress* ci sono anche i programmi dei fondi europei a gestione diretta che sono stati presentati dalla Commissione europea nel 2018 e sui quali si è già espresso il PE ma che devono ancora essere definitivamente adottati nel quadro delle prospettive finanziarie pluriennali che noi chiediamo che siano quinquennali dal 2021 al 2025 [4].

L'economia europea ha compiuto dei progressi in termini di riduzione della disoccupazione totale (dall'11.5% al 7.7% nella zona euro e dal 10.0 al 6.4 % fra i 28) e giovanile (dal 23.6% al 15.4% nella zona euro e dal 21.7% al 14.0 nei 28), per la crescita dell'occupazione (dal 68.5% al 72.0% nella zona euro e dal 69.4% al 73.2% nei 28), l'aumento del PIL e del livello medio dei salari, come è stato evidenziato nel rapporto preparato dal "Centro Studi Economia Reale" commissionato dal Movimento europeo nell'ambito del progetto per un bilancio autonomo dell'Eurozona.

Molta strada deve essere tuttavia ancora compiuta per realizzare le priorità indicate da Jean-Claude Juncker nel luglio e nell'ottobre 2014

- per garantire la competitività dell'industria europea in un mondo globalizzato,
- per rafforzare il tessuto produttivo delle PMI,
- per rendere duratura e sostenibile la crescita degli investimenti,

[2] Ne possiamo citare dieci: 1. Il fondo europeo per gli investimenti ("Piano Juncker"); 2. Gli accordi di Parigi sul Clima; 3. Il nuovo meccanismo di Protezione civile; 4. Il regolamento generale sulla protezione dei dati personali e la direttiva sul copyright; 5. La fine del roaming; 6. L'adozione del Pilastro Sociale; 7. L'accordo sul Procuratore Europeo; 8. La riforma della direttiva sul Gas; 9. La cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa; 10. La strategia europea per la messa al bando della plastica;

[3] Ne citiamo dieci: 1. Gli standard di emissione di Co2 nelle nuove auto; 2. La garanzia dei finanziamenti Erasmus per il 2019; 3. La protezione dei piccoli produttori contro il commercio sleale; 4. La revisione della direttiva sulle energie rinnovabili dopo il 2020:; 5. Il codice europeo per le comunicazioni elettroniche; 6. La direttiva PNR sull'uso dei nomi dei passeggeri; 6. L'iniziativa per l'occupazione giovanile; 7. La campagna contro la disinformazione e le fake news; 8. L'annullamento dell'accordo UE-USA per proteggere la privacy e i dati personali; 9. La lotta alle pratiche discriminatorie nelle vendite online; 10. L'avvio della procedura sulla protezione dello stato di diritto in Ungheria.

[4] Corpo europeo di solidarietà, Dogana, Erasmus, Europa creativa, Fiscalis, Fondo asilo e Migrazioni, Fondo europeo per la Difesa, Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF), Fondo per la sicurezza interna (ISF), Strumento europeo di stabilizzazione degli investimenti, Horizon Europe, InvestEU, Life programma per l'ambiente e l'azione per il clima, Meccanismo per collegare l'Europa, Pericle IV, Programma antifrode dell'UE, Programma di sostegno alle riforme, Programma diritti e valori, Programma Europa digitale, Programma giustizia, Programma per il Mercato Unico, Programma spaziale dell'UE, Programma UE di assistenza alla disattivazione nucleare, Programma UE meccanismo europeo di protezione civile, Strumento di assistenza pre-adesione, Strumento di vicinato e di cooperazione internazionale (NDICI)

- per sfruttare il potenziale dell'industria digitale e della transizione energetica,
- per rendere l'Unione un forte attore globale nel mondo,
- e per rafforzare la trasparenza e la legittimità democratica del sistema istituzionale europeo.

All'inizio della nuova legislatura conviene rileggere con attenzione l'agenda strategica 2014-2019 adottata dal Consiglio europeo il 26-27 giugno 2014, le dieci priorità della Commissione Juncker su cui si è fondato il voto di fiducia della maggioranza del PE nell'ottobre 2014, i rapporti prima dei quattro e poi dei cinque presidenti, la Dichiarazione di Bratislava nel settembre 2016 e quella di Roma del 25 marzo 2017 per rendersi conto di quali e quante priorità restano ancora inattuate e come esse rappresentino oggi altrettante sfide per la legislatura parlamentare iniziata il 2 luglio 2019.

La Commissione Juncker ha ritirato 100 proposte legislative rimaste pendenti dalla legislatura 2009-2014 e ha presentato al Consiglio e al Parlamento il 75% di proposte in meno all'anno rispetto alla media delle precedenti legislature. Tuttavia, 1/3 delle iniziative legislative presentate dalla Commissione Juncker non sono state adottate dall'autorità legislativa e sono ancora pendenti in settori essenziali come

- il completamento della dimensione sociale prevista dal Trattato di Lisbona,
- la capacità di governo dei flussi migratori con la modifica del Regolamento di Dublino e la definizione di una vera politica comune,
- il rafforzamento della sicurezza interna in particolare con l'ampliamento dei poteri della Procura Europea,
- la e-Privacy,
- l'aggiornamento delle regole di Schengen,
- la modernizzazione delle norme fiscali per un'economia moderna,
- il Fondo Unico di Risoluzione,
- la riforma della sicurezza sociale,
- la riforma dello strumento internazionale di Procurement

per limitarci alla lista delle decisioni inattuate ricordate dalla Commissione europea nel rapporto presentato in vista del Vertice Europeo di Silbiu del 9 maggio 2019.

Spetta ora e principalmente al Parlamento europeo colmare questo gap, accelerare le procedure rimaste in sospeso alla fine della legislatura e aggiornare l'agenda strategica per il periodo 2019-2024 andando al di là delle insufficienti proposte adottate dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019.

Sulla base del nostro decalogo per un'Europa unita, solidale e democratica, indichiamo innanzitutto quelli che - a nostro avviso - dovrebbero essere gli elementi essenziali di quest'Agenda Strategica 2019-2024:

- la sfida dell'emergenza ambientale, il rispetto degli accordi di Parigi nella lotta al cambiamento climatico, impegni concreti sull'**Agenda 2030**, la realizzazione degli **Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile**;
- La **revisione radicale degli strumenti della *governance* economica** – a partire dal Patto di Stabilità e Crescita del 1997 fino ai successivi accordi adottati dopo il 2011 (*Six Pack, Two Pack, Fiscal Compact,* Semestre Europeo) alla luce di un'analisi rigorosa e globale dei loro costi sociali insieme agli effetti di vincoli finanziari che riguardano sia le spese correnti che quelle in conto capitale;
- L'adozione di un ***Social Compact*** insieme alla piena e vincolante realizzazione del **Pilastro Sociale** adottato a Göteborg per creare le condizioni di un dialogo sociale e civile rinnovati;
- Un ambizioso **bilancio quinquennale fondato su risorse proprie** che garantisca le funzioni di allocazione di beni pubblici europei, efficaci misure redistributive per promuovere la convergenza e la riduzione delle diseguaglianze, e un ambizioso meccanismo europeo di stabilità svincolato dal metodo intergovernativo;
- la **revisione del Regolamento di Dublino** sulle migrazioni e l'asilo secondo la procedura legislativa ordinaria – con programmi di ricollocazione vincolanti sulla base degli emendamenti adottati dal PE e dal Comitato delle Regioni su proposta della Commissione – e il cambiamento di rotta nelle relazioni con i paesi terzi fondate sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana;
- Una **rinnovata politica Euro-mediterranea** che possa garantire la pace, la sicurezza e la solidarietà nella Regione, rilanciando l'idea dell'"anello degli amici";
- Un nuovo strumento giuridico per il rispetto dello **stato di diritto** ispirato all'iniziativa di cittadini europei (ICE) promossa dal Movimento europeo, *insieme all'autonomia dell'informazione e alla libertà di stampa in tutte le sue forme, quale valore costituzionale e di esercizio di bene comune imprescindibile e democratico, in modo che possa essere fruito da tutti i cittadini europei;*
- Il **voto a maggioranza qualificata** - in particolare nella Politica Estera e di Sicurezza Comune ivi compresa la dimensione della difesa - secondo il metodo della "clausola della passerella";
- **un'unica voce dell'Unione europea** nelle organizzazioni internazionali e il pieno rispetto dell'art. 36 TUE secondo cui la posizione del PE debba essere presa

debitamente in considerazione dall'Alto Rappresentante dell'UE per la PESC nell'esecuzione delle decisioni del Consiglio europeo;

- Conseguentemente il **rafforzamento del ruolo dell'UE in un mondo globalizzato** nel quadro di un approccio multilaterale a partire dalla politica commerciale come competenza esclusiva dell'UE, della regolamentazione dei flussi finanziari, della lotta ai cambiamenti climatici e delle attività di gestione delle crisi.

E PER CONCLUDERE

- Un **bilancio per i paesi dell'Eurozona** e per i paesi dell'ERM che vorranno aderirvi su base volontaria con funzioni allocative e redistributive ed una capacità fiscale autonoma che escluda nello stesso tempo contributi nazionali e una decisione unanime del Consiglio e che garantisca un sostanziale ammontare di risorse pari inizialmente all'1% del PIL dell'intera area, articolato in tre aree principali: I. un piano di risorse pubbliche che garantisca la transizione ecologica e investimenti a lungo termine nelle infrastrutture, nella ricerca, nelle tecnologie, nell'energia e nei beni pubblici sociali così come suggeriti dal "rapporto Prodi"; II. Uno strumento europeo per la lotta alla disoccupazione; III: una capacità di gestione dei flussi migratori comprendente iniziative per l'integrazione e l'inclusione dei migranti, il sostegno a rimpatri volontari assistiti, un contributo ad uno sviluppo sostenibile, equilibrato, inclusivo e non discriminante nei paesi di provenienza e di transito, in sinergia con altri strumenti del bilancio dell'UE e con attività degli Stati membri e della comunità internazionale, una forza europea per il controllo dei confini esterni europei sulla base degli articoli 33 e 77 TFUE nel rispetto dei principi e degli standards dei trattati europei, della Carta dei diritti fondamentali e delle convenzioni internazionali;
- L'apertura di un **processo costituente** ad iniziativa dei parlamentari europei eletti nei paesi dell'Eurozona – ricostituendo il "*Club del Coccodrillo*" fondato il 9 luglio 1980 - per realizzare la finalità federale del processo di integrazione e completare la trasformazione dell'Unione in una Comunità federale. In questo quadro si colloca la proposta della convocazione di "**assise interparlamentari sul futuro dell'Europa**" (come quelle che ebbero luogo a Roma nel novembre 1990), aperte al dialogo con le associazioni rappresentative e la società civile, che potrebbero svolgersi in Francia in occasione del settantesimo anniversario della Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950.

I LEFT-OVER DELLA OTTAVA LEGISLATURA EUROPEA 2014-2019

Indichiamo ora i *left-over* della legislatura 2014-2019 su cui chiediamo al PE di attivarsi, sulla base di nostre precise proposte, facendo uso dei poteri che gli sono stati attribuiti dal Trattato di Lisbona e che abbiamo sopra ricordato. Le nostre proposte saranno inviate ai parlamentari europei all'interno delle venti commissioni tematiche. Noi chiediamo inoltre di riflettere su una diversa ripartizione delle competenze fra le commissioni parlamentari procedendo alla costituzione di tre nuove commissioni:

- Sviluppo sostenibile
- Immigrazione e asilo
- Diritti umani (all'interno e all'esterno dell'Unione europea)

Nell'indicare, settore per settore, i *left over* attiriamo l'attenzione dei deputati europei sulla necessità e sull'urgenza di agire, all'interno di ogni singola commissione parlamentare, applicando a se stessi e alle politiche su cui essi sono chiamati a decidere una sorta di multipla clausola orizzontale che comprenda

- La visione planetaria del ruolo dell'Unione europea come attore globale, resa ancor più urgente da un sistema internazionale in cui prevalgono spinte in senso contrario rispetto al dialogo, alla cooperazione e alla ricerca di un mondo fondato sui principi della pace, della giustizia e della dignità umana
- La coscienza dell'emergenza ambientale, la cui soluzione è la premessa indispensabile per proseguire sulla via di uno sviluppo sostenibile
- La lotta costante per garantire una protezione sociale elevata, per eliminare qualunque forma di discriminazione e per realizzare in tutti i settori della società il principio della parità di genere
- Il rispetto e la promozione dello stato di diritto in tutte le sue componenti che riguardano; a. la certezza del diritto, b. il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, c. l'indipendenza e l'imparzialità del giudice, d. il controllo giurisdizionale effettivo anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, d. l'uguaglianza davanti alla legge, così come è stato affermato dalla Commissione di Venezia e ribadito dall'art. 2 del Trattato di Lisbona.

ALLEGATO: Le politiche comuni

A. PAC

Dall'agrochimica all'agroecologia: verso una politica agricola comune dopo il 2020 [1]

La futura PAC si concentrerà su nove obiettivi che riflettono la sua multifunzionalità economica, ambientale e socio-territoriale con una nuova architettura verde molto più flessibile in termini di progettazione e gestione.

Noi chiediamo:

- il mantenimento dell'attuale sostegno finanziario, in termini reali e a valori costanti con una accelerazione nel percorso di approvazione della nuova PAC a partire dalle proposte approvate dal PE nell'aprile 2019
- Semplificazione, flessibilità e innovazione secondo le linee della proposta di riforma presentata dalla Commissione nel giugno 2018
- Un nuovo modello che faccia di un'efficiente remunerazione dei beni pubblici ambientali e sociali assicurati dalla presenza degli agricoltori il suo elemento distintivo
- La conferma e il miglioramento dei pagamenti accoppiati, anche introducendo margini ulteriori di flessibilità all'interno del sistema
- L'accrescimento delle politiche di sostegno all'innovazione, al mercato e all'organizzazione di filiera, favorendo l'aggregazione, creando valore e rafforzando il potere contrattuale degli agricoltori
- Il collegamento tra competitività, sostenibilità e territorio per rafforzare gli interventi a favore di: innovazione, ricambio generazionale, sostegno alla sostenibilità delle imprese, multifunzionalità, agricoltura biologica, filiera di qualità legata al territorio, salvaguardia della tracciabilità dei prodotti e delle denominazioni di origine, diversificazione, inclusione sociale, creazione di distretti locali integrati.

B. AGENDA DIGITALE E MERCATO UNICO DIGITALE: sfide e opportunità della società 4.0

I tre capitoli principali della strategia del 2015 (accesso online per consumatori e imprese, contesto favorevole allo sviluppo di reti e servizi digitali, potenziale di crescita dell'economia digitale europea) sono ancora lontani dalla loro realizzazione.

[1] A partire dal Trattato di Lisbona il PE ha partecipato alla riforma della PAC in qualità di colegislatore

Noi chiediamo:

- L'implementazione del processo di trasformazione ed innovazione del sistema di istruzione e formazione intervenendo sulla formazione dei docenti all'utilizzo delle potenzialità del digitale; sulla crescita delle infrastrutture; sulla modifica del modello organizzativo della scuola favorito dalla digitalizzazione in linea con gli orientamenti nella ricerca delle tecnologie didattiche indicate dall'OCSE
- Che nel mondo del lavoro le competenze digitali diventino la priorità del sistema di formazione permanente. Il ricambio della forza lavoro è necessario per favorire e guidare la trasformazione epocale che stiamo vivendo ma è altrettanto indispensabile che si consolidi il processo di innalzamento delle competenze digitali di chi è occupato
- Misure di sostegno a livello europeo per accompagnare i cambiamenti radicali nella formazione dei lavoratori ripensando programmi e metodologie didattiche e utilizzando la robotica come stimolo alle capacità cognitive e alla creazione di lavori di alta qualità
- Di elaborare una "Carta europea dei diritti e doveri nel mondo digitale, ispirandosi alla Dichiarazione dei diritti in internet del 28 luglio 2015, per garantire l'accesso alla rete, quale diritto fondamentale della persona, condizione per lo sviluppo individuale e sociale

C. Il Pilastro Sociale di Göteborg e il welfare europeo

La garanzia di una prosperità diffusa è la condizione indispensabile per ridurre le diseguaglianze e per gettare le basi di una maggiore integrazione. Il *welfare* europeo con un pilastro comune di diritti sociali deve contribuire a un mercato integrato europeo del lavoro. In questo quadro si inserisce la necessità di un dialogo sociale e civile rinnovato e rafforzato come elemento caratterizzante della democrazia economica europea.

Noi chiediamo:

- Di affermare la centralità della lotta alla povertà che colpisce oggi nell'Unione oltre cento milioni di persone e che deve caratterizzare tutte le azioni per la rimozione delle diseguaglianze, un adeguato sistema di protezione sociale, e un modello di tassazione equo
- La promozione e la definizione di un quadro normativo europeo di sostegno alle relazioni sindacali e alla contrattazione collettiva insieme alla valorizzazione dei Comitati di azienda europei
- misure che assicurino il diritto all'apprendimento permanente durante tutto il corso dell'attività lavorativa e alla fine di quest'attività nel rispetto dell'art. 25 della Carta dei diritti che garantisce alle persone anziane la partecipazione attiva alla vita sociale e culturale,
- la parità di genere e l'equilibrio fra vita professionale e vita familiare,
- la partecipazione dei lavoratori,
- la piena portabilità dei diritti e delle prestazioni sociali in tutti gli Stati per garantire il diritto a un'equa mobilità dei lavoratori.

- Un programma ambizioso di prevenzione, innovazione e nuova *governance* europea per la salute con particolare riferimento alle infezioni, alla resistenza anti-microbiotica, ai vaccini e allo screening
- l'adozione di un reddito minimo europeo per chi non dispone di risorse necessarie combinando prestazioni monetarie, aiuti con forme di tariffazione sociale per le prestazioni essenziali e con la possibilità di accedere a servizi di formazione e partecipazione a programmi di inclusione sociale
- la lotta al dumping fiscale e salariale nel quadro del dibattito su un salario minimo europeo
- la garanzia del diritto della non-regressione e del principio giuridico di "condizioni più favorevoli"
- l'elaborazione di un programma europeo per sostenere la formazione e la progressione di carriera delle donne, per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne (come suggerito dal Comitato Consultivo per la parità di opportunità fra donne e uomini CCPO) insieme al sostegno alle azioni degli Stati membri attraverso l'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere
- l'accesso ai servizi pubblici per le persone con disabilità eliminando le barriere multidimensionali,
- l'universalità dei servizi a tutte le persone che risiedono sul territorio dell'Unione con un modello finanziato da un equo sistema fiscale.
- una politica di lotta alla povertà assoluta che utilizzi a fondo le clausole sociali e gli strumenti di *soft law*
- la piena realizzazione della "Garanzia Giovani Europea", un'offerta dalla fine degli studi e/o della disoccupazione, elevati standard di qualità, corsi di formazione, tirocini e apprendistato, insieme a misure europee per ridurre il divario generazionale e fondi specifici a questo dedicati (questione abitativa e credito).
- Lo sviluppo di un Apprendistato europeo associato al conseguimento di un titolo di studio comunitario per permettere ai giovani di formarsi in una sorta di Erasmus in azienda
- La trasformazione del Servizio Volontario Europeo in un vero e proprio Servizio Civile Europeo, che possa assorbire i servizi civili nazionali con il requisito aggiuntivo di doverlo svolgere in un paese diverso dal proprio di origine estendendo così le opportunità di esperienza formativa per i giovani, sulla scia del Corpo Europeo di Solidarietà
- La decuplicazione del programma Erasmus Plus (ora rivolto a studenti delle scuole, apprendisti, studenti universitari, giovani, neodiplomati. Dirigenti scolastici, insegnanti, operatori giovanili, docenti universitari, personale di impresa, esperti della formazione professionale e sportiva, adulti in percorso di apprendimento) affinché diventi un reale, peculiare diritto per tutti gli Europei come chiesto dal PE [2]

D. Affrontare l'emergenza ambientale, realizzare l'agenda 2030 e rispettare gli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile

Promuovere a termine un'economia senza carbonio – a partire dall'obiettivo di azzerare entro il 2050 la dipendenza dei nostri sistemi energetici dalle fonti fossili - non è soltanto la premessa per partecipare con efficacia alla lotta ai cambiamenti climatici ma è una sfida decisiva per l'identità

[2] Risoluzione del PE del 2 febbraio 2017

europea: l'Europa può salvarsi dal declino e dalla frammentazione solo se individua nella conversione ecologica – come in un *welfare* europeo rinnovato e rafforzato – una sua ragione sociale, la sua "politica della società" e cioè l'orizzonte più realistico in cui può costruirsi un futuro di sviluppo, di crescita del lavoro, di eccellenza tecnologica che le conservi un ruolo di protagonista nel mondo globalizzato.

In questo quadro l'UE è chiamata a sostenere con forza l'affermazione di quel nuovo modello di agire economico, già in campo nelle scelte strategiche di migliaia di imprese grandi e piccole, fondato sulla de-carbonizzazione, sull'economia circolare, sulla riduzione del consumo di materie prime, impegnandosi prioritariamente per ridurre e/o compensare le esternalità negative, non solo economiche, che pesano su ambiente e società.

Noi chiediamo al PE di impegnarsi a garantire la coerenza non solo le politiche direttamente ambientali ma in generale tutte le scelte che incidono sulle direzioni dello sviluppo: dagli investimenti nella ricerca alle innovazioni tecnologiche, dalle politiche industriali a quelle fiscali, concentrando i meccanismi di incentivazione verso le produzioni virtuose da un punto di vista ambientale e invece scoraggiando anche attraverso strumenti come la "*carbon tax*" quelle anti-ecologiche.

Noi chiediamo

- Di rendere vincolante l'obiettivo del 20% del risparmio energetico secondo il modello adottato per gli obiettivi del 20% dell'aumento delle energie rinnovabili e della riduzione del 20% delle energie fossili
- Di rivedere l'attuale target del 40% al 2030 andando oltre il 55%, riducendo le emissioni europee di almeno il 65% entro il 2030 rispetto al livello del 1990
- Di eliminare i sussidi alle fonti fossili (200 miliardi di Euro all'anno) per rendere disponibili investimenti pubblici sufficienti a dare avvio a un *Green New Deal*
- Di rivedere l'approccio agli strumenti di potenziamento della cooperazione economica e commerciale dell'UE con il resto del mondo, ponendo come criteri irrinunciabili il rifiuto di ogni forma più o meno esplicita di dumping sociale e ambientale nonché dell'affidamento di funzioni arbitrali, nell'ambito degli accordi commerciali multilaterali e bilaterali, a organismi privati o comunque privi di qualunque legittimazione democratica
- rilanciare l'idea di una Corte Mondiale per i delitti ambientali
- imporre un'applicazione rigorosa della Convenzione di Aarhus.

E. Per una vera politica di coesione

Riconoscendo che la politica di coesione è la principale politica di investimenti dell'Unione europea, volta a conseguire l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale sancito dal Trattato UE, si sottolinea come nel perseguire tale obiettivo, la politica di coesione apporta un evidente valore aggiunto creando occupazione, crescita sostenibile e infrastrutture moderne, rimuovendo ostacoli strutturali, potenziando il capitale umano e migliorando la qualità della vita. Essa consente inoltre di stabilire una cooperazione tra regioni, città e comuni di diversi Stati membri, nonché una cooperazione tra il settore privato, i centri di conoscenza e le parti sociali a livello regionale.

Noi chiediamo:

- che sia presentata, nelle azioni di comunicazione, come la politica dell'UE attuata al livello più vicino ai cittadini e con un impatto diretto sulla loro vita quotidiana;
- che continui ad essere una politica efficace e dotata di risorse sufficienti, pari ad almeno un terzo del futuro bilancio dell'UE, da erogare tramite sovvenzioni e, laddove opportuno, attraverso strumenti finanziari;
- che sia basata sui Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) esistenti, con una serie di disposizioni comuni;
- che promuova il rafforzamento del principio di partenariato e dell'approccio basato sul territorio, consolidando il ruolo fondamentale degli enti locali e regionali nell'attuare la politica di coesione mediante un coinvolgimento attivo delle comunità urbane e rurali e la promozione di strumenti per incentivare e sostenere lo sviluppo locale tramite strategie integrate;
- che sia coordinata meglio e messa in condizioni di parità con le altre politiche dell'UE, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei comuni, delle città e delle regioni dell'Unione europea;
- che non debba essere soggetta a condizionalità stabilite a livello europeo, il cui rispetto non dipende in alcun modo dagli enti locali e regionali né da altri beneficiari;
- che sia semplificata e migliorata, sulla base di una maggiore fiducia reciproca tra i diversi livelli di governo responsabili dell'attuazione dei fondi e di un approccio più flessibile e differenziato.

F. Per una politica industriale che valorizzi le PMI

Le profonde trasformazioni dell'economia mondiale (dispersione globale della produzione, automazione e robotizzazione, competizione con le economie emergenti, superamento della distinzione fra manifattura e servizi) impongono un cambiamento di rotta rispetto al tema della politica industriale europea. Non si tratta più di valutare l'"addizionalità" di politiche europee rispetto a quelle messe in campo dagli Stati membri dell'UE; piuttosto, è il momento di dare forma a una politica comune che parta dalla dimensione europea e che definisca, a cascata, gli spazi d'intervento per i livelli inferiori di governo.

É necessaria una politica industriale europea innovativa, pienamente coerente con gli impegni sottoscritti negli accordi di Parigi del dicembre 2015, che incoraggi e favorisca l'efficienza energetica, l'economia circolare, la digitalizzazione e lo sviluppo dell'automazione e dell'intelligenza artificiale compatibile con l'obiettivo della piena occupazione.

L'UE deve in primo luogo lavorare a fianco delle imprese europee, tenendo conto del suo tessuto produttivo composto essenzialmente da piccole e medie imprese per sostenerle nella trasformazione digitale e per costituire il corretto quadro di riferimento nonché le condizioni per promuovere l'innovazione, gli investimenti e gli strumenti finanziari e fiscali che consentano loro di crescere e di espandersi.

Noi chiediamo

- una cabina di regia europea che sia in grado di indicare strategie da seguire e coordini il lavoro dei partecipanti facendo attenzione a che le ricadute industriali siano quanto più diffuse sul territorio europeo in un'ottica di aumento della quota percentuale del prodotto industriale sul PIL.
- una strategia globale che comprenda misure finanziarie, legislative e non legislative nei settori della digitalizzazione, della sostenibilità, dell'economia circolare, dell'efficienza energetica e delle imprese di economia sociale.
- strumenti sovranazionali: *i) un sistema federale di banche pubbliche d'investimento* che ruoti attorno alla BEI e che coinvolga le *State Investment Banks* dei paesi membri (e internazionali). Tale sistema avrebbe la capacità di realizzare investimenti coordinati di un ordine di grandezza ben maggiore rispetto al Piano Juncker; *ii) appalti pubblici europei* (innovativi), capaci di mobilitare quella massa critica di domanda necessaria a garantire uno sviluppo sostenibile e accelerato di *infant industries* e nicchie tecnologiche*; iii) imprese pubbliche europee*, *mission oriented* e capaci di sfruttare economie di scala continentali in settori limitati in cui appare più efficace il partenariato pubblico-privato (ad es. *Galileo, Ariane, Airbus* investendo in nuovi progetti infrastrutturali, energetici e tecnologici*) iv) un patrimonio europeo*, gestito da un fondo sovrano, che permetta di rendere intergenerazionali i benefici generati dagli *asset* europei frutto di investimenti sovranazionali.
- Rivedere le regole della concorrenza per creare dei veri campioni europei che diventino attori globali
- Un piano straordinario europeo per l'innovazione e la ricerca a misura delle PMI in un quadro normativo certo e dando concreta attuazione ai principi enunciati nello *Small Business Act* (SBA)
- Di tutelare la biodiversità imprenditoriale dell'economia sociale, dell'autoimprenditorialità promuovendo e sostenendo i *Workers Buyout* (WBOs), e le cooperative di comunità a sostegno di aree interne, montane, urbane o meno sviluppate
- Completare il mercato unico combattendo contro le legislazioni non uniformi, il lavoro sommerso, il *dumping* sociale e il falso lavoro autonomo riconoscendo maggiore incisività alla rete delle autorità antitrust degli Stati membri
- Rilanciare la politica commerciale europea nel rispetto dei principi del multilateralismo

G. L'Europa coerente con i propri valori

Per affrontare in modo efficace la gestione dei flussi migratori serve una vera politica europea che sia in grado di graduare opportune formule di accoglienza insieme alla protezione dei diritti, alla promozione dello sviluppo umano e all'inclusione.

Noi chiediamo

- misure per garantire la libertà di movimento per la ricerca del lavoro, per la parità di accesso al mercato del lavoro, pari opportunità, condizioni di lavoro eque, salute e sicurezza

sul luogo di lavoro, assistenza sanitaria, condizioni e trattamento dei lavoratori stranieri che ritornano in patria prima della fine del periodo minimo per la pensione e assistenza all'infanzia.

- l'apertura di vie di accesso legali attraverso corridoi umanitari per chi fugge dalle guerre, dalle persecuzioni e dalle sistematiche violazioni dei diritti umani, dalla fame e dai disastri ambientali, la tutela dei minori non accompagnati e la facilitazione dei ricongiungimenti familiari, l'accelerazione delle procedure per la concessione dei visti umanitari e di permessi di protezione temporanea, la creazione dell'Agenzia Europea d'Asilo e programmi di *resettlement* obbligatori, uno *ius soli* europeo.
- di individuare i beneficiari di protezione internazionale nei paesi africani e mediorientali dove i movimenti dei richiedenti asilo si addensano, attraverso un sistema di presidi coordinato a livello europeo preferibilmente collocati presso le delegazioni dell'UE nei paesi terzi e assicurato dalle grandi organizzazioni umanitarie, che accolgano chi si rifugia in quei territori, allo scopo di sottrarli al ricatto delle organizzazioni criminali e dei trafficanti di esseri umani. Si dovrà garantire successivamente il trasferimento dal presidio internazionale agli Stati di destinazione, dove poter formalizzare la richiesta d'asilo fissando quote eque di accoglienza per ciascuno Stato e favorire laddove l'evoluzione delle condizioni lo consentano rimpatri volontari assistiti.
- la revisione del Regolamento di Dublino che sia fondata su un approccio che consideri la politica migratoria e di asilo come una risposta a una situazione strutturale e non emergenziale, che escluda meccanismi coercitivi, che introduca i principi del percorso, dell'esperienza professionale e delle aspirazioni dei richiedenti asilo, che preveda l'applicazione del contributo di solidarietà non solo nel caso di autosospensione dal sistema ma anche di mancata esecuzione delle decisioni in materia di ricollocazione.
- una reintroduzione o un ampliamento dei flussi di migrazione legale per lavoro che sia a beneficio dei paesi di provenienza e di quelli di destinazione, nonché azioni dirette a ridurre i costi delle rimesse e a facilitarle;
- una rinnovata e rafforzata politica di cooperazione e di sostegno ad uno sviluppo sostenibile, equilibrato, inclusivo e non discriminante nel quadro di un piano europeo di investimenti fondato sul partenariato pubblico/privato intensificando il coinvolgimento dei partner socioeconomici europei e tenendo conto della situazione politica e dei regimi nei paesi di provenienza.
- una politica euro-mediterranea che favorisca la pace, la sicurezza e la solidarietà nella regione rilanciando l'idea di un "anello degli amici" e avviando progetti concreti come quelli di un rafforzamento del ruolo della BEI e della BERS non escludendo la possibilità di nuovi strumenti finanziari specializzati nell'area, di Università miste con parità fra il Nord e il Sud nel quadro di un'effettiva mobilità di studenti, ricercatori e docenti e di periodiche "assise" della società civile e delle comunità locali che permettano un libero confronto e lo sviluppo di una cittadinanza attiva. A questa questione si unisce l'idea di un Erasmus euro-mediterraneo.

H. Per migliorare la sicurezza esterna

Noi siamo convinti che si otterrà un consistente beneficio politico e si rafforzerebbe il consenso dei cittadini se si sfruttassero a fondo le economie di scala derivanti dall'integrazione fra i sistemi di

difesa nazionali perché la difesa è uno dei terreni simbolici – insieme alla democrazia, ai diritti e alla moneta – su cui costruire la Comunità federale che vogliamo.

Nel nuovo sistema internazionale, la difesa europea deve essere concepita come strumento per consentire all'UE di agire efficacemente per il mantenimento (*peace keeping*) e la costruzione (*peace building*) della pace e per intervenire nella gestione di crisi nel quadro e su mandato delle Nazioni Unite ed in collaborazione con organizzazioni regionali, creando anche dei *peace corps* europei al fine di contribuire ad azioni di mediazione nei conflitti locali.

Noi chiediamo

- misure comuni per reagire ad attacchi informatici e affidare
- la gestione di crisi specifiche a un gruppo di Stati membri,
- la standardizzazione degli armamenti, il coordinamento delle politiche industriali nazionali con regole comuni sulla vendita delle armi al di fuori dell'UE,
- strumenti per rendere più efficace la definizione di interessi strategici comuni come l'ampliamento del ruolo della MPCC (*capacità militare di pianificazione e condotta* istituita dal Consiglio l'8 giugno 2017) dalle operazioni non esecutive anche a quelle esecutive nella prospettiva di un vero Quartiere generale europeo sul modello dello SHAPE e poi del ACO (*Allied Command Operations*), e un'Accademia Militare per la preparazione degli ufficiali ad una cultura militare comune europea.
- di ampliare il fondo comune europeo per la difesa in modo da comprendere sia le spese per la ricerca e il potenziamento della base tecnologica e industriale che quelle sostenute dagli Stati per operazioni comuni
- di sviluppare programmi tecnologici di ampio respiro in grado di accrescere le capacità industriali
- la realizzazione di un coordinamento nella pianificazione delle acquisizioni nella prospettiva di un sistema di acquisizioni comuni.
- di estendere il *Military Erasmus.*
- di trasformare la sottocommissione "difesa" della commissione esteri del PE in una vera commissione parlamentare a pieno titolo e istituire una direzione "difesa" presso l'Alto Rappresentante per la politica estera e della sicurezza

I. Per la sicurezza interna

I timori degli europei sono concentrati maggiormente sulla sicurezza interna davanti al terrorismo internazionale che si richiama a matrici di fondamentalismo islamista ma che è nato e si è sviluppato all'interno dell'Unione europea.

L'UE ha mostrato, ancora una volta, pesanti lacune e sconcertanti limiti nella sua azione. Molto dipende dall'inadeguatezza degli attuali Trattati europei; ma si può fare di più anche sulla loro base e impostare meglio gli strumenti cooperativi nel campo giudiziario, fra le forze di polizia e i servizi d'informazione.

In particolare, la realtà di questi anni, prima con la strage mafiosa di Duisburg nel 2007 e ora con il terrorismo, ha messo in evidenza che la *Procura Europea* – costituita attraverso il metodo della cooperazione rafforzata sulla base di un compromesso lontano dalla logica comunitaria - non può avere competenza soltanto nella garanzia della protezione degli interessi finanziari dell'UE (così come stabilito nel testo su cui è stato raggiunto un accordo fra venti governi, tra cui l'Italia), ma deve operare anche per l'effettiva applicazione del diritto penale e difendendo le nostre libertà fondamentali e la nostra sicurezza.

Noi chiediamo

- di gettare le basi di una vera "procura federale" e non del solo coordinamento intergovernativo delle procure nazionali che abbia competenza anche nella lotta a crimini "federali" come le associazioni di stampo mafioso e il terrorismo transfrontaliero
- di proporre la creazione di un'Agenzia di intelligence federale e nella lotta alla criminalità organizzata l'inserimento del reato di associazione di stampo mafioso nei sistemi penali degli altri paesi europei com'è stato proposto dal PE.
- di stabilire delle regole che assicurino nello stesso tempo la sicurezza dei diritti (delle persone) e il diritto alla sicurezza (delle collettività).

L. Per completare l'UEM

Il completamento dell'UEM è senz'altro condizione preliminare per promuovere la crescita ecosostenibile e per garantire la prosperità.

Una serie di decisioni deve essere adottata quanto prima, per rilanciare un processo di sviluppo che renda evidenti le ragioni dello stare insieme, superi le diffidenze verso le istituzioni europee, migliori le condizioni di vita delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale, con particolare riguardo ai senza-lavoro, ai minori e ai giovani e al divario generazionale.

Noi chiediamo

- una radicale revisione degli strumenti della *governance* economica europea, a partire dal Patto di Stabilità del 1997 fino a quelli adottati dal 2011 in poi (*six pack*, *Fiscal Compact* e *two pack*) alla luce di un'analisi rigorosa e complessiva dei costi in termini sociali che esso ha comportato e delle necessarie conseguenze in termini di regole e politiche europee.
- di utilizzare alcuni strumenti comuni come i *project-bonds* (obbligazioni a progetto) per contribuire in particolare ad investimenti finalizzati al benessere dei risparmiatori offrendo loro un investimento sicuro e portatore di redditività e i titoli pubblici europei.
- Di rafforzare il Piano Juncker per gettare le basi di un *New Deal* dell'economia europea come proposta prima in un'iniziativa di cittadini europei (ND4E) e poi in una petizione indirizzata al PE.
- Di realizzare una *fiscal capacity* dell'Eurozona per la promozione di beni pubblici e politiche economico/sociali europee, alimentate da risorse proprie attraverso la progressiva introduzione di imposte federali europee a partire da quelle sui profitti o i ricavi delle

multinazionali del web e dal recupero dell'elusione determinata dalle esistenti sperequazioni impositive all'interno dell'Unione .

- Di trasformare il Meccanismo Europeo di Stabilità che deve garantire, secondo la tripartizione classica di Musgrave, le funzioni di stabilizzazione nell'UEM, quelle allocative e di redistribuzione per sviluppare l'economia reale dell'UEM e far fronte alle diseguaglianze fra i paesi membri nel quadro di una politica di coesione territoriale, economica e sociale, rinnovata e rafforzata.
- Di perseguire l'obiettivo di una maggiore armonizzazione tra i sistemi fiscali nazionali al fine di ridurre la concorrenza fiscale che ha l'effetto di concentrare il carico fiscale sui fattori meno mobili della produzione e prima di tutti il lavoro.
- Di intraprendere forti iniziative contro il riciclaggio di denaro, l'evasione, l'elusione in particolare nei confronti delle società multinazionali e il "turismo tributario" superando la concorrenza fiscale al ribasso attraverso una reale armonizzazione fiscale europea dando piena attuazione alle conclusioni della Commissione parlamentare europea di inchiesta (PANA)

M. Per rilanciare la dimensione multilaterale nel commercio internazionale

La politica commerciale è fin dalle origini una competenza esclusiva dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona ha apportato significativi passi in avanti estendendo il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo e aprendo il dibattito sul principio della diversità culturale su cui Parlamento europeo e Corte di Giustizia dovranno essere particolarmente attenti nella prossima legislatura.

Noi chiediamo

- Che L'Unione operi per il rilancio di negoziati nell'ambito del WTO, da riformare in diversi aspetti del suo funzionamento e della sua governance, per la promozione e la regolamentazione a livello globale di un commercio internazionale sostenibile ed equo per i paesi meno avanzati, per le economie emergenti e per le economie mature, che nell'evitare protezionismi particolarmente letali per l'Europa comporti il progressivo superamento di dumping sociali, ambientali, sanitari e fiscali.

- la riapertura di una trattativa per un partenariato commerciale e sugli investimenti con gli Stati Uniti che porti crescita sui due lati dell'Atlantico, salvaguardi gli interessi e i diritti di consumatori e lavoratori delle due parti, anche in materia ambientale e sanitaria, non pregiudichi le prerogative dei poteri pubblici nelle attività legislative e giurisdizionali e indichi standard da affermare sul piano globale, innanzi tutto nel quadro dei rapporti con la Cina ed altri grandi paesi emergenti.

European Parliament

Continuation of work in progress from last term

With European elections held on 23-26 May 2019, the eighth parliamentary term formally ends on 1 July 2019, a day before the constituent part-session of the newly elected Parliament. Despite the efforts of the co-legislators, agreement could not be found on a number of legislative proposals before the end of the parliamentary term, and these form a major part of the business that needs to be picked up again in the new term. In order to ensure continuity in its work, therefore, Parliament has adopted rules on how to deal with unfinished files.

Unfinished business in the European Parliament

'Unfinished business' refers to any procedure on which parliamentary work was still ongoing at the end of the parliamentary term, i.e. where the plenary had not taken a final decision. According to Rule 240 (previously Rule 229) of the EP's Rules of Procedure, 'at the end of the last part-session before elections, all Parliament's unfinished business shall be deemed to have lapsed', unless the Conference of Presidents – at the beginning of the new term – decides 'on reasoned requests from parliamentary committees and other institutions to resume or continue the consideration of such matters'. Furthermore, the EP can (Rule 61, previously Rule 63) ask the Commission to refer a proposal again to Parliament for work to restart.

Unfinished files at the end of the eighth parliamentary term

As of June 2019, there are around 168 ongoing ordinary legislative procedure files at different stages of the legislative process. Of these, the EP administration has identified 44 files which remained at an early stage in the legislative process at the end of the last term. There are also a number of other unfinished files (e.g. special legislative procedures, budgetary procedures, and non-legislative procedures). In line with Rule 240, in the early days of the new parliamentary term, the Chair of the Conference of Committee Chairs (CCC) will invite each committee to provide information on the state of play of unfinished files, and on how they intend to handle them (resume work, or ask the Commission to modify or withdraw the proposal). The Conference of Presidents will then decide on which of the proposed files work will resume and in what manner. On the basis of that decision, the President will then inform the Commission and Council of the EP's plans.

Unfinished files at the end of the seventh parliamentary term

On 16 July 2014, the Chair of the CCC wrote to the chairs of all committees requesting them to examine the unfinished files and inform him on how they proposed to proceed. At its meeting on 18 September 2014, the Conference of Presidents took a decision on reasoned requests from parliamentary committees to resume work on 47 files under the ordinary legislative procedure (compared to 23 files carried over from the sixth parliamentary term). On a further 82 files on which a first-reading position had already been adopted in plenary, Parliament asked the Commission to refer its proposal again (Annex I). Work was to resume on 13 files under other legislative procedures (Annex II), while the Commission was asked to withdraw 19 legislative proposals (Annex III) and the Council to re-consult parliament on one file (Annex IV).

The Commission and Council

The Treaties do not set out a specific procedure for handling unfinished legislative files at the end of a parliamentary term, but they do allow the Commission to change a proposal as long as the Council has not acted (Article 293(2) TFEU). For those files where the first reading is concluded in the EP and where Council has already transmitted its first-reading position, Treaty deadlines for second reading must be respected. It should be noted that the joint declaration on practical arrangements for the co-decision procedure stipulates that the institutions coordinate their work, to enable proceedings to be conducted in a coherent and convergent fashion (point 6), with maximum efficiency (point 20).

EPRS | European Parliamentary Research Service

Author: Kristina Grosek, Members' Research Service

PE 637.965 – June 2019

This document is prepared for, and addressed to, the Members and staff of the European Parliament as background material to assist them in their parliamentary work. The content of the document is the sole responsibility of its author(s) and any opinions expressed herein should not be taken to represent an official position of the Parliament. Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised, provided the source is acknowledged and the European Parliament is given prior notice and sent a copy. © European Union, 2019

eprs@ep.europa.eu (contact) http://www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet) http://www.europarl.europa.eu/thinktank (internet) http://epthinktank.eu (blog)

BRIEFING

European Parliament

Understanding the d'Hondt method

Allocation of parliamentary seats and leadership positions

SUMMARY

The allocation of seats in collegiate organs such as parliaments requires a method to translate votes proportionally into whole seats. The 'd'Hondt method' is a mathematical formula used widely in proportional representation systems, although it leads to less proportional results than other systems for seat allocation such as the Hare-Niemeyer and Sainte-Laguë/Schepers methods. Moreover, it tends to increase the advantage for the electoral lists which gain most votes to the detriment of those with fewer votes. It is, however, effective in facilitating majority formation and thus in securing parliamentary operability.

The d'Hondt method is used by 16 EU Member States for the elections to the European Parliament. Furthermore, it is also used within the Parliament as a formula for distributing the chairs of the parliamentary committees and delegations, as well as to distribute those posts among the national delegations within some political groups. Such proportional distribution of leadership positions within Parliament prevents domination of parliamentary political life by only one or two large political groups, ensuring smaller political groups also have a say on the political agenda. Some argue however that this limits the impact of the election results on the political direction of decision-making within Parliament and call for a 'winner-takes-all' approach instead.

Many national parliaments in the EU also distribute committee chairs and other posts proportionally among political groups (either using the d'Hondt method or more informally). Other Member States, however, apply a 'winner-takes-more' approach with only some committee chairs with particular relevance to government scrutiny being reserved for opposition groups, while in the US House of Representatives committee chairs all come from the majority.

This is an update of a 2016 briefing by Eva-Maria Poptcheva.

In this Briefing

- Proportional representation and allocation of seats
- How d'Hondt operates
- The effects of d'Hondt
- The d'Hondt method in the elections to the European Parliament
- Allocation of chairs and other leadership positions in parliaments
- Main references

EPRS | European Parliamentary Research Service

Author: Silvia Kotanidis
Members' Research Service

PE 637.966 – June 2019

EN

Proportional representation and allocation of seats

Electoral systems based on proportional representation emerged with the rise of representative democracy and the extension of electoral suffrage. While the primary aim of non-proportional systems (plurality and majority systems) is to produce stable governments, proportional representation seeks to ensure that the electoral output (votes) is reflected as closely as possible in the electoral outcome (seats). In 1899, Belgium became the first country to adopt a list system of proportional representation, followed by Finland and Sweden.

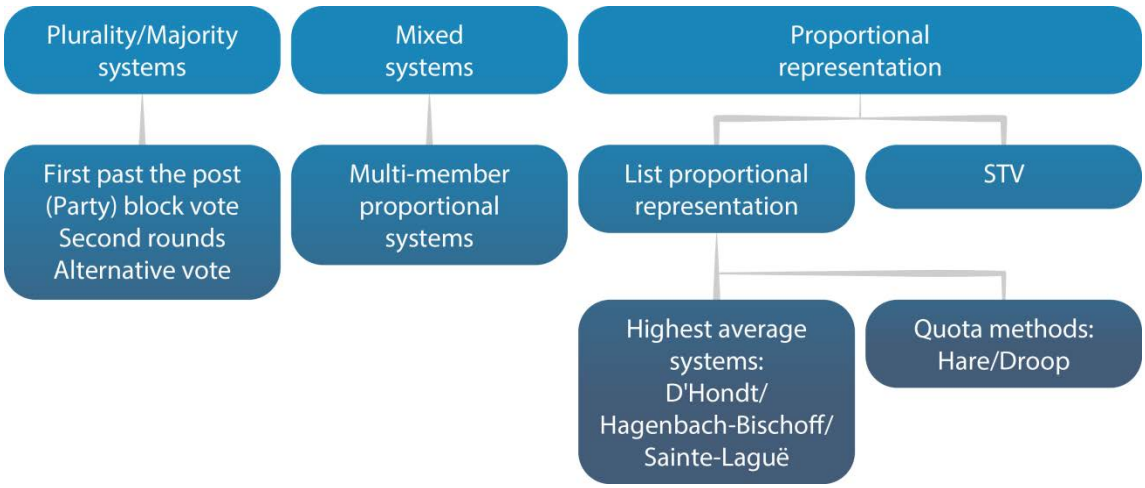
Proportional representation, together with the development of party politics, made it necessary to draw up mathematical methods for the allocation of seats. This is essential, since when several political parties run for election, the proportional share of the seats in a collegiate organ, based on the share of the votes cast, is only rarely a whole number. The challenge therefore lies in allocating an often pre-determined number of whole seats while ensuring that the collegiate organ is a 'microcosm' reflecting as closely as possible the composition determined by the electorate,[1] and likewise, that parliamentary organs (committees, bureau, etc.) are a mirror image of the political plurality in the parliament as a whole.

Proportional representation, plurality and majority systems

Whilst proportional representation systems try to minimise the distortion between a party's share of the vote and its share of parliamentary seats, plurality systems allocate seats to the candidate or candidates with the most votes, rather than assigning seats according to vote shares. In majority systems, candidates are not only required to win a plurality of votes, but rather an overall majority. In mixed systems (such as the multi-member proportional system), representatives are elected through a combination of proportional representation and plurality systems.

There are two main types of proportional representation system: list proportional representation – for which a number of different methods are used – and single transferable vote (STV).[2] For elections to the European Parliament, a system of proportional representation is prescribed by EU law (Article 1(1), Direct Elections Act, as amended in 2002).

Figure 1 – Electoral systems



How d'Hondt operates

There are two types of methods for list systems with proportional representation: **larger remainder systems** (also called 'quota methods') using subtraction (Hare and Droop methods)[3] and **highest average systems** using divisors (d'Hondt, Hagenbach-Bischoff and Sainte-Laguë methods).

The d'Hondt method is named after Belgian lawyer and mathematician, Victor d'Hondt, who developed it in the 1880s as an attempt to better accommodate in parliament Belgium's different linguistic groups and political traditions. However, in the United States it is known as the 'Jefferson method' since Thomas Jefferson proposed its use back in 1792 for elections to the US House of Representatives.

Under the d'Hondt method, each party's total number of votes is repeatedly divided, until all seats are filled, by the divisor *1 + the number of seats already allocated* (i.e. 1, 2, 3, 4, etc.). Each division produces an average, and the list with the 'highest average vote' is awarded the first seat, the next highest the second seat, and so on, until all seats have been allocated (In Table 1, the highest average is marked in bold at each stage of the allocation process).

Table 1 – Simulation for the allocation of eight seats, with three parties

	Party A		Party B		Party C	
Votes received	**10 000**		**6 000**		**1 500**	
Order of seat allocation	Divisor	Average	Divisor	Average	Divisor	Average
1st	1	**10 000**	1	6 000	1	1 500
2nd	2	5 000	1	**6 000**	1	1 500
3rd	2	**5 000**	2	3 000	1	1 500
4th	3	**3 333**	2	3 000	1	1 500
5th	4	2 500	2	**3 000**	1	1 500
6th	4	**2 500**	3	2 000	1	1 500
7th & 8th	5	**2 000**	3	**2 000**	1	1 500
–	6	1 667	4	1 500	1	1 500
Total seats allocated		**5**		**3**		**0**

The d'Hondt method – like other highest average systems, but in contrast to subtraction or quota methods – not only allows the quantitative distribution of seats, but also their distribution according to an **order of precedence**, which is of particular importance where, for instance, parliamentary committee chairs and other leadership positions are distributed, enabling political groups to choose the posts of most interest to them according to the order resulting from the d'Hondt calculation. Precisely because the highest average systems also establish the order of seat allocation, the case could arise that there are two (or more) equal highest averages in particular for the allocation of the last seat. In this case, the seat allocation is either decided by lot, or by referring back to the number of votes received in the elections.

The effects of d'Hondt

Proportionality vs functionality

When allocating seats in a collegiate body the principle of the **equality of votes** has to be respected. This means not only that each voter has the same number of votes, but also that, as a general rule, each vote should have the same chance of influencing the outcome of the elections. The same applies regarding parliamentary seats: each seat needs in principle to have the same possibility to be converted into membership of a parliamentary organ. Any departure from the equality of votes or seats in terms of their chances to influence the final results has to be justified by the need to guarantee higher-ranking imperatives such as the prevention of excessive parliamentary fragmentation.

In this context, strict proportionality in seat allocation is not only impossible since this would lead to the allocation of parts of seats instead of whole seats, but is problematic also in terms of the **operability and functionality** of collegiate organs. This is because strict proportionality may increase fragmentation and thus impede the formation of stable parliamentary majorities.

The d'Hondt method leads to a less proportional allocation of seats than other formulae such as the Hare/ Niemeyer or Sainte-Laguë/Schepers (modified d'Hondt) methods. In general, it tends to reinforce the advantage of the electoral lists gaining higher numbers of votes to the detriment of those that get fewer votes. It should be noted however that all methods for the allocation of seats necessarily lead to a certain number of votes not being taken into account for the allocation of seats, so that a certain degree of disproportionality is inherent to all electoral formulae.

In addition to different electoral formulae for the allocation of seats modifying a strictly proportional result, electoral thresholds are the prime example of a component in electoral systems leading to the ineffectiveness of certain votes (those cast for a party not reaching the threshold), with the aim of preventing excessive parliamentary fragmentation and thus of ensuring parliamentary functionality.

As well as the need to allocate whole seats, whose number is often pre-established (although in a few systems the number can be reduced or increased within certain margins, depending on voting results), methods for the allocation of seats seek to ensure a parliament's operability through facilitating **majority formation**. It should be noted in this sense that, in contrast to many other methods, d'Hondt ensures that an absolute majority in votes is always translated into an absolute majority in seats.[4] On the other hand, while the d'Hondt method guarantees that a party that gains a majority of the votes will also be allocated the majority of seats, a party that has not obtained the majority of votes can nonetheless gain a majority of seats if all other parties have gained fewer votes.

Apparentement

Due to the fact that votes cast for smaller parties can be 'wasted' as they do not amount to enough to obtain a seat, in some countries such lists are allowed to 'pool' their 'wasted' votes, if they announce this before the election, so that they can obtain a seat together, although they had run as separate electoral lists. This is the case in the Netherlands and in Switzerland for example.

Further electoral elements with relevance for proportionality

The electoral formula used for the allocation of seats is not solely responsible for the degree of proportionality of the allocation of seats. Further elements of the electoral system – alone or in interaction with each other – also have a bearing on the proportionality of the electoral outcome, such as the size of the constituency and of the collegiate body, the type of the ballot (closed, open, semi-open lists or single transferable vote), and the number of parties (whether a two-party system or several smaller parties are standing).

Constituency size and number of seats to be distributed

Of particular relevance is the **size of the constituency**. The larger the constituency, the more proportional is the allocation of seats compared with the share of votes cast,[5] which is why many countries have chosen their entire national territory as one single constituency. Sub-division into multiple constituencies leads therefore to increasing disproportionality. It seeks however to promote a stronger bond between voters and representatives than in the case of a single (or multiple) large constituency.

Moreover, the higher the number of seats to be distributed, the higher the degree of proportionality, thus **larger assemblies** have a more proportional distribution of seats than smaller ones.

Overhang seats

In some countries, the size of the legislative assembly is pre-established only to a certain extent and the number of seats can be increased depending on the electoral results. This is the case in Germany, for instance, where **overhang seats** (*Überhangmandate*) can derive from the interaction between first and second votes, with the German electoral system combining proportional representation with majority voting (mixed-member proportional system). So that overhang seats do not lead to other parties losing seats, the total number of members of the Bundestag is increased beyond the initial 598 seats by the equivalent number of overhang seats.

The d'Hondt method in elections to the European Parliament

Member States are free to choose the electoral formula for the allocation of their share of seats in the European Parliament as long as the formula used ensures proportional representation (Article 1(1) Direct Elections Act, as amended in 2002). In 16 EU Member States, the d'Hondt method (or slight variations of it) is used for elections to the European Parliament: Austria, Belgium, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Hungary, Luxembourg, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Spain and the United Kingdom (except in Northern Ireland where STV is used).[6]

Whilst in the majority of Member States the national territory forms a single electoral constituency for the European elections, five Member States divided their territories into multiple constituencies for the 2019 European Parliamentary elections: Belgium, Ireland, Italy, Poland, and the United Kingdom.

Allocation of chairs and other leadership positions in parliaments

D'Hondt method within the European Parliament

Parliament's Rules of Procedure establish that 'the composition of the committees shall, as far as possible, reflect the composition of Parliament', and that 'the proportionality of the distribution of committee seats among political groups must be either the nearest whole number above or the nearest whole number below the proportional calculation (Rule 209 of the Rules of Procedure in force as of 2 July 2019, and interpretation to it). As for the **distribution of the posts of committee chairs and vice-chairs**, Rule 15(2), which by virtue of Rule 213(3) applies also to committees, states that they should be elected taking into account 'the need to ensure an **overall fair representation of Member States and political views, as well as gender and geographical balance**'. To this end, political groups distribute chairs and vice-chairs of parliamentary committees and delegations among themselves through an informal agreement using the d'Hondt method, although the Rules of Procedure do not prescribe its use. The d'Hondt formula is also used to distribute those posts among the national delegations within some political groups.[7]

However, the proportionality sought with this informal agreement among the political groups has to be confirmed formally in a **majority vote** for the election of the committee bureaux in the

committees' constituent meetings (Rule 213 RoP). As a result, committee Members can still vote down a candidate for the chair or vice-chair from a political group that has been informally 'assigned' the post according to the calculation using the d'Hondt method, and choose another one, from either the same or another political group, during the constituent meeting. This was the case in the constitution of several committees in the eighth, term, with the EFDD group's candidates losing the committee vote against candidates from other groups.

Parliament's Vice-Presidents are also nominated taking into account the size of the different political groups, although not in a strictly proportional manner through application of a mathematical formula.[8] Since they are elected in plenary in the order of the number of votes received (usually in several rounds, under Rule 17), smaller political groups that have not forged an agreement with other political groups will normally not obtain a vice-presidency.

Allocation of reports in EP committees

The appointment of rapporteurs is not regulated in the Rules of Procedure, but committees use variations of a points system. Each political group receives a quota of points proportionate to its size. Reports and opinions are then distributed by the political group coordinators on the committee between the different political groups. The number of points each subject is worth depends on the importance of the topic and the type of report.[9]

Parliament's proportional allocation of chairs and vice-presidencies prevents the domination of parliamentary political life by only one or two large political groups, thus also giving smaller political groups a say on the political agenda. This is all the more important given the fact that no political group has yet had an absolute majority in the European Parliament. Experts have argued however that the combination of a proportional electoral system for the elections to the EP and the proportional allocation of positions within Parliament to a great extent prevents the outcome ('result') of the elections making a sufficient impact on decision-making within Parliament.[10] Therefore, some have proposed to replace the use of the d'Hondt system for the distribution of chairs and the (relatively) proportional distribution of vice-presidencies with a 'winner-takes-all' or at least 'winner-takes-more' system, so as to better reflect the political preferences of the majority of voters and to ensure a direct effect of the electoral results on agenda-setting and the direction of policy-making by Parliament.[11] A look at the rules and practices of national parliaments shows that this change would not be an exception in parliamentary practice (see below).

It should be noted in this context that there appears to have been some tendency in the 2014-2019 term away from a strictly proportional distribution of leadership posts towards favouring a winning coalition, giving smaller political groups part of such a coalition a better standing than with the strict application of d'Hondt.[12]

Allocation of posts within national parliaments

The method for the allocation of seats on parliamentary committees, chairs, rapporteurships and so on is only very rarely expressly established in parliamentary rules of procedure, but is most often determined by parliamentary practice and subject to negotiations between political groups.

Some national parliaments use the d'Hondt method too when allocating seats on their parliamentary committees or when distributing different official posts such as vice-chairs, committee chairs, etc. In the Finnish Parliament for instance, committee chairs are first quantitatively distributed immediately after the elections using the d'Hondt method, so that the number of chairs received by each parliamentary group is proportional to the number of parliamentary seats that it has gained. Then the largest parliamentary group chooses first which committee chairs it wants, then the second largest group, and so on until all chairs have been allocated.[13] The German Bundestag calculates the distribution and the order of distribution of seats on parliamentary committees based on the Sainte-Laguë/Schepers method (modified d'Hondt method). In Austria, both the seats on parliamentary committees and the chairs and deputy chairs

are distributed between the parliamentary groups according to the d'Hondt system, whereas rapporteurships are determined on a case-by-case basis.[14]Sweden uses the Saint-Laguë method.

In some EU Member States' national parliaments, chairs of parliamentary committees are distributed proportionately among political groups but based on a political agreement between groups rather than using a specific formula. This is the case in Belgium, Denmark, Luxembourg, the Netherlands, Portugal,[15] Spain (Congreso), Romania, Sweden and for the select committees of the United Kingdom's House of Commons.[16]

The proportional distribution of committee chairs is however not the rule in all national parliaments. In the French *Assemblée nationale*, the bureau of each standing committee reflects the political make-up of the House and represent all of its members (Article 39(2), Rules of Procedure), which does not mean however that the chairs of the committees have to be distributed proportionately too. In fact, of the eight standing committees, seven are chaired by members from the majority political group, the only exception being the Committee on Finance. The Rules of Procedure provide that the Committee on Finance is chaired by a member from an opposition party (Article 39(3)). The same practice applies to the French Senate. A similar rule aimed at ensuring more effective parliamentary scrutiny over the executive can be found in the Swedish Parliament, where the chair of the Committee on the Constitution is always held by a member from an opposition party while the others are distributed upon agreement. In Germany, parliamentary practice reserves the chair of the Budget Committee for an MP from an opposition group.

In some Member States, committee chairs are simply elected by majority, meaning that the political group holding the most seats in parliament (and thus in the committee concerned) provides the chair. However in some cases, like, Slovakia, Latvia and Lithuania, majority parties do concede some of the chairs to an opposition party, although not in a strictly proportional manner, applying rather a 'winner-takes-more' approach. In the Spanish Congress of deputies there is a proportional distribution of chairs in committees, while the Senate applies a 'winner takes more' approach other than for the committee on budget. The most distinct case of majority party domination of leadership positions is the US House of Representatives, where all committee chairs have to be from the majority party (Rule X 5(c)(1) of the Rules of Procedure).

Main references

Donatella M Viola (ed.), *Routledge handbook of European elections*, Routledge, 2016.

David M Farrel, *Electoral systems: a comparative introduction*, Palgrave Macmillan, 2011.

Friedrich Pukelsheim, *Proportional Representation – Apportionment Methods and Their Applications*, Springer International Publishing, 2014.

Jochen Rauber, 'Das Ende der Höchstzahlen? Zuteilungsmethodik für Parlaments- und Ausschusssitze auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand', *NVwZ*, 2014, pp. 626-630.

ENDNOTES

[1] According to John Adams as quoted in HF Pitkin, *The concept of representation*, 1967, University of California Press, p. 60, a legislative assembly 'should be an exact portrait, in miniature, of the people at large as it should think feel, reason and act like them'.

[2] Under this system the voter has one vote but can rank the candidates in order of their first, second, third, etc. choice. To be elected, a candidate needs to receive a minimum number of votes.

[3] 'Quota methods' operate by calculating a quota based on the relation between the total number of valid votes cast and the number of seats to be distributed. The quota is equivalent to the number of votes a party needs in order to win a seat. The number of votes cast for each electoral list is divided by the quota in order to calculate how many seats are to be allocated to each list. Usually any places which remain to be elected when no list has a complete quota left are distributed to the lists with the highest remaining fraction of a quota. See Electoral Reform Society, European Democracies, London 2004.

[4] J Rauber, 'Das Ende der Höchstzahlen? Zuteilungsmethodik für Parlaments- und Ausschusssitze auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand', *NVwZ*, 2014, p. 628.

[5] D Farell, *Electoral systems: a comparative introduction*, 2011, p. 74.

[6] D M Viola, *Routledge handbook of European elections*, London, 2016, p. 735. In the Netherlands, a quota system is used in a first step, whilst the remaining seats are allocated according to a highest average calculation. In France, the Hare system, combined with d'Hondt, is used in the overseas territories.

[7] A. Teasdale, 'd'Hondt system', in A. Teasdale and T. Bainbridge, *The Penguin Companion to European Union*, 4th edition, London, 2012 (additional website entry).

[8] See for the distribution of vice-presidencies and committee chairs in the EP, G. Sabbati, European Parliament: Facts and Figures, European Parliamentary Research Service, April 2018.

[9] See also R. Corbett, F. Jacobs, D. Neville, *The European Parliament*, 9th edition, John Harper, London, 2016, pp. 184-185.

[10] S. Hix, *What's wrong with the European Union and how to fix it*, Cambridge 2008, p. 139.

[11] Ibidem. pp. 142-143.

[12] It should be noted in this sense that whilst the ECR group (70 seats at the beginning of the term) had one chair in the legislature 2014-2019, ALDE managed to secure three chairs (with 68 seats in July 2014). See G. Sabbati, Size of political groups in the new EP, European Parliamentary Research Service, July 2014.

[13] European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), ECPRD request No 2099 on the distribution of chairmanships in parliaments, 2012 (accessible only from within the EP).

[14] ECPRD request No 2158 on the set-up and membership of parliamentary committees, 2012 (accessible only from within the EP).

[15] In Portugal, rapporteurships for legislative dossiers are distributed according to the d'Hondt method and in some cases on an ad hoc basis.

[16] H. White, 'Selecting the select committees – what happens next?', Institute for Government, May 2015.

DISCLAIMER AND COPYRIGHT

This document is prepared for, and addressed to, the Members and staff of the European Parliament as background material to assist them in their parliamentary work. The content of the document is the sole responsibility of its author(s) and any opinions expressed herein should not be taken to represent an official position of the Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised, provided the source is acknowledged and the European Parliament is given prior notice and sent a copy.

© European Union, 2019.

Photo credits: © European Union 2018 -EP; Mathieu Cugnot.

eprs@ep.europa.eu (contact)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

http://epthinktank.eu (blog)