



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra: Politiche dell'Unione Europea

***IL LIBRO BIANCO DI JUNCKER SUL FUTURO DELL'EUROPA:
GENESI E PROSPETTIVE***

RELATORE

Prof. LUCIANO MONTI

CANDIDATO

CRISTINA LIPARI

Matr. 077722

ANNO ACCADEMICO 2016-2017

Il Libro bianco di Juncker sul futuro dell'Europa: genesi e prospettive

Indice

Introduzione.....	3
1. Contestualizzazione del Libro bianco.....	5
1.1 Analisi dell'iter progettuale che ha portato al Libro bianco.....	5
1.2 Analisi del contesto europeo: un'Europa divisa tra euroscettici ed europeisti.....	8
1.3 L'Europa come attore globale di fronte alle sfide della globalizzazione.....	12
2. Focus sui cinque scenari.....	17
2.1 Cosa sono i cinque scenari.....	17
2.2 Descrizione ed analisi degli scenari.....	19
3. Prospettive del Libro bianco alla luce delle dichiarazioni succedute gli: un'Europa a più velocità con una particolare attenzione per le tematiche sociali.....	31
3.1 Analisi delle dichiarazioni che hanno portato all'affermazione di un' Europa a più velocità.....	31
3.2 Analisi delle attuali cooperazioni rafforzate.....	33
3.2 Le aree d'azione privilegiate e l'importanza di un'Europa sociale e vicina ai suoi cittadini.....	36
Conclusione.....	39
Bibliografia.....	41
Sitografia.....	42
Abstract.....	44

Introduzione

“La via da percorrere non è facile né sicura, ma deve essere percorsa e lo sarà.”¹

Il 60° anniversario dai Trattati di Roma è stato celebrato in una fase di incertezza circa l'avvenire dell'Unione europea, un'Unione la cui stabilità è minacciata sia dall'esterno che dall'interno. Infatti, se a livello globale la crescente affermazione degli altri attori internazionali sta provocando un ridimensionamento del ruolo dell'UE; anche da un punto di vista interno il processo di integrazione europea si vede minato dalla crescita dei movimenti euroscettici, sovranisti ed independentisti, che lo scorso 23 giugno hanno registrato il loro primo risultato concreto con la vittoria del *“leave”* al referendum per l'uscita del Regno Unito dall'Unione. In questo contesto, si riconosce la necessità di *“rafforzare e riformare l'Unione”*². Ma non solo, a questa presa di coscienza sia accompagna la consapevolezza del fatto che, affinché il dibattito sull'avvenire dell'Europa sia produttivo, questo non debba essere *“ridotto ad una scelta binaria tra più o meno Europa”*³.

Per questa ragione, il 1 marzo 2017 il Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker ha presentato il *“Libro bianco sul futuro dell'Europa”*, che ha lo scopo di *“orientare il dibattito sul futuro dell'Europa, offrendo una serie di spaccati del potenziale stato dell'Unione da qui al 2025”*⁴. Per assolvere al suo obiettivo, il Libro bianco presenta cinque diversi scenari che corrispondono ad altrettanti livelli di integrazione, nei quali si declinano in diverse maniere sei tipi di politiche: mercato unico e commercio; unione economica e monetaria; Schengen, migrazione e sicurezza; politica estera e difesa; bilancio UE e capacità di ottenere risultati.

Coerentemente con questo invito alla riflessione, l'obiettivo di questo elaborato vuole essere l'analisi degli scenari prefigurati da Juncker, della loro genesi e delle loro prospettive, soprattutto alla luce delle dichiarazioni dei leader degli Stati membri e delle istituzioni europee, che hanno espresso le loro preferenze al riguardo.

Nel primo capitolo si guarderà alla genesi del Libro, analizzando il contesto nel quale, ed in virtù del quale, è stato elaborato. In primo luogo, si guarderà al contesto istituzionale, con attenzione ai documenti e alle dichiarazioni che lo hanno preceduto, e che tracciano uno percorso di lungo periodo all'interno del quale il Libro bianco è un punto di snodo fondamentale. In secondo luogo, si analizzerà il contesto interno in cui si trova al momento l'Unione, il cosiddetto *“stato dell'Unione”*. Nel farlo si osserverà, facendo uso dei sondaggi di opinione, la percezione che i cittadini europei hanno dell'azione dell'Unione, per poi notare come una bassa soddisfazione delle *performance* europee abbia portato al proliferare di correnti euroscettiche che

¹ Colorni E., Rossi E., Spinelli A., *“Manifesto di Ventotene”*, Ventotene 1941 (pag. 14)

² Commissione Europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2016: verso un'Europa migliore*. Strasburgo, 15/09/2016

³ Commissione Europea, *“Libro bianco sul futuro dell'Europa”*, Bruxelles, marzo 2017

⁴ *ibid.*

minacciando, e nel caso della Brexit, provocando, una disgregazione dell'Unione, mettono in luce l'urgenza di una riddiscussione del progetto di integrazione. Per osservare la presenza di tali forze politiche, si analizzeranno i percorsi ed i risultati elettorali dei partiti euroscettici più influenti del dibattito politico europeo, guardando sia alle elezioni nazionali che a quelle europee. Infine, si passerà ad un esame del contesto globale in cui l'Unione si muove come attore delle relazioni internazionali. Anche il contesto esterno, infatti, è stato un input alla riddiscussione del futuro dell'Europa, dal momento che, come lo stesso libro bianco asserisce: "l'aumento dell'influenza delle economie emergenti accentua la necessità per l'Europa di parlare con una sola voce e di agire sfruttando il peso collettivo delle sue singole componenti"⁵.

Il secondo capitolo sarà invece dedicato ad un'analisi dei cinque scenari, del loro effetto sulle politiche e della loro applicabilità in questa fase storica dell'Unione.

Nel terzo capitolo, infine, si guarderà al *feedback* che i leader europei e i rappresentanti delle istituzioni hanno dato al Libro bianco. A tal fine si considererà innanzi tutto alla Dichiarazione di Roma, che "rappresenta la conclusione del processo di riflessione politica avviato il 16 settembre 2016 a Bratislava a seguito dei risultati del referendum nel Regno Unito nel giugno 2016"⁶. Di grande importanza sarà anche il Summit di Versailles del 5 marzo 2017, che rappresenta un tassello fondamentale per l'analisi delle prospettive del Libro bianco, in virtù della sua formazione "insolita"⁷, che ha visto riunirsi i soli leader di Italia, Spagna, Francia e Germania. Dopo aver identificato lo scenario su cui ricade la preferenza della maggior parte dei leader europei, si guarderà ai settori prioritari su cui si focalizzerà l'agenda politica europea negli anni a venire.

Gli strumenti utilizzati per la stesura di questo elaborato sono stati in primo luogo i documenti messi a disposizione dal sito delle istituzioni dell'Unione Europea, come le dichiarazioni, i resoconti delle riunioni o i libri di riflessione a proposito delle tematiche che il Programma di Roma ha posto al centro dell'agenda politica, come la gestione della globalizzazione e le questioni sociali. In secondo luogo, sono state utilizzate varie banche dati, come quella del Fondo Monetario Internazionale ed i dati dei sondaggi di opinione messi a disposizione dall'Eurobarometro. In terzo luogo, specialmente per la stesura del terzo capitolo, che analizza eventi avvenuti negli scorsi mesi, sono stati consultati gli articoli dei quotidiani nazionali ed internazionali.

⁵ Ibid.

⁶ "Riflessione politica sul futuro dell'Unione Europea", Politiche, sito del Consiglio Europeo (1 maggio '17)

⁷ Moussanet Marco, "Nasce l'Europa a due velocità" *Il Sole 24 Ore*, 7 marzo 2017, n. 65 anno 153 pag. 5

Capitolo 1

Contestualizzazione del Libro bianco

1.1 Analisi dell'iter progettuale che ha portato al Libro bianco

A nove mesi dalle celebrazioni per il 60° anniversario dei trattati di Roma, un importante evento ha scosso l'UE e le sue istituzioni: la vittoria del 52% dei britannici che il 23 giugno 2016 hanno votato per il “*leave*”.

A seguito di questo recesso, gli altri ventisette paesi ed i loro leader si sono trovati nella condizione di ridiscutere il futuro dell'Europa: questo processo ebbe inizio con il vertice di Bratislava del 16 settembre 2016, primo vertice informale in cui gli stati si sono riuniti nella formazione a 27. Prima dell'incontro, il Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk scrisse una lettera in cui presentava un'analisi della situazione e delle sfide che gli altri stati membri si trovavano a fronteggiare. Nella lettera, scritta il 13 settembre, Tusk parla di un “momento veramente storico”⁸, dal momento che gli Stati membri si trovano a rispondere ad una duplice sfida: non si tratta solo di portare avanti i negoziati con il Regno Unito, ma anche di dimostrare che essere membri dell'Unione sia positivo, mantenendo e mostrando una coesione interna ed un'unanimità di intenti⁹. Questo secondo obiettivo emerge in tutta la sua urgenza: Tusk infatti nella lettera afferma che “ciò di cui abbiamo bisogno più che mai sia una conferma del senso della nostra comunità”¹⁰.

Due giorni dopo la diffusione della lettera di Tusk, il Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker tenne il Discorso sullo stato dell'Unione. Anche in questa sede il tema della collaborazione fra gli Stati membri fu centrale: le sue preoccupazioni in merito sono enucleate nelle seguenti frasi:

*“[...] Ma mai prima d'ora ho visto così poca intesa tra i nostri Stati membri.
Così pochi settori in cui sono disposti a collaborare.
Mai prima d'ora ho sentito così tanti leader parlare unicamente dei loro problemi interni, senza menzionare l'Europa o citandola solo di passaggio.
Mai prima d'ora ho visto i rappresentanti delle istituzioni dell'UE definire priorità completamente diverse, talvolta in aperto contrasto con i governi e i Parlamenti nazionali.
È come se non vi fosse più alcuna interazione tra l'UE e le sue capitali nazionali.
Mai prima d'ora ho visto i governi nazionali così indeboliti dalle forze del populismo e paralizzati dalla paura della sconfitta alle prossime elezioni.
Mai prima d'ora ho visto così tanta frammentazione, e così poca condivisione nella nostra Unione [...]”¹¹.*

⁸ Consiglio Europeo, *Lettera del Presidente Tusk prima del vertice di Bratislava*. Comunicato stampa del 13/09/2016.

⁹ *ibid.*

¹⁰ *ibid.*

¹¹ Commissione Europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2016: verso un'Europa migliore*. Strasburgo, 15/09/2016

Alla luce di queste problematiche, sia strutturali sia legate alla particolarità del momento, Juncker continua il discorso affermando la necessità di una “visione a lungo termine”¹², che sarebbe stata presentata dalla Commissione in un Libro bianco, da discutersi in occasione del 60° anniversario dei trattati, un Libro bianco proteso a mostrare come “rafforzare e riformare la nostra Unione”.¹³ Questo discorso sullo stato dell’Unione, quindi, può essere interpretato come il primo passo per arrivare alla definizione del programma di lavoro della Commissione.

Tuttavia, per scorgere il documento in cui venne annunciata per la prima volta la prospettiva di un Libro bianco sul futuro dell’Europa, bisogna fare un passo indietro fino al 22 giugno 2015. In tale data venne presentata la cosiddetta “Relazione dei cinque Presidenti”, che prende questo nome proprio per la stretta collaborazione in cui lavorarono i presidenti delle cinque istituzioni dell’Unione Europea per la sua stesura: Juncker, infatti, venne coadiuvato da Donald Tusk, presidente del Consiglio Europeo, Jeroen Dijsselbloem, presidente dell’Eurogruppo, Mario Draghi, presidente della BCE e Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo.¹⁴

Questa Relazione, come suggerisce il suo titolo originario, “Completare l’Unione Economica e Monetaria dell’Europa”, riguardasolo l’Unione Economica e Monetaria (UEM), e fornisce un percorso in tre tappe per il suo miglioramento, all’interno del quale il Libro bianco è un punto di snodo fondamentale, in quanto ha il compito di “preparare la transizione dalla fase 1 alla fase 2”.¹⁵

La prima fase è stata chiamata “Approfondire facendo”, ed ha uno svolgimento previsto dal 1 luglio 2015 al 30 giugno 2017.¹⁶ Durante questa fase si deve fare uso degli strumenti esistenti messi a disposizione dai trattati ora in vigore per fare dei progressi su quattro fronti¹⁷:

- Unione economica all’insegna “della convergenza, della prosperità e della coesione sociale”¹⁸, attraverso delle riforme strutturali;
- Unione finanziaria: completando l’Unione bancaria e quella dei mercati dei capitali, quest’ultima di vitale importanza per le imprese, anche piccole e medie, che in questo modo potrebbero beneficiare dell’accesso ad altre fonti di finanziamento¹⁹
- Unione di bilancio;
- Unione politica, che passi attraverso un rafforzamento del ruolo delle istituzioni

¹² *ibid.*

¹³ *ibid.*

¹⁴ Commissione Europea, Comunicato stampa: *La Relazione dei cinque presidenti stabilisce un piano per rafforzare l’Unione economica e monetaria dell’Europa a partire dal 1° luglio 2015*. Bruxelles, 22 giugno 2015 (15 maggio 2017)

¹⁵ Commissione Europea, *Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa*.

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ *ibid.*

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ *ibid.*

Nel corso della seconda fase, dal nome “Completare l’UEM”²⁰, introdotta dal Libro bianco, il processo di convergenza dovrebbe diventare più vincolante, e verrebbe formalizzato attraverso l’individuazione di standard di riferimento di carattere giuridico.²¹

Ciò che si auspica per la terza fase, che dovrebbe iniziare al più tardi entro il 2025²², è arrivare ad avere un’UEM autentica e funzionante, e che riesca ad attrarre gli altri Stati membri che attualmente non vi aderiscono²³, e a ciò dovrebbero essere funzionali le misure previste per la seconda fase. Attrarre gli altri Stati membri nell’UEM sarebbe un risultato di primaria importanza anche per l’integrazione europea: infatti, come affermano Marco Buti e Lucio R. Pench, la politica monetaria è l’unica eccezione alla natura ibrida dell’UE, che non è riconducibile né ad un’organizzazione internazionale né ad una federazione²⁴. Questo, continuano i due autori, fa della BCE “la sola istituzione compiutamente federale dell’UE, con un ambito esclusivo di competenze direttamente esercitate su uno degli elementi centrali della sovranità politica ed economica”.

Quindi, qualora si realizzasse l’auspicio di riuscire ad attrarre tutti gli Stati membri verso l’UEM, si andrebbe a risolvere il problema individuato da Giuseppe Di Gaspare della “*governance a geometria variabile*”, cioè della non coincidenza tra spazio finanziario ed eurozona²⁵. Egli infatti nota come questa mancata unificazione sia stata il veicolo attraverso cui l’UE ha importato la crisi dei derivati originatasi negli USA, e ciò è avvenuto perché il Regno Unito, che faceva parte dell’unione finanziaria ma non di quella monetaria, ha agito da “*free rider istituzionale*”²⁶ “senza preoccuparsi delle conseguenze sulla stabilità del sistema bancario e, in particolare, dell’euro”²⁷.

Alla luce di ciò, si può affermare che il Libro bianco non vada considerato come un documento isolato, bensì come un tassello all’interno del percorso previsto della Relazione dei cinque presidenti, che, nella migliore e più auspicabile delle ipotesi, potrebbe avere come punto di arrivo un’unificazione tra UE e UEM, che farebbe venir meno i problemi di cooperazione (o mancata cooperazione) derivanti dalla “*governance a geometria variabile*”

²⁰ *ibid.*

²¹ *ibid.*

²² *ibid.*

²³ *ibid.*

²⁴ Buti Marco, Pench Lucio R., “Serve l’Unione Fiscale”, Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l’Italia*. Roma: LUISS University Press, 2017. pag. 99

²⁵ Di Gaspare Giuseppe, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. CEDAM, 2011. pag. 393

²⁶ *ibid.*

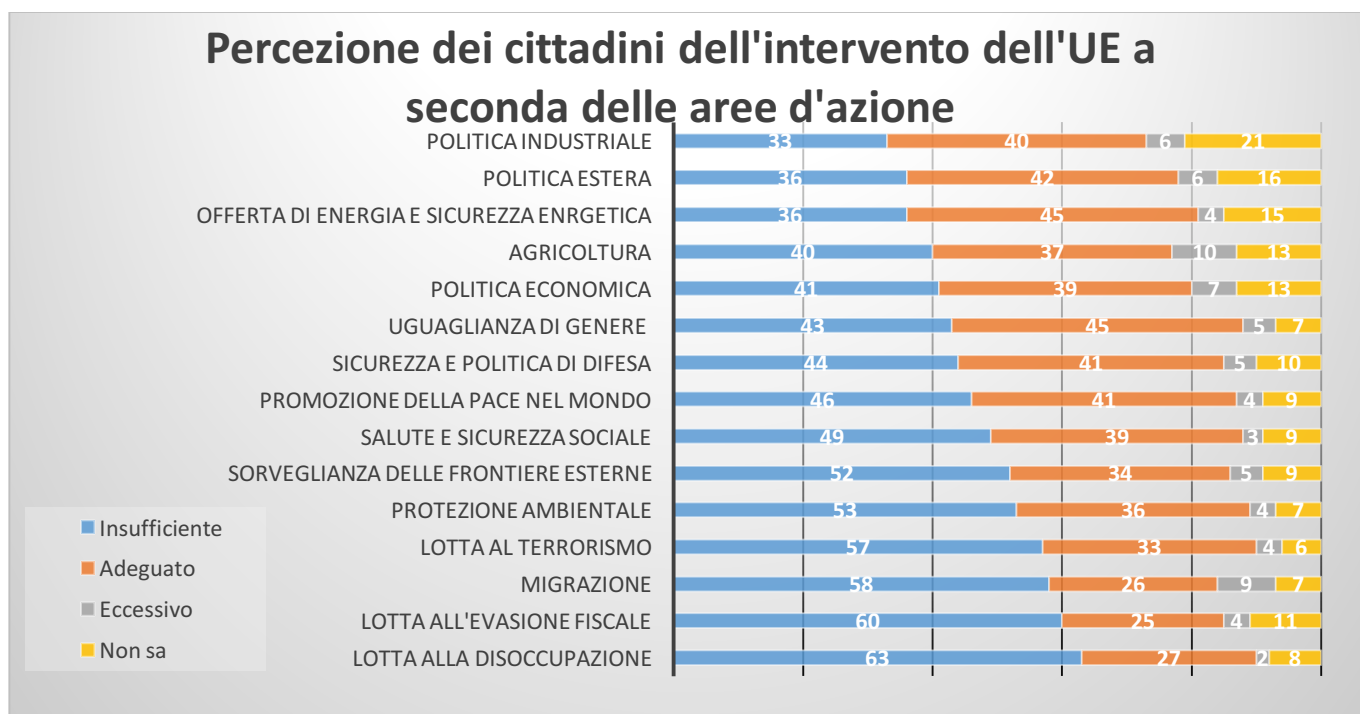
²⁷ *ibid.* pag. 394

1.2 Analisi del contesto europeo: un'Europa divisa tra euroscettici ed europeisti

L'UE sta attualmente vivendo una crisi di consenso: lo stesso Libro bianco prende atto del fatto che la fiducia nelle sue istituzioni sta diminuendo e che oggi “solo un terzo dei cittadini ha fiducia nell'UE, contro circa la metà degli europei di dieci anni fa”²⁸. Questa disaffezione è in parte dovuta ad una percezione negativa delle *performance* dell'UE nei suoi vari campi d'azione: durante questi anni caratterizzati dalla crisi economica, le aspettative dei cittadini non sono state soddisfatte dalle politiche europee.

Ad analizzare la percezione che i cittadini hanno dell'azione europea è intervenuto nell'aprile di quest'anno un sondaggio dell'European Parliamentary Research Service²⁹. Durante il sondaggio è stato chiesto ad un campione di cittadini europei il loro giudizio sull'azione dell'UE in quindici specifiche aree d'interesse, illustrate nel Grafico 1. Il risultato è piuttosto negativo: solo in quattro aree la percentuale dei cittadini soddisfatti è maggiore di quella degli insoddisfatti, ed in sei delle quindici aree l'azione dell'UE è stata considerata insufficiente da più della metà del campione di cittadini europei. Osservando i settori in cui i cittadini sono più scontenti, si può affermare che le cause della disaffezione sono rinvenibili in due macro-aree: da una parte la crisi economica e le sue conseguenze sociali e dall'altra il controllo delle frontiere, come causa di problemi di immigrazione e di minaccia terroristica.

Grafico 1: Percezione dei cittadini dell'intervento dell'UE a seconda delle aree d'azione³⁰



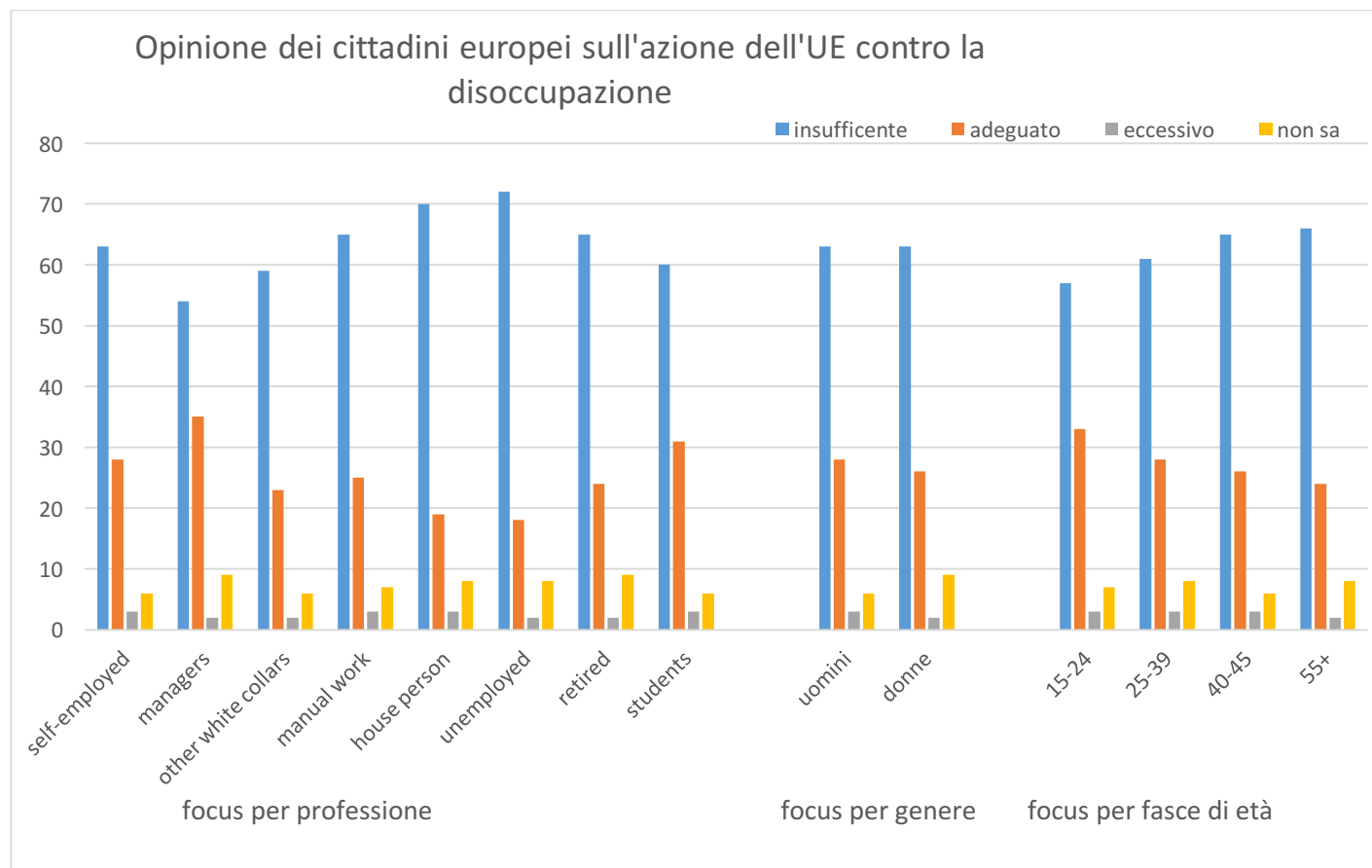
²⁸ Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell'Europa”, Bruxelles, marzo 2017

²⁹ Eurobarometro, *two years until the 2019 European elections*. Public opinion monitoring series (16 maggio 2017)

³⁰ Grafico di elaborazione propria. Fonte dei dati: Eurobarometro, *two years until the 2019 European elections*. Public opinion monitoring series. pp 42-46

Per quanto riguarda il problema economico, i dati riportano che il 63% dei cittadini europei considerano insufficienti le azioni portate avanti dall'UE per contrastare la disoccupazione. La particolarità del dato, messa in luce nel Grafico 2, è che dividendo i cittadini per genere, per gruppi di età e gruppi occupazionali, all'interno dei vari gruppi tale opinione sia pressoché uniformemente condivisa: ciò è dunque indice di un malcontento diffuso.

Grafico 2: Opinione dei cittadini europei sull'azione dell'UE contro la disoccupazione³¹



A questa problematica è legato a doppio filo il tema della pressione migratoria, in quanto, come ricorda Franco Bassanini, l'eredità della crisi finanziaria, che pesa ancora su molti paesi europei, “rende credibile il timore di una concorrenza dei migranti nell'accesso a beni scarsi, come l'occupazione e i servizi di *welfare*”³². La protezione delle frontiere esterne dell'UE non è considerata sufficiente dal 52% dei suoi cittadini³³, e il malcontento è più alto nei paesi mediterranei, con dei picchi di insoddisfazione che arrivano a toccare il 73% in Grecia ed il 60% in Italia, paesi che si trovano a subire i limiti del sistema di Dublino, a cui si farà riferimento nel capitolo 2.1.

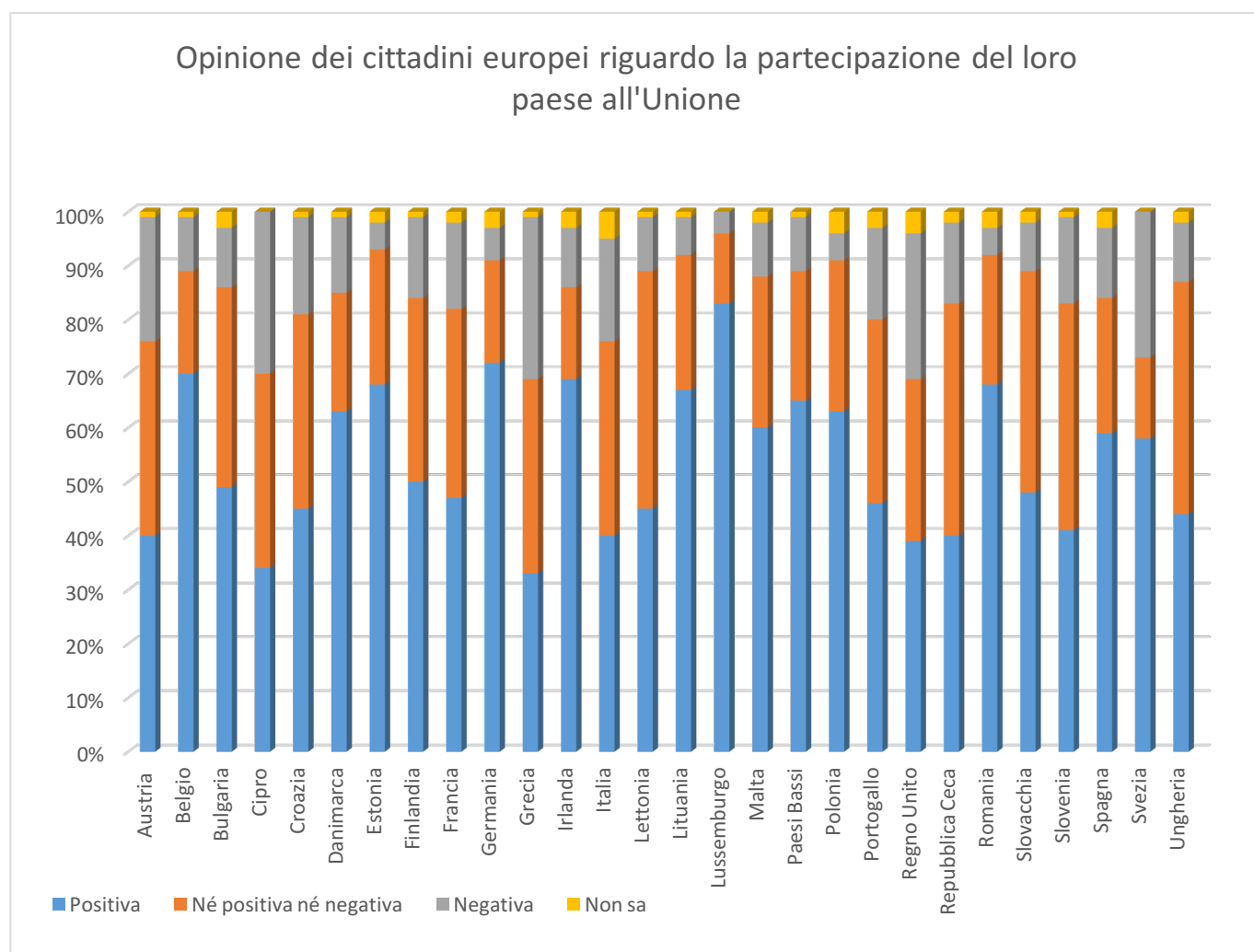
³¹ Grafico di produzione propria. Fonte dei dati: Eurobarometro, *two years until the 2019 European elections*. Public opinion monitoring series. pag 41

³² Bassanini Franco, “La sfida dell'immigrazione”, Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l'Italia*. op. cit. pag. 141

³³ Eurobarometro, *two years until the 2019 European elections*. Public opinion monitoring series. pag. 73

Il Libro bianco riconduce questa percezione del divario tra promesse e risultati a due cause: la poco chiara suddivisione delle competenze nazionali e comunitarie e il fatto che il ruolo positivo dell'UE non sia percepibile dal cittadino se non viene adeguatamente pubblicizzato a livello locale³⁴, argomentando che “non sempre le comunità locali sanno che la vicina azienda agricola, la rete di trasporti che utilizzano e le università sono in parte finanziati dall'UE”³⁵. Nel Grafico 3 si rende conto dell'opinione dei cittadini europei sulla partecipazione del loro paese all'UE.

Grafico 3: Opinione dei cittadini europei riguardo la partecipazione del loro paese all'Unione³⁶



Il Libro bianco riconosce altresì che “questo vuoto viene colmato con troppa facilità da retoriche populiste e nazionaliste”³⁷, infatti questa perdita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee è stata terreno fertile per la propaganda dei partiti euroscettici, che negli ultimi anni stanno acquisendo un posto di sempre maggiore rilievo, tanto nel dibattito politico nazionale che nelle istituzioni europee. Ed è proprio alle elezioni europee

³⁴ Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell'Europa”, Bruxelles, marzo 2017

³⁵ *ibid.*

³⁶ Grafico di produzione propria. Fonte dei dati: Eurobarometro, “A due anni dalle elezioni europee del 2019”, sondaggi d'opinione del Parlamento Europeo (sito dell'eurobarometro, 11 maggio 2017)

³⁷ Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell'Europa”, Bruxelles, marzo 2017

che questi partiti ottengono risultati migliori, spesso più alti di quelli che ottengono nelle consultazioni a livello nazionale.³⁸ Le due ragioni per cui ciò avviene sono state messe in luce dal dossier del Sole 24 Ore “Geografia del populismo in Europa”: *in primis* si considera il fatto che le elezioni europee vengano percepite dagli elettori come “elezioni di second’ordine”³⁹, in cui quindi votare per partiti più estremisti è considerato meno rischioso, ed in secondo luogo si nota che il sistema proporzionale (sistema adottato dalla maggior parte dei paesi per queste elezioni) garantisce alle minoranze una maggiore rappresentatività⁴⁰. A questi due elementi bisognerebbe aggiungere, per quanto riguarda le elezioni europee del 2014, il malcontento nei confronti dell’Unione in una situazione di crisi economica che durava ormai da cinque anni, a causa del già citato divario tra aspettative e risultati concreti.

I partiti euroscettici più influenti nel dibattito politico odierno sono l’United Kingdom Independence Party (UKIP), guidato dal 2006 al 2016 da Nigel Farage, che lo scorso anno ha passato il testimone a Paul Nuttal; il Front National (FN) di Marine Le Pen; il Partij voor de Vrijheid (PVV, Partito per la Libertà) dell’olandese Gert Wilders; l’Alba Dorata in Grecia e gli italiani Lega Nord e Movimento 5 Stelle.

L’UKIP è fra tutti il più organizzato, nonché l’unico che nell’ultimo anno è riuscito a realizzare l’uscita del proprio paese dall’Unione, obiettivo che campeggia nei programmi di tutti i partiti sopra citati. L’euroscetticismo ha fatto sempre parte della storia britannica, basti pensare che il primo referendum sulla permanenza nell’UE fu nel ’75, solo due anni dopo il suo ingresso nella CEE. Questa disaffezione britannica è misurabile anche con un altro dato, ovvero il tasso di partecipazione alle elezioni europee, che durante tutta la permanenza del Regno Unito nell’Unione non ha mai superato il 40%⁴¹. Questo risultato raggiunto dall’UKIP ha allarmato l’opinione pubblica europea, o almeno della sua componente europeista, come dimostra il timore per una “Nexit” o una “Frexit” che incombeva alla vigilia in Olanda e in Francia, elezioni chiave per il futuro dell’Europa.

In Francia già dalle elezioni europee del 2014 l’euroscetticismo ha fatto un vero e proprio balzo in avanti, portando il Front National a quadruplicare il risultato delle elezioni del 2009: il partito di Marine Le Pen è infatti passato da un 6,3% ad un 24,9%, ottenendo 32 seggi, ben 28 in più di quelli della precedente tornata elettorale.⁴² Il FN negli ultimi tre anni è riuscito ad imporre in maniera crescente la sua presenza all’interno del panorama partitico francese, arrivando ad ottenere alle elezioni presidenziali del 2017 il 21,30% dei consensi⁴³, con un programma ed una campagna elettorale fortemente anti-UE. Questo risultato senza

³⁸ Cima R., Guidoni C. “*Geografia del populismo in Europa*”. Fondazione David Hume per il Sole 24 Ore. pag. 5 (sito del Sole 24 Ore, 12 maggio 2017)

³⁹ *ibid.*

⁴⁰ *ibid.*

⁴¹ *ibid.*

⁴² *ibid.* pag. 16

⁴³ “*Résultats présidentielle 2017*”, Élections. lefigaro.fr (13 maggio 2017)

precedenti per questo genere di elezioni ha permesso al FN di accedere al secondo turno e sfidare En Marche. Il risultato del secondo turno, che ha segnato la vittoria del candidato europeista Macron con il 66,1% dei voti⁴⁴, lascia ben sperare sulla prosecuzione dell'integrazione europea, oltre ad allontanare lo spettro di una "Frexit". In questo senso si è espresso anche il presidente della Commissione Europea Juncker in una lettera indirizzata al neoletto Presidente della Repubblica francese e diffusa su Twitter, in cui afferma: "[...] da parte mia, sono contento che le idee che lei ha difeso di un'Europa forte e progressista che protegge tutti i suoi cittadini siano quelle che la Francia porterà sotto la sua presidenza nel dibattito sull'avvenire dell'Europa [...]"⁴⁵.

In Olanda invece il PVV vide un decremento dei suoi consensi alle elezioni europee del 2014, alle quali ottenne il 13%, contro il 17% del 2009⁴⁶. Nonostante ciò, il partito è cresciuto in termini di consensi elettorali a livello nazionale, registrando alle elezioni legislative del 2017 un aumento del 3% rispetto alle elezioni del 2012 ed ottenendo 20 seggi alla camera bassa, contro i 15 del 2012⁴⁷. Questa crescita però non è bastata al partito di Geert Wilders ad imporsi: è stato il Partito Popolare per la Libertà e la Democrazia ad ottenere la maggioranza alle elezioni del 15 marzo 2017, con il 21,3% dei voti e la conquista di 33 seggi⁴⁸. Anche in questo caso, quindi, si è registrata una vittoria dell'europeismo sull'euroscetticismo.

Da questa analisi del contesto interno si desume che la fiducia verso le istituzioni europee, benché sensibilmente diminuita, non sembra essere persa del tutto, o almeno non vacilla così tanto da trasformarsi in fiducia verso delle alternative antisistema.

1.3 L'Europa come attore globale di fronte alle sfide della globalizzazione

Osservando l'UE come soggetto delle relazioni internazionale a livello globale, si nota come il suo peso relativo si stia fisiologicamente ridimensionando. È questo l'effetto dell'espansione delle economie emergenti, che proprio in virtù di questa loro situazione stanno sperimentando uno sviluppo caratterizzato da tassi di crescita più elevati rispetto a quelli delle economie già stabili. Questo fenomeno può essere osservato alla luce di vari dati: il Libro bianco prende ad esempio la diminuzione delle quote europee nel PIL e nella popolazione mondiali e la relativa stabilità della spesa militare dei paesi europei in confronto alle ingenti risorse destinate a questo settore dalle superpotenze mondiali⁴⁹. Di seguito un'analisi di questi valori.

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ <https://twitter.com/JunckerEU> (visualizzato il 13 maggio 2017)

⁴⁶ Cima R., Guidoni C. "Geografia del populismo in Europa". *op. cit.*, pag. 19 (12 maggio 2017)

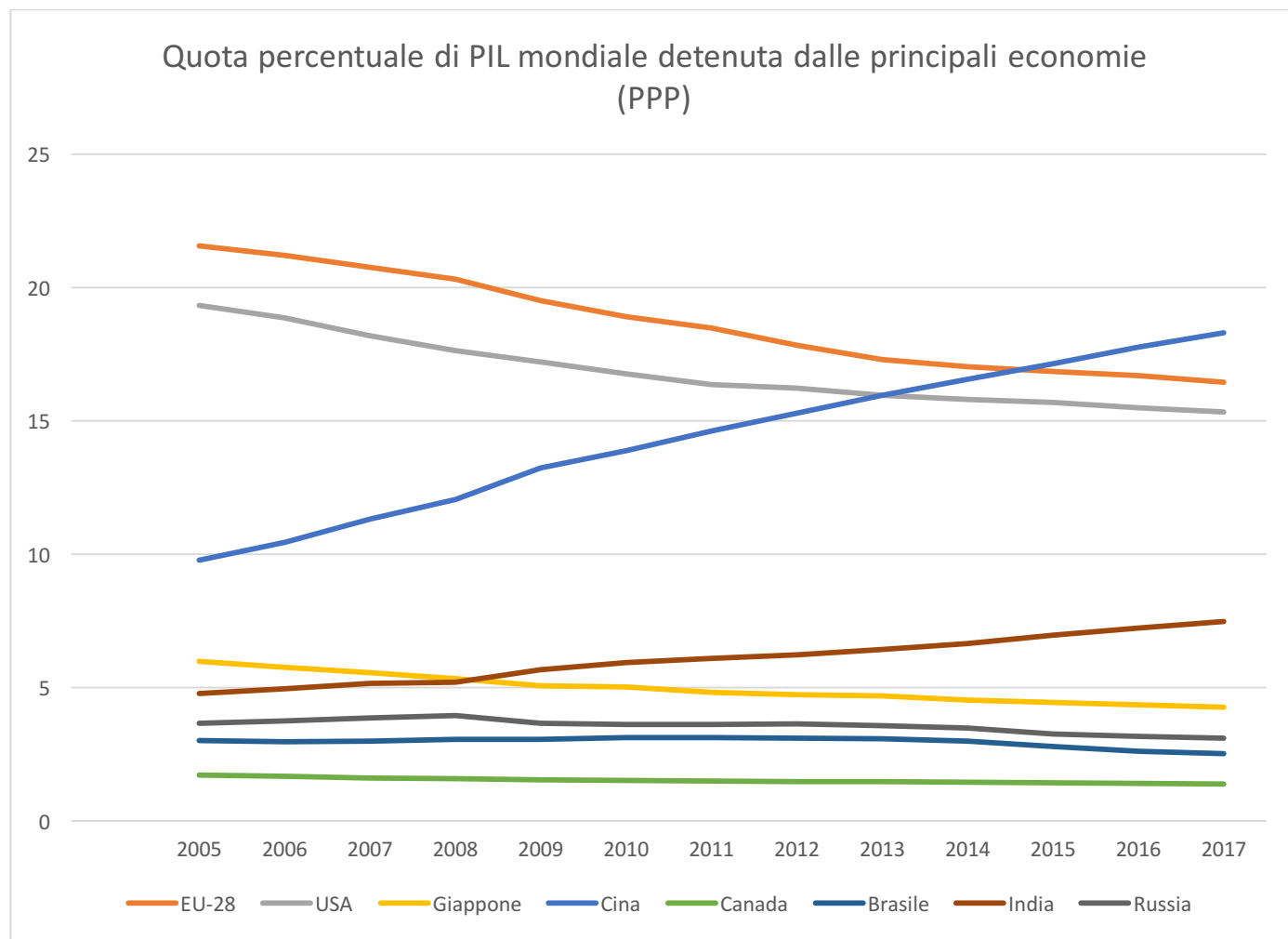
⁴⁷ "Elezioni in Olanda, vincono i liberali di Rutte. Wilders respinto, non vi siete liberati di me", Esteri, la Repubblica.it (13 maggio 2017)

⁴⁸ *ibid.*

⁴⁹ Commissione Europea, "Libro bianco sul futuro dell'Europa", Bruxelles, marzo 2017

Per quanto riguarda la percentuale europea del PIL mondiale, si può notare dal Grafico 4 che già nel 2015 il primato è passato dall'UE alla Cina, e secondo le previsioni del FMI fatte al 2022 il divario fra EU e Cina peggiorerà: le due potenze deterranno rispettivamente il 15% e il 20% del PIL mondiale, di cui anche l'India inizierà a detenere una quota considerevole, stimata al 9%⁵⁰. Le previsioni per il futuro sono aggravate dal fatto che al peso economico dell'UE bisognerà sottrarre l'apporto del Regno Unito.

Grafico 4: Quota percentuale di PIL mondiale detenuta dalle principali economie (PPP)⁵¹



Allo stesso modo, anche la percentuale Europea della popolazione mondiale è in diminuzione. Secondo le stime fornite dal Libro bianco, mentre nel 1900 in Europa viveva un quarto della popolazione mondiale, ora ci vive solamente il 6%, che diventerà un 4% nel 2060⁵². Per affrontare il tema delle sfide della globalizzazione, la Commissione Europea ha emesso il “Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione”⁵³, in cui, servendosi della Figura 1 si mette in luce come il tasso di crescita demografica

⁵⁰ FMI “*World Economic Outlook Database, April 2017*”, Data, International Monetary Fund (14 maggio 2017)

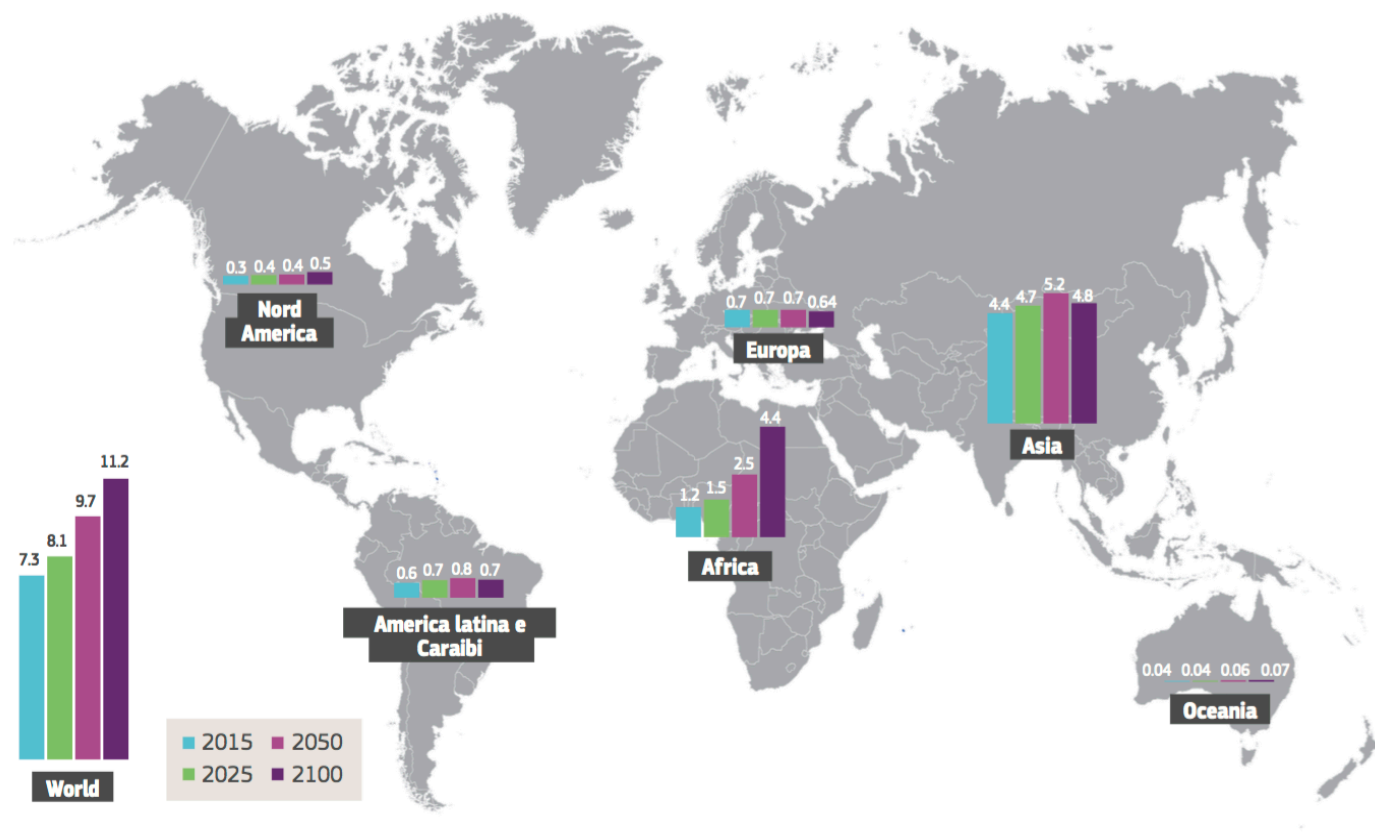
⁵¹ Grafico di produzione propria. Fonte dei dati: FMI “*World Economic Outlook Database, April 2017*”, Data, International Monetary Fund (14 maggio 2017)

⁵² Commissione Europea, “*Libro bianco sul futuro dell’Europa*”, Bruxelles, marzo 2017

⁵³ Commissione Europea, “*Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*”, Bruxelles, 10 maggio 2017

europeo sia fra i più bassi del pianeta. Il Documento commenta questo dato affermando che: “Questo potrebbe portare a un ordine mondiale multipolare con potenze politiche, tecnologiche, economiche e militari diverse, ma offrirà anche nuovi e vasti mercati per le imprese europee”⁵⁴.

Figura 1: Tassi di crescita demografica per aree geografiche⁵⁵



Fonte: Nazioni Unite (2015).

In questo contesto appare chiaro che “la prosperità dell’Europa e la sua capacità di difendere i nostri valori sulla scena mondiale continueranno a dipendere dalla sua apertura e dalla solidità dei suoi legami con i partner”⁵⁶, legami che sono però pesantemente messi in discussione, come denota la sospensione per le trattative del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) voluta dal Donald Trump, come già preannunciava durante la campagna elettorale. A ciò fa riferimento il Documento di riflessione sulla Globalizzazione, il quale afferma che i negoziati multilaterali per la rimozione delle barriere abbiano subito una battuta d’arresto a scapito di una reviviscenza del protezionismo, anche ad opera di paesi da sempre favorevoli all’economia aperta⁵⁷. Tuttavia, quello che Cesare Merlini chiama “Fattore Trump”⁵⁸ può essere

⁵⁴ *ibid.*

⁵⁵ *ibid.*

⁵⁶ Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell’Europa”, Bruxelles, marzo 2017

⁵⁷ Commissione Europea, “Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione”, Bruxelles, 10 maggio 2017

⁵⁸ Merlini Cesare, “Il fattore Trump”, Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l’Italia, op. cit.* pag. 117

vissuto dall'UE, come egli afferma, non come un rischio, ma piuttosto come un'opportunità per gli Stati membri di avere una “reazione centripeta” in risposta alla politica estera⁵⁹.

I paesi in via di sviluppo, oltre ad aumentare il loro peso relativo nell'economia, stanno anche aumentando esponenzialmente la loro spesa in materia di difesa. La tabella 1 mostra come la Russia e l'India lo scorso anno abbiano raddoppiato la spesa del 2005, mentre la Cina la ha quadruplicata. Questo aumento è destinato a continuare, come mostrano le previsioni al 2045 esposte nel Libro bianco, che prospettano una spesa di 1335 miliardi di dollari per gli USA e di 1270 per la Cina a fronte di una spesa quasi invariata per le potenze europee (stimata a 87 miliardi di dollari per la Francia e 63 per la Germania)⁶⁰

Tabella 1: Spesa militare per paese misurata in dollari correnti al tasso di cambio dell'anno dato⁶¹

	2005	2016
USA	503 miliardi di \$	611 miliardi di \$
Cina	45 miliardi di \$	215 miliardi di \$
India	23 miliardi di \$	55 miliardi di \$
Russia	27 miliardi di \$	69 miliardi di \$
Regno Unito	55 miliardi di \$	48 miliardi di \$
Francia	52 miliardi di \$	55 miliardi di \$
Germania	38 miliardi di \$	41 miliardi di \$
Italia	33 miliardi di \$	27 miliardi di \$

Questo ridimensionamento dell'UE porta alcuni *competitors* esteri a non riconoscere a pieno titolo l'Unione come superpotenza. L'analista russo Vitalij Tret'jakiv sostiene che “per debolezza bellica e irrilevanza politica, l'Unione Europea non è ancora o non è più da ritenersi una superpotenza”⁶², mentre il Consigliere di Putin in Politica Estera Sergej Karaganov afferma che “l'Europa, con la sua enorme eredità culturale e la sua forte economia non può ambire al ruolo di terzo polo finché non ristrutturerà il suo progetto, ben incamminato verso il collasso”⁶³.

In questo contesto, il Libro bianco afferma che “il rapido aumento dell'influenza delle economie emergenti accentua la necessità per l'Europa di parlare con una sola voce e di agire sfruttando il peso delle singole componenti”.⁶⁴ Pertanto è auspicabile, come afferma Merlini, che si realizzi una “solidarietà comprensiva”

⁵⁹ *ibid.*

⁶⁰ Commissione Europea, “Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione”, Bruxelles, 10 maggio 2017

⁶¹ Tabella di produzione propria. Fonte dei dati: Stockholm International Peace Research Institute “*Military expenditure database*”, datas for world regions from 1988 to 2016 (14 maggio 2017)

⁶² Tret'jakov Vitalij, “Mosca e Washington incompatibili sul pianeta terra” in Limes 2/2017 pag. 94

⁶³ Karaganov, Sergej, “La vittoria della Russia e il nuovo concerto delle nazioni” in Limes 2/2017 pag 100

⁶⁴ Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell'Europa”, Bruxelles, marzo 2017

tra i paesi dell'Unione in risposta alle incertezze relative sia al contesto della sicurezza che dello sviluppo economico interdipendente.⁶⁵

⁶⁵ Merlini Cesare, "Il fattore Trump", Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l'Italia. op. cit.*, pag. 117

Capitolo 2

Focus sui cinque scenari

2.1 Cosa sono i cinque scenari

I cinque scenari non vogliono essere degli esiti finali tra i quali gli Stati devono scegliere nel definire il futuro dell'Europa, né delle descrizioni monolitiche che si escludono a vicenda. Sono piuttosto una modalità inedita per affrontare la questione dell'integrazione europea, promuovendo un dibattito su tale questione ed evitando di ridurla ad “una scelta binaria tra più o meno Europa”⁶⁶, approccio definito nello stesso Libro bianco “fuorviante e semplicistico”⁶⁷. Gli scenari sono la descrizione di diversi percorsi che potrebbero essere potenzialmente presi dagli Stati membri, percorsi che cambiano a seconda del grado di integrazione e collaborazione con cui gli Stati deciderebbero di proseguire il loro percorso all'interno dell'Unione; le possibilità che si descrivono, infatti, “variano dallo status quo a un cambiamento del raggio d'azione delle priorità, fino a un balzo parziale e collettivo in avanti”⁶⁸. Per ogni scenario, inoltre, vengono illustrate le conseguenze che i vari livelli di integrazione avrebbero in diversi aspetti, come quello del mercato unico e del commercio; dell'Unione economica e monetaria; dell'Unione doganale e della sicurezza; della politica estera e di difesa; del bilancio ed infine si analizza come influirebbero sulla capacità di ottenere risultati.⁶⁹

Il punto di partenza, nonché prerequisito fondamentale per questo cammino, è che i 27 Stati membri procedano insieme⁷⁰; mentre il punto di arrivo, o meglio, l'orizzonte verso il quale vengono proiettate queste previsioni è il 2025, in coerenza con la scansione temporale prevista nella già analizzata Relazione dei Cinque Presidenti, che indica proprio il 2025 come data limite entro la quale realizzare la terza fase.

Riguardo l'impostazione del libro bianco e la decisione di proporre ben cinque scenari c'è una divergenza di vedute: da una parte Alberto Quadrio Curzio definisce Juncker “un provocatore sul futuro dell'Europa”⁷¹, che attraverso gli scenari mostra la volontà di porre dei forti interrogativi sia ai paesi che alle istituzioni europee, affinché prendano una decisione sul tipo di Europa che auspicano⁷². Di tutt'altro avviso è invece Fabbrini, che ha definito il Libro Bianco “un contributo modesto e confuso”⁷³ che dice “più cose sulla crisi in cui versa la Commissione che sulla crisi in cui si trova l'UE”⁷⁴, a causa della mancanza di un quadro di riferimento e di

⁶⁶ Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell'Europa”, Bruxelles, marzo 2017

⁶⁷ *ibid.*

⁶⁸ *ibid.*

⁶⁹ *ibid.*

⁷⁰ *ibid.*

⁷¹ Quadrio Curzio, Alberto “Juncker «provocatore» sul futuro dell'Europa”, *Il Sole 24 Ore*, 7 marzo, Numero 65, 2017. pp 1 e 5

⁷² *ibid.*

⁷³ Fabbrini Sergio, “La visione confusa del futuro dell'Europa”, *Il Sole 24 Ore*, 5 marzo 2017 pp. 1-2

⁷⁴ *ibid.*

una strategia che, individuando delle priorità da seguire, indichi il percorso per uscire dalla crisi.⁷⁵ A suo parere il Libro soffre in primis dell'intoccabilità del principio dell'Unione a 27⁷⁶, principio che definisce irrealistico (a causa delle possibili derive nazionalistiche dovute alle dinamiche analizzate nel capitolo 1.2) e la cui difesa porterebbe ad un irrigidimento del funzionamento dell'UE, da cui conseguirebbe una differenziazione delle politiche ed uno sgretolamento del quadro comune⁷⁷. Dal momento che, come continua Fabbrini, le politiche incidono sulla vita dei cittadini, ne deriverebbe una maggiore difficoltà da parte degli stessi a comprendere il processo decisionale. Tutto ciò giocherebbe a scapito della loro percezione del del funzionamento dell'Unione e, di conseguenza andrebbe a vantaggio del sovranismo nazionalista⁷⁸. Una seconda pecca che Fabbrini individua nel Libro bianco è il fatto che gli scenari siano presentati “come se non ci fossero limiti o restrizioni alle competenze che un'unione può assumere”.⁷⁹ Tuttavia, è probabile anche che questa scelta sia dovuta al fatto che, come argomenta Beda Romano, la Commissione sia stata volutamente diplomatica proprio a causa del “difficile anno elettorale”⁸⁰ in paesi dal peso determinante che avrebbe reso difficile assumere una posizione comune all'interno della Commissione.⁸¹

Nell'introdurre la descrizione di questi cinque “spaccati del potenziale stato dell'Unione da qui al 2025”⁸², il Libro bianco mette in luce il fatto che le scelte che si opereranno andrebbero a determinare il ruolo dell'Europa al cospetto delle trasformazioni avvenute e che avverranno, trasformazioni che “l'Europa può subire o può cercare di guidare”⁸³

⁷⁵ Fabbrini Sergio, “Sesto scenario: l'Unione federale”, Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l'Italia*, *op. cit.*, pag. 166-167

⁷⁶ *ibid.*

⁷⁷ *ibid.*

⁷⁸ *ibid.*

⁷⁹ *ibid.*

⁸⁰ Romano, Beda “Juncker, ecco i cinque scenari, compresa la Ue a più velocità”, *Il Sole 24 Ore*, 1 marzo 2017

⁸¹ *ibid.*

⁸² Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell'Europa”, Bruxelles, marzo 2017

⁸³ *ibid.*

2.2 Descrizione ed analisi degli scenari

- Scenario 1: “Avanti così”

Figura 2: impatto sulle politiche dello scenario 1⁸⁴



Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico, compresi i settori energetico e digitale; l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	Miglioramento graduale del funzionamento della zona euro	Graduale incremento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne; evoluzione verso un sistema comune di asilo; maggiore coordinamento sulle questioni di sicurezza	Progressi circa l'esprimersi all'unisono sugli affari esteri; cooperazione più stretta in materia di difesa	In parte modernizzato per rispecchiare il programma di riforme concordato a 27	Il programma d'azione positivo produce risultati concreti; il processo decisionale rimane difficile da capire; la capacità di ottenere risultati non sempre risponde alle aspettative

Questo scenario ipotizza un mantenimento dello “status quo”, situazione in cui, com'è stato finora, l'efficienza del processo decisionale e dello sviluppo delle politiche dipendono dalla capacità di coordinazione degli Stati e dalla loro volontà di far prevalere le necessità collettive a quelle nazionali⁸⁵.

In questo scenario, per stimolare la crescita, si punta su un rafforzamento del mercato unico, ed i due settori su cui si vuole fare leva sono il digitale e l'energetico. La necessità di investire in questi due settori era già stata messa in luce dal Presidente Juncker, che inserì i propositi di “un mercato unico digitale connesso” ed “un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici”⁸⁶ nel suo “Programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico”⁸⁷ (Programma) esposto il 15 luglio 2014 in occasione del Discorso di apertura della plenaria del Parlamento europeo. Per quanto riguarda il digitale, nel Programma emerge l'auspicio di uscire dai “compartimenti stagni”⁸⁸ delle regolamentazioni nazionali in tale settore, dal momento che un migliore coordinamento avrebbe avuto, e

⁸⁴ *ibid.*

⁸⁵ *ibid.*

⁸⁶ Juncker, Jean-Claude, “Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico”, Discorso di apertura della plenaria del Parlamento Europeo. Strasburgo, 15 luglio 2014

⁸⁷ *ibid.*

⁸⁸ *ibid.*

potrebbe avere, come conseguenza la nascita di un mercato unico del digitale in cui le imprese dovrebbero sottostare alle stesse norme.⁸⁹ Come emerge dal documento “La via dopo Roma”, quello del digitale è un settore di cui si sfrutta poco il potenziale nell’UE: basti pensare che solo il 7% delle piccole e medie imprese (PMI) vende oltre frontiera⁹⁰. Per quanto riguarda il settore energetico, nel Programma del 2014 si prendeva atto dell’eccessiva dipendenza dalle importazioni di combustibile e gas, dovuta alla scarsità di risorse nella maggior parte dei paesi dell’Unione⁹¹, e si proponevano due vie d’uscita per ridurla. La prima consiste nel migliorare l’efficienza energetica, andando più in là dei target previsti dall’Obiettivo 2020 ed aumentare la quota di energie rinnovabili, auspicando per l’Europa un futuro come leader nel campo di questo tipo di energie.⁹² In secondo luogo si proponeva di “integrare le nostre infrastrutture e unire il nostro potere contrattuale nei confronti dei paesi terzi”⁹³. Se si decidesse di seguire questo invito, gli Stati membri nel loro insieme avrebbero un peso geopolitico di maggior rilievo, che potrebbe permettere all’Unione di continuare ad essere un soggetto primario nelle relazioni internazionali.

Per quanto riguarda le questioni della lotta all’immigrazione e della sicurezza, i progressi non sarebbero certi, ma dipenderebbero piuttosto dalla volontà delle autorità nazionali a collaborare fra loro attraverso lo scambio di informazioni⁹⁴. Ciò che si prevede, nel Libro bianco, è un miglioramento della cooperazione sia nella gestione delle frontiere che nell’instaurazione di un sistema comune di asilo, grazie anche al contributo della guardia di frontiera e costiera europea. Tuttavia, questo risultato non è scontato, se si pensa che i passi fatti per aumentare la cooperazione in questo settore sono stati timidi, come ad esempio avvenne con il “Regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea”, che ha rafforzato l’agenzia FRONTEX, pur mantenendone la sua impostazione intergovernativa⁹⁵.

Per quanto l’impatto delle politiche, lo stesso Libro bianco, alla sezione dedicata alla “Capacità di ottenere risultati”, afferma che questa non sempre potrebbe corrispondere alle aspettative, poiché “il processo decisionale rimane difficile da capire”⁹⁶. Pertanto la distanza tra cittadini e istituzioni rimarrebbe invariata.

Questo scenario, alla luce delle riflessioni fatte nel primo capitolo sulle grandi trasformazioni a cui l’Europa dovrebbe far fronte, o addirittura guidare, appare poco ambizioso. Ma non si tratta solo di cambiamenti interni: come ricorda Fabbrini, questo scenario sembra non prendere in considerazione il fatto che l’Unione si troverà

⁸⁹ *ibid.*

⁹⁰ Commissione Europea, “*La via dopo Roma. Un mercato unico forte e connesso*”

⁹¹ Juncker, Jean-Claude, “*Un nuovo inizio per l’Europa. Il mio programma per l’occupazione, la crescita, l’equità e il cambiamento democratico*”, Discorso di apertura della plenaria del Parlamento Europeo. Strasburgo, 15 luglio 2014

⁹² *ibid.*

⁹³ *ibid.*

⁹⁴ *ibid.*

⁹⁵ Gros Daniel, “Controllo delle frontiere: il compromesso possibile”, Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l’Italia, op.cit.*, pag. 149

⁹⁶ Commissione Europea, “*Libro bianco sul futuro dell’Europa*”, Bruxelles, marzo 2017

presto a prendere decisioni che incideranno sul suo assetto istituzionale con le negoziazioni sulla Brexit, durante le quali si dovrà rivedere sia la redistribuzione dei seggi al parlamento europeo sia i contributi nazionali del bilancio comunitario⁹⁷.

- Scenario 2: “Solo il mercato unico”:

Figura 3: impatto sulle politiche dello scenario 2⁹⁸



Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico delle merci e dei capitali; le norme continuano a essere diverse; libera circolazione delle persone e dei servizi non garantita completamente	Limitata cooperazione nella zona euro	Assenza di una politica unica su migrazione e asilo; ulteriore coordinamento in materia di sicurezza a livello bilaterale; maggiore sistematicità dei controlli alle frontiere interne	Alcune questioni di politica estera sono sempre più trattate a livello bilaterale; il coordinamento della difesa resta ai livelli attuali	Rifocalizzato sul finanziamento delle funzioni essenziali per il mercato unico	Il processo decisionale è forse più facile da capire, ma la capacità di azione collettiva è limitata; le questioni di interesse comune devono spesso essere risolte a livello bilaterale

In questo scenario le priorità dell’Unione verrebbero ridefinite in modo da rendere centrale la cooperazione per il mantenimento ed il potenziamento del mercato unico, mentre le questioni emergenti di politica estera come l’immigrazione, la difesa ed il clima uscirebbero dalla sfera di cooperazione per essere trattate, sempre più spesso, in maniera bilaterale⁹⁹. A causa della minore cooperazione in tutti gli ambiti che esulano dal mercato unico, l’Unione avrebbe sempre più difficoltà a concordare al suo interno delle posizioni comuni da esprimere all’esterno su materie rilevanti a livello globale, come la gestione della globalizzazione, la promozione del commercio internazionale ed il cambiamento climatico¹⁰⁰, e ciò porterebbe ad una sua perdita di peso politico e di potere contrattuale. Ad esempio, sarebbe sempre più difficile per l’Unione svolgere l’importante ruolo di mediatore che ha svolto per gli accordi di Parigi sul clima. Sarebbe altresì complicato raggiungere degli accordi commerciali con i nostri partner extraeuropei “perché gli Stati membri non riescono

⁹⁷ Fabbrini Sergio, “La visione confusa del futuro dell’Europa”, *Il Sole 24 Ore*, 5 marzo 2017 pp. 1-2

⁹⁸ Commissione Europea, “*Libro bianco sul futuro dell’Europa*”, Bruxelles, marzo 2017

⁹⁹ Commissione Europea, “*Libro bianco sul futuro dell’Europa*”, Bruxelles, marzo 2017

¹⁰⁰ *ibid.*

a concordare priorità comuni o perché alcuni di essi bloccano la ratifica” come prevede lo stesso Libro bianco¹⁰¹

Come ricorda Fabbrini, abbracciare questo scenario porterebbe a cancellare tutto ciò che è stato costruito dopo Maastricht, come l’Eurozona e la BCE.¹⁰² Sembrerebbe un paradosso, infatti, occuparsi del mercato unico senza occuparsi più dell’integrazione monetaria ed economica. Ciò sarebbe peraltro in netto contrasto con ciò che auspicava Juncker nel suo Programma del 2014, in cui affermava che per promuovere la convergenza del mercato del lavoro avrebbe voluto “proseguire la riforma dell’Unione economica e monetaria”¹⁰³ e sottolineava la necessità di un completamento delle norme europee sulle banche per completare l’Unione dei mercati dei capitali, che avrebbe migliorato l’accesso al credito per le PMI¹⁰⁴.

L’importanza di un’unione bancaria e finanziaria per agevolare l’accesso al credito viene in rilievo proprio considerando le caratteristiche distintive del mercato unico europeo. Come riporta Luciano Monti, il mercato unico è formato per la maggior parte da piccole e microimprese, che insieme danno impiego al 49,1% dei lavoratori europei¹⁰⁵, e la loro competitività è vincolata alla loro capacità di accesso ai prestiti bancari¹⁰⁶, che varia di Stato in Stato a causa della frammentazione dei servizi finanziari. Come sottolinea Monti, i servizi finanziari frammentati portano a variazioni dei tassi d’interesse nei diversi Stati, e quindi ad una differente capacità di accesso al credito da parte delle imprese: nei paesi più colpiti dalla crisi, le imprese hanno visto aumentare i tassi d’interesse sperimentando una maggiore difficoltà ad ottenere mutui, diventando così meno competitive rispetto alle loro analoghe in altri paesi europei in cui i tassi d’interesse erano più bassi¹⁰⁷. Infatti, per rendere competitivo il mercato unico, sarebbe necessaria una politica di potenziamento all’accesso ai finanziamenti per le imprese e le start-up; infatti, le prime devono fare i conti con il difficile accesso ai *venture capital*, e le seconde vedono disincentivato ogni loro tentativo di espandersi verso i mercati internazionali dalle difficoltà di accesso al credito e da numerosi altri vincoli finanziari.¹⁰⁸

Alla luce di ciò, è possibile affermare che concentrare, e limitare, la cooperazione al solo obiettivo del mantenimento del mercato potrebbe essere deleterio per la concorrenzialità delle imprese europee, che soffrirebbero di un mancato coordinamento della politica monetaria e bancaria.

¹⁰¹ *ibid.*

¹⁰² Fabbrini Sergio, “La visione confusa del futuro dell’Europa”, *Il Sole 24 Ore*, 5 marzo 2017 pp. 1-2

¹⁰³ Juncker, Jean-Claude, “*Un nuovo inizio per l’Europa. Il mio programma per l’occupazione, la crescita, l’equità e il cambiamento democratico*”, Discorso di apertura della plenaria del Parlamento Europea. Strasburgo, 15 luglio 2014

¹⁰⁴ *ibid.*

¹⁰⁵ Monti Luciano, *Politiche dell’Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, Roma, 2016 pp 219-222

¹⁰⁶ *ibid.*

¹⁰⁷ *ibid.*

¹⁰⁸ *ibid.*

Lo stesso Libro bianco, inoltre, riconosce che in questo scenario l'integrità della moneta unica e la sua capacità di rispondere agli shock non sarebbe garantita.¹⁰⁹

Un'altra previsione che contrasta con lo spirito dello scenario è quella che si fa a proposito della libera circolazione dei lavoratori: questa non sarebbe completamente garantita a causa della difficoltà che si riscontrerebbero nel concordare nuove norme comuni sulla loro mobilità¹¹⁰. In questo modo si giungerebbe all'ulteriore paradosso per cui, nonostante l'unico oggetto di cooperazione degli Stati europei sarebbe il mercato unico, verrebbe messa in discussione la libera circolazione dei lavoratori, che lo stesso Juncker definì "uno dei capisaldi" del mercato unico nel suo Programma del 2014¹¹¹.

- Scenario 3: "Chi vuole di più fa di più"

Figura 4: impatto sulle politiche dello scenario 3.¹¹²

 Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
v. "Avanti così", il mercato unico è rafforzato e l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	v. "Avanti così", tranne per un gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in settori come la fiscalità e le norme sociali	v. "Avanti così", tranne per un gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di sicurezza e giustizia	v. "Avanti così", tranne per un gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di difesa concentrandosi sul coordinamento militare e sulla condivisione di equipaggiamenti	v. "Avanti così"; bilanci supplementari messi a disposizione da alcuni Stati membri nei settori in cui decidono di fare di più	v. "Avanti così", un programma d'azione positivo a 27 produce risultati; alcuni gruppi conseguono risultati maggiori agendo insieme in determinati settori; il processo decisionale diventa più complesso

Questo scenario prevede un'Unione che nel suo insieme procede secondo la linea attuale, la stessa del primo scenario ("Avanti così"), a cui il Libro bianco rimanda per descrivere gli effetti sulle politiche che si avrebbero seguendo questa strada. La differenza con il primo scenario è che in questo si prevede la possibilità, per gli

¹⁰⁹ Commissione Europea, "Libro bianco sul futuro dell'Europa", Bruxelles, marzo 2017

¹¹⁰ *ibid.*

¹¹¹ Juncker, Jean-Claude, "Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico", Discorso di apertura della plenaria del Parlamento Europeo. Strasburgo, 15 luglio 2014 p. 7

¹¹² Commissione Europea, "Libro bianco sul futuro dell'Europa", Bruxelles, marzo 2017

Stati che auspicano una maggiore integrazione, di formare delle “coalizioni di volenterosi”¹¹³ per avanzare unitariamente in settori come la difesa, la sicurezza interna e le politiche fiscali e sociali.¹¹⁴

Ciò si profilerebbe come una sorta di ritorno all’impianto “dei tre pilastri” previsto dal Trattato di Maastricht. In questa struttura, accanto al “primo pilastro”, ovvero quello comunitario, composto dalle Comunità europee, si affiancavano due pilastri intergovernativi, quello della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e quello della cooperazione di polizia giudiziaria e affari interni (GAI), che sono “governati dallo stesso apparato istituzionale creato dai Trattati originari, ma sulla base di regole e procedure diverse tra loro e da quelle comunitarie”¹¹⁵. Non a caso, infatti, due delle aree di cooperazione previste per le “coalizioni di volenterosi” sono proprio la difesa e la sicurezza interna.

La prima comparsa delle cooperazioni rafforzate nel quadro del diritto dell’Unione Europea risale al Trattato di Amsterdam che per la prima volta prevedeva la possibilità che il Consiglio autorizzasse dei gruppi di stati membri a cooperare fra loro in determinati settori interni alle competenze dell’Unione.¹¹⁶ Come notano Adam e Tizzano, l’esigenza delle cooperazioni rafforzate è emersa parallelamente e conseguentemente al progressivo ingresso di nuovi paesi nell’Unione, che nel 1995 arrivò a contare quindici membri.¹¹⁷ Questo perché l’allargamento iniziò a pesare “non solo sull’efficienza delle istituzioni create dai Trattati, ma anche sul permanere di una visione comune circa il futuro dell’Unione e delle sue politiche”¹¹⁸. La situazione che faceva da contesto al Trattato di Amsterdam, quindi, è analoga a quella attuale, come analoga è la risposta che le si vuole dare nel presente scenario.

Questa ipotesi porterebbe ad un’Europa “a più velocità”, termine oggi in auge per descrivere un eventuale “modo d’integrazione differenziata, secondo cui il perseguimento di obiettivi comuni è opera di un gruppo di paesi dell’UE che sono al tempo stesso capaci e desiderosi di progredire, con l’idea sottesa che gli altri seguiranno successivamente”.¹¹⁹ Questa ipotesi è senza dubbio gradita alla Cancelliera tedesca Angela Merkel, che all’indomani della riunione informale dei capi di Stato e di governo dell’UE, tenutasi il 3 febbraio 2017 a Malta, affermò che “ci potrebbe essere un’Europa a differenti velocità e che non tutti parteciperanno ai vari passi dell’integrazione europea”.¹²⁰ L’auspicio della Cancelliera Merkel sembra essere condiviso dai Presidenti del Consiglio di Italia e Spagna, Paolo Gentiloni e Mariano Rajoy e dell’ex Presidente della

¹¹³ *ibid.*

¹¹⁴ *ibid.*

¹¹⁵ Adam R, Tizzano A, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea, terza edizione*, G. Giappichelli editore, Torino, 2014, pag.20

¹¹⁶ *ibid.*

¹¹⁷ *ibid.*

¹¹⁸ *ibid.*

¹¹⁹ “Glossario delle sintesi”, Legislazioni e pubblicazioni dell’UE. Eur-lex (31 maggio 2017)

¹²⁰ Taino Danilo, “Merkel sdogana l’Europa a due velocità: Nuova integrazione non uguale per tutti”, *La Repubblica*, 3 febbraio 2017 (repubblica.it 30 maggio 2017)

Repubblica francese François Hollande, che durante il vertice di Versailles, che verrà approfondito nel capitolo 3.1, si sono mostrati favorevoli a questo scenario.

Ciò che il Libro bianco prevede come conseguenza di questo scenario è una cooperazione che coinvolgerebbe un gran numero paesi nei settori della sicurezza e della giustizia, soprattutto al fine di contrastare il terrorismo internazionale ed il crimine organizzato¹²¹. Nello specifico, si prevede l'istituzione di un "corpo di agenti di polizia e magistrati per investigare le attività criminali transfrontaliere"¹²², un efficace scambio di informazioni grazie all'interconnessione delle banche dati nazionali ed un programma comune di difesa contro gli attacchi informatici.¹²³

Una più profonda integrazione si prevede anche nel gruppo dell'UEM, che si impegnerebbe a collaborare nel settore sociale e in quello fiscale, al fine di perseguire un'armonizzazione delle norme e delle aliquote fiscali.¹²⁴ Inoltre, si prevede per questi paesi una cooperazione anche in campo industriale, con un'omogeneizzazione della normativa relativa all'impiego di tecnologie, prodotti e servizi d'avanguardia.¹²⁵ Nello specifico, si prevede di arrivare a concordare un "Codice di diritto aziendale comune"¹²⁶, che raccolga e armonizzi il diritto societario e commerciale al fine di supportare le attività imprenditorie.¹²⁷ In questo modo, infatti, si andrebbe a superare quella "frammentazione del mercato" e quella "lentezza burocratica" che l'iniziativa "Unione dell'Innovazione", iniziativa faro nell'ambito di Europa 2020, identifica come fattori di ritardo per la crescita intelligente dell'UE¹²⁸. Grazie a questi passi avanti previsti per i paesi aderenti all'UEM si potrebbe realizzare ciò che si auspicava nella Relazione dei cinque presidenti, ovvero creare un'UEM tanto funzionante e coesa da essere capace di attrarre a sé altri paesi membri.¹²⁹

Per quanto riguarda i cittadini europei, si prevede una diminuzione del divario tra aspettative dei cittadini e capacità di raggiungere i risultati, da cui conseguirebbe un miglioramento della percezione che i cittadini hanno dell'Unione, ma tutto ciò avverrebbe solo all'interno dei paesi parti delle "coalizioni di volenterosi"¹³⁰. Allo stesso modo, si avrebbe una "diversificazione delle situazioni giuridiche attuali all'interno dell'UE che non è in sintonia con la perseguita uguaglianza dei cittadini".¹³¹ Va comunque ricordato, però, che agli stati che non aderiscono immediatamente a tali coalizioni, viene garantita la possibilità di "associarsi in un secondo

¹²¹ Commissione Europea, "Libro bianco sul futuro dell'Europa", Bruxelles, marzo 2017

¹²² *ibid.*

¹²³ *ibid.*

¹²⁴ *ibid.*

¹²⁵ *ibid.*

¹²⁶ *ibid.*

¹²⁷ *ibid.*

¹²⁸ Monti Luciano, *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, op. cit., pag. 135

¹²⁹ Commissione Europea, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*

¹³⁰ *ibid.*

¹³¹ Cannone Andrea, "Cooperazioni rafforzate", Diritto on line, treccani.it (1 giugno 2017)

momento al gruppo che è andato più avanti”¹³². Una nota negativa, messa in luce anche da Fabbrini è il problema delle conseguenze che le collaborazioni differenziate avrebbero sul piano della legittimazione democratica;¹³³ egli infatti afferma che, sebbene le coalizioni di volenterosi siano plausibili all’interno delle organizzazioni internazionali, non sono giustificabili all’interno di una “organizzazione sovranazionale che vuole essere democratica”¹³⁴

- Scenario 4: “Fare meno in modo più efficiente”

Figura 5: impatto sulle politiche dello scenario 4¹³⁵

 Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Norme comuni fissate al minimo ma rafforzamento dell’esecuzione nei settori disciplinati a livello UE; commercio di esclusiva competenza a livello UE	Iniziative per consolidare la zona euro e assicurarne la stabilità; intervento minore dell’UE27 in alcune parti della politica occupazionale e sociale	Cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	L’UE si esprime all’unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un’Unione europea della difesa	Ristrutturazione profonda per rispondere alle nuove priorità concordate a livello dell’UE27	Problematico giungere ad un primo accordo sui compiti prioritari e su quelli a cui rinunciare; una volta definito, il processo decisionale potrebbe risultare più chiaro; maggiore rapidità e incisività dell’azione dell’UE nei settori in cui ha un ruolo maggiore

Questo scenario si prefigge l’obiettivo di “migliorare la convergenza tra promesse, aspettative e risultati concreti”¹³⁶ dell’azione dell’Unione, abbassando però il livello di ambizione. Infatti, per migliorare l’efficienza della sua azione, l’Unione identificherebbe dei “settori prioritari”¹³⁷ su cui concentrare l’attenzione, mentre al contrario, nei settori residuali, interverrebbe in maniera minore o cesserebbe addirittura di farlo.¹³⁸ Nel libro bianco si sottolineano le difficoltà che incontrerebbe l’Unione nel definire le aree di

¹³² *ibid.*

¹³³ Fabbrini Sergio, “Sesto scenario: l’Unione federale”, Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l’Itali*, *op.cit.*, Pag. 166

¹³⁴ *ibid.*

¹³⁵ Commissione Europea, “*Libro bianco sul futuro dell’Europa*”, Bruxelles, marzo 2017

¹³⁶ *ibid.*

¹³⁷ *ibid.*

¹³⁸ *ibid.*

intervento primario, riconoscendo che sarà proprio in funzione di questa scelta che varierebbe il peso dell'Unione nel panorama delle relazioni internazionali.¹³⁹

Per ora, il Libro bianco fa riferimento ai settori della sicurezza, della migrazione, della gestione delle frontiere, degli scambi commerciali e dell'innovazione. In particolare, per quanto riguarda il settore degli scambi commerciali, l'Unione beneficerebbe di una maggiore velocità nella presa delle decisioni, che potrebbe essere una carta vincente in sede di trattative per eventuali futuri trattati con i *partner* economici. Per quanto riguarda la questione della sicurezza, invece, le risorse si focalizzerebbero nell'istituzione di una nuova Agenzia europea per la lotta contro il terrorismo, ed un potenziamento delle basi dati europee, a cui la polizia nazionale avrebbe facilmente accesso.¹⁴⁰ Riguardo ciò che concerne invece il controllo delle frontiere, si prevede che la guardia di frontiera e costiera europea assuma la gestione delle frontiere estere.

Questa sarebbe una grande conquista soprattutto per i paesi di primo approdo delle tratte dei migranti. Infatti, come ricorda Daniel Gros, la creazione di una guardia costiera europea richiederebbe una revisione del sistema di Dublino,¹⁴¹ affinché chiunque venga salvato in mare da un'istituzione europea diventi responsabilità dell'Unione nella sua totalità e non più del singolo Stato.¹⁴² Una diretta conseguenza di ciò, continua Gros, sarebbe l'organizzazione di un sistema di distribuzione comune dei rifugiati salvati dalla guardia costiera europea.¹⁴³

Tra i settori in cui limitare l'azione, invece, si annoverano quello dello sviluppo regionale, della sanità pubblica e delle questioni di politica sociale non direttamente connessa al mercato unico.¹⁴⁴ Questa decisione è motivata dal fatto che, come riporta il Libro bianco, questi sono i settori in cui l'azione dell'Unione apporta un valore aggiunto inferiore.¹⁴⁵

L'idea su cui poggia l'impostazione di questo scenario è il rapporto di proporzionalità inversa tra l'efficienza e il numero di ambiti in cui si agisce. Questa idea viene criticata da Fabbrini, che mette in luce come tale convinzione non prenda in dovuta considerazione della natura delle *policies*, limitandosi solo ad una considerazione di tipo quantitativo¹⁴⁶

¹³⁹ *ibid.*

¹⁴⁰ *ibid.*

¹⁴¹ Gros Daniel, "Controllo delle frontiere: il compromesso possibile", Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l'Italia, op.cit.*, pag. 151

¹⁴² *ibid.*

¹⁴³ *ibid.*

¹⁴⁴ Commissione Europea, "Libro bianco sul futuro dell'Europa", Bruxelles, marzo 2017

¹⁴⁵ *ibid.*

¹⁴⁶ Fabbrini Sergio, "Sesto scenario: l'Unione federale", Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l'Italia, op. cit.*, pag. 166

- Scenario 5: “Fare molto di più insieme

Figura 6: impatto sulle politiche dello scenario 5¹⁴⁷.

 Impatto sulle politiche					
Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico tramite la convergenza degli standard e il rafforzamento dell'esecuzione; commercio di esclusiva competenza a livello UE	Realizzazione dell'Unione economica, finanziaria e di bilancio come prospettato nella relazione dei cinque presidenti del giugno 2015	v. “Fare meno in modo più efficiente”, cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	v. “Fare meno in modo più efficiente”, L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	Considerevole modernizzazione e aumento basati su risorse proprie; operatività di una funzione di stabilizzazione di bilancio nella zona euro	Processo decisionale più rapido e esecuzione rafforzata in tutti i settori; si pongono questioni di assunzione della responsabilità fra coloro secondo cui l'UE ha sottratto troppo potere agli Stati membri

Questo scenario descrive l'ipotesi in cui i 27 stati decidano di procedere insieme ad un livello di integrazione maggiore, scegliendo di “condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti”¹⁴⁸. Ovviamente, le conseguenze in termini di risultati, di peso politico dell'Unione e di velocità nel prendere le decisioni sarebbero quasi esclusivamente positive, tant'è che si parla di una cooperazione che “si spinge fino a livelli mai raggiunti prima”¹⁴⁹. I traguardi maggiori si avrebbero a livello di mercato unico, in cui si dovrebbe osservare quella convergenza degli standard auspicata nella Relazione dei cinque presidenti, che dovrebbe proprio aver luogo durante la seconda fase del percorso previsto da tale Relazione, fase a cui, come si è detto nel capitolo 1.1, il Libro bianco deve dare inizio¹⁵⁰. Infatti, nello stesso Libro bianco si afferma che la realizzazione dell'Unione economica, finanziaria e monetaria, dovrebbe avvenire coerentemente con quanto previsto dalla Relazione.¹⁵¹ Si prevede inoltre una piena integrazione dei mercati, che porterebbe al sorgere di varie “Silicon Valley europee”¹⁵², andando quindi a dare forma quell'”Unione dell'innovazione”, che come ricorda Roberto Cerroni, è stata posta al centro dell'Agenda europea perché avrebbe risultati positivi non solo nel settore del commercio e un fattore importante per raccogliere le principali sfide di questo secolo,

¹⁴⁷ Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell'Europa”, Bruxelles, marzo 2017

¹⁴⁸ *ibid.*

¹⁴⁹ *ibid.*

¹⁵⁰ Commissione Europea, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*

¹⁵¹ Commissione Europea, “Libro bianco sul futuro dell'Europa”, Bruxelles, marzo 2017

¹⁵² *ibid.*

attinenti ai cambiamenti climatici, alla scarsità di materie prime per la produzione di energia e le disparità intergenerazionali.¹⁵³

Per quanto riguarda la questione della migrazione e della sicurezza, i risultati sarebbero analoghi a quelli che si otterrebbero nello scenario 4, ma con la differenza che qui i progressi ricadrebbero su tutti i 27 paesi e al contempo beneficerebbero dell'apporto di tutti i paesi membri.

Questo scenario vorrebbe, in pratica, riprendere il percorso di integrazione da dove lo si lasciò nel 2007, anno in cui si abbandonò il progetto di adottare il “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”¹⁵⁴. Questo Trattato, firmato a Roma nel 2004, avrebbe dovuto rimpiazzare tutti i trattati esistenti e dar vita ad un'Unione Europea più omogenea e coesa, che riassume in un'unica entità giuridica i tre pilastri previsti dal Trattato di Maastricht.¹⁵⁵ Ma non si trattava solo di ciò: questo strumento giuridico si proponeva di far acquisire “un carattere costituzionale alla costruzione europea”¹⁵⁶ ad esempio, chiamando “leggi” gli atti principali e affidando la sua rappresentanza ad un Ministro degli esteri.¹⁵⁷

Il risultato che si voleva conseguire con il “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”, era molto simile ai risultati che si avrebbero seguendo questo scenario, tra i quali, ad esempio, spicca l'immagine di un'Unione che “si esprime all'unisono ed è rappresentata da un solo seggio nella maggior parte dei consessi internazionali”¹⁵⁸ e le cui ambasciate, in alcune zone, potrebbero sostituire quella nazionali.¹⁵⁹ Tuttavia, come il disegno di quel Trattato fallì a causa degli esiti negativi dei referendum popolari in Francia e nei Paesi Bassi, che ne bloccarono la ratifica¹⁶⁰, allo stesso modo la realizzazione di questo scenario, per lo meno in questo momento, appare difficile: l'appoggio dato ai movimenti sovranisti nazionali lascia immaginare che i cittadini dei vari Stati membri non siano intenzionati ad accettare ulteriori cessioni di sovranità, almeno per ora. Come sottolinea Fabbrini, infatti, è poco realistico proporre uno scenario di maggiore integrazione in tutti i fronti, in una situazione di “rinascita dei nazionalismi”¹⁶¹, che, come si è visto nel capitolo precedente, possono contare sui loro rappresentanti non solo a livello nazionale, ma soprattutto a livello europeo.

Tuttavia, questo scenario, che illustra la vasta gamma di risultati che i 27 stati potrebbero raggiungere cooperando su tutti i fronti, anche se non sembra applicabile nel breve periodo, potrebbe esserlo letto come un

¹⁵³ Monti Luciano, *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020. op. cit.*, pag. 61

¹⁵⁴ Adam R, Tizzano A, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, terza edizione, op. cit.*, pp.22-23

¹⁵⁵ *ibid.*

¹⁵⁶ *ibid.*

¹⁵⁷ *ibid.*

¹⁵⁸ Commissione Europea, “*Libro bianco sul futuro dell'Europa*”, Bruxelles, marzo 2017

¹⁵⁹ *ibid.*

¹⁶⁰ Adam R, Tizzano A, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, terza edizione, op.cit.*, pp.22-23

¹⁶¹ Fabbrini Sergio, “La visione confusa del futuro dell'Europa”, *Il Sole 24 Ore*, 5 marzo 2017 pp. 1-2.

traguardo a lungo termine verso il quale tendere e verso il quale cercare di orientare il processo di integrazione europea, che però, nel breve periodo, è destinato a seguire uno degli scenari intermedi.

Capitolo 3

Prospettive del Libro bianco alla luce delle dichiarazioni succedutegli: un'Europa a più velocità con una particolare attenzione per le tematiche sociali

3.1 Analisi delle dichiarazioni che hanno portato all'affermazione di un'Europa a più velocità

La prima occasione che i leader europei e i presidenti delle istituzioni hanno avuto per discutere sull'avvenire dell'Europa e quindi sul Libro bianco è rappresentata dall'incontro tenutosi il 25 marzo 2017 a Roma in occasione del sessantesimo anniversario dei Trattati costitutivi. In questa sede i leader dei 27 paesi membri sono stati "chiamati a sottoscrivere un testo per rilanciare nei prossimi dieci anni l'integrazione europea"¹⁶², ovvero la Dichiarazione di Roma. Fu proprio al fine di supportare il dibattito che si sarebbe tenuto in quel contesto che, all'inizio del mese di quel, venne pubblicato il Libro bianco.

Il primo concetto che viene chiarito dai 27 nella Dichiarazione di Roma è la loro volontà di rimanere uniti, volontà data dalla consapevolezza che gli Stati, agendo singolarmente, sarebbero "tagliati fuori dalle dinamiche mondiali"¹⁶³. Ciò rende infatti necessario ai paesi membri di unirsi per accrescere il loro potere contrattuale al cospetto sia dei paesi emergenti che delle potenze già consolidate. Per questa ragione l'Unione viene definita nella dichiarazione "una necessità" oltre che "una libera scelta"¹⁶⁴. Pertanto, il punto di partenza del Libro bianco, che prevede la permanenza dei 27 paesi nell'Unione, sarebbe salvo, come lasciano presagire anche i risultati elettorali in Francia ed Olanda, illustrati nel capitolo 1.2.

Tuttavia, dopo aver fissato i concetti chiave di unitarietà ed indivisibilità dell'Europa¹⁶⁵, la dichiarazione di Roma prosegue chiarendo che gli Stati membri intendono agire congiuntamente, ma "a ritmi e con intensità diversi, se necessario"¹⁶⁶, e che auspicano un'Unione che sia "grande sulle grandi questioni e piccola sulle piccole".¹⁶⁷ Affermazioni, queste, che invocano una rivisitazione dell'impianto istituzionale europeo che si rifaccia agli scenari 3 e 4. Dalla dichiarazione di Roma, si è infatti aperta una "fase costituente"¹⁶⁸, come ha

¹⁶² Riccardi Katia, "Trattati Roma, 60 anni dopo i 27 rinnovano l'impegno: Ritroviamo il coraggio dei padri", Esteri, Repubblica.it, 25 marzo 2017 (30 maggio 2017)

¹⁶³ Consiglio Europeo, "Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio Europeo, del Parlamento Europeo e della Commissione: La dichiarazione di Roma", Roma, 25 marzo 2017

¹⁶⁴ *ibid.*

¹⁶⁵ Riccardi Katia, "Trattati Roma, 60 anni dopo i 27 rinnovano l'impegno: Ritroviamo il coraggio dei padri", Esteri, Repubblica.it, 25 marzo 2017 (30 maggio 2017)

¹⁶⁶ Consiglio Europeo, "Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio Europeo, del Parlamento Europeo e della Commissione: La dichiarazione di Roma", Roma, 25 marzo 2017

¹⁶⁷ *ibid.*

¹⁶⁸ Gagliardi Andrea, "Mattarella: riforma dei trattati ineludibile, oggi inizia la fase costituente", Italia, ilsole24ore.com, 25 marzo 2017 (30 maggio 2017)

osservato il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella riferendosi alla necessità di ripensare l'attuale architettura istituzionale dell'Unione attraverso una necessaria revisione dei Trattati.¹⁶⁹

Questa fase di dibattiti sul futuro che dell'UE è analizzabile alla luce delle varie dichiarazioni, precedenti e successive all'incontro di Roma, fatte dai leader degli Stati membri e dei presidenti delle istituzioni europee.

Per tessere le fila di questo dibattito, occorre fare un passo indietro rispetto alla Dichiarazione di Roma, tornando al 4 febbraio 2017, quando, all'indomani del Summit di Malta sull'immigrazione, la Cancelliera tedesca Angela Merkel fece emergere la sua volontà di inserire all'interno della Dichiarazione di Roma un esplicito riferimento all'idea un'Europa a più velocità.¹⁷⁰ Come ricordano Alessandro Merli e Beda Romano, questa richiesta della Merkel deriva da una sua necessità di “definire una visione sull'Europa”¹⁷¹ agli occhi dell'elettorato tedesco. In quel periodo, infatti, l'SPD guidato Martin Schulz stava diminuendo la sua distanza dall'Unione Cristiano-Democratica così da mettere in dubbio un ulteriore mandato della Merkel.¹⁷²

La reazione del Presidente della Commissione Europea Juncker non tardò ad arrivare: era il 24 febbraio 2017 quando, in occasione di una visita presso l'università di Louvain-la-Neuve, anch'egli si espresse a favore di quello che sarebbe stato lo scenario 3. Parlando del futuro dell'Europa, Juncker, quasi recependo l'input lanciato qualche giorno prima dalla Cancelliera Merkel, pose infatti l'enfasi sulla possibilità per determinati paesi di “avanzare più velocemente a seconda dei diversi temi”¹⁷³, anticipando appunto quello scenario che quattro giorni dopo sarebbe stato presentato con il nome “Chi vuole di più fa di più”.

Nei giorni successivi alla pubblicazione del Libro bianco, un primo passo concreto in direzione di questo scenario è stato fatto con il Summit di Versailles, che è stato proprio salutato come il momento di nascita dell'Europa a due velocità¹⁷⁴. Nella città francese, infatti, il 6 marzo 2017 si incontrarono i leader di Italia, Spagna e Germania e l'ex Presidente della Repubblica francese Hollande, in un formato definito “dei quattro grandi”¹⁷⁵. Come riporta Marco Moussanet nel Sole 24 Ore, pare che i quattro “pur senza dirlo esplicitamente, abbiano scelto il terzo dei cinque scenari immaginati dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker”.¹⁷⁶ È infatti difficile non giungere a tale conclusione analizzando le dichiarazioni fatte dai quattro leader: Paolo Gentiloni ha parlato di un'Unione che deve fornire “risposte diverse ad ambizioni diverse”¹⁷⁷

¹⁶⁹ *ibid.*

¹⁷⁰ Merli Alessandro, Beda Romano, “Merkel insiste sull'Europa a diverse velocità”, Mondo, *ilsole24ore.com*, 5 febbraio 2017 (30 maggio 2017)

¹⁷¹ *ibid.*

¹⁷² *ibid.*

¹⁷³ “Gozi, Juncker in direzione giusta, sostegno a Libro bianco UE”, Europa, *ansa.it* 24 febbraio 2017 (30 maggio 2017)

¹⁷⁴ Moussanet Marco, “Nasce l'Europa a due velocità” *Il Sole 24 Ore*, 7 marzo 2017, n. 65 anno 153 pag. 5

¹⁷⁵ *ibid.*

¹⁷⁶ *ibid.*

¹⁷⁷ *ibid.*

pur rimanendo all'interno di un quadro progettuale comune,¹⁷⁸ ed ha altresì sostenuto, nei giorni a venire, che per dare le risposte che i cittadini desiderano “serve il coraggio di voltare pagina, abbandonare una visione della nostra economia affidata a piccole logiche di contabilità, talvolta arbitrarie”¹⁷⁹ coraggio consisterebbe nel “procedere con cooperazioni rafforzate, dove è necessario e quando è possibile”¹⁸⁰. Anche Hollande ha esplicitamente affermato che, sebbene l'unità dei 27 stati membri sia importante, “unità non vuol dire uniformità”¹⁸¹ e che sia necessario entrare in una fase caratterizzata dalle cooperazioni rafforzate.

Dello stesso avviso è anche il successore di Hollande alla Presidenza della Repubblica francese, Emmanuel Macron, che si è espresso favorevole a questo scenario durante un'intervista fatta al Sole 24 Ore una settimana prima del primo turno delle elezioni presidenziali. “Preferisco un'Europa a più velocità che un'Europa in *surplace*”¹⁸², ha affermato in quell'occasione, aggiungendo che gli Stati che non vogliono avanzare verso una maggiore collaborazione non potranno impedire ai volenterosi di farlo.¹⁸³

3.2 Analisi delle attuali cooperazioni rafforzate

La Commissione Europea, nel documento “La via dopo Roma: cooperazione rafforzata, già una realtà”¹⁸⁴ chiarisce che le cooperazioni rafforzate, che vedono collaborare alcuni Stati in maniera più stretta e più integrata, non sono solo un programma o un progetto a cui tendere, ma sono già un dato di fatto, “una realtà”, appunto, della tradizione europea¹⁸⁵. Nel documento si ricorda infatti che questo *modus operandi* fa parte della storia europea fin dal 1999, quando le cooperazioni rafforzate sono state previste dal Trattato di Amsterdam, e ancor di più dal 2009, quando il Trattato di Lisbona ne ha sistematizzato i meccanismi estendendolo anche all'ambito della difesa.¹⁸⁶

A riprova di ciò, il documento riporta e descrive le cinque cooperazioni rafforzate che sono attualmente attive o in via di applicazione. Le due che sono già state approvate riguardano l'istituzione di un brevetto unitario europeo e di una legge applicabile al divorzio delle coppie internazionali, e possono sulla collaborazione rispettivamente di 26 e 17 Stati membri,¹⁸⁷ indicati nella figura 7 e nella tabella 3.

¹⁷⁸ *ibid.*

¹⁷⁹ Pelosi Gerardo, “Cooperazioni rafforzate dove possibile”, Mondo, ilsole24ore.it 26 marzo 2017 (3 giugno 2017)

¹⁸⁰ *ibid.*

¹⁸¹ Moussanet Marco, “Nasce l'Europa a due velocità” *Il Sole 24 Ore*, 7 marzo 2017, n. 65 anno 153 pag. 5

¹⁸² Moussanet Marco “Macron: «così rifonderò il progetto europeo»”, Mondo, ilsole24ore.it, 16 aprile 2017 (3 giugno 2017)

¹⁸³ *ibid.*

¹⁸⁴ Commissione europea, “Cooperazione rafforzata, già una realtà”, La via dopo Roma.

¹⁸⁵ *ibid.*

¹⁸⁶ *ibid.*

¹⁸⁷ *ibid.*

Tabella 3: paesi appartenenti alle cooperazioni rafforzate già approvate¹⁸⁸

1. Brevetto Europeo	Unitario	Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Ungheria
2. Legge applicabile al divorzio	applicabile al divorzio	Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Ungheria

Figura 7: in blu i paesi appartenenti alle cooperazioni rafforzate già approvate:¹⁸⁹

Brevetto unitario europeo

Legge applicabile al divorzio



Le altre tre cooperazioni rafforzate, invece, sono ancora *in fieri* e promuovono dei passi in avanti ambiziosi per l'economia europea. La prima coinvolge 17 Stati membri e mira alla creazione di una procura europea che si occupi dei casi di presunta frode ai danni del bilancio¹⁹⁰; la seconda, che per ora vede coinvolti solamente 10 paesi membri, punta ad istituire un'imposta sulle operazioni finanziarie, che dovrebbe rafforzare il mercato unico e sopperire alla frammentazione normativa in materia di tassazione delle operazioni finanziarie¹⁹¹. Infine, la terza, che coinvolge 17 paesi, vuole dar vita ad un regime patrimoniale applicabile alle coppie internazionali, specialmente per i casi di divorzio o decesso, al fine di evitare ricorsi paralleli negli Stati di

¹⁸⁸ *ibid.*

¹⁸⁹ Commissione europea, "Cooperazione rafforzata, già una realtà", La via dopo Roma.

¹⁹⁰ Commissione europea, "Cooperazione rafforzata, già una realtà", La via dopo Roma

¹⁹¹ *ibid.*

appartenenza dei due coniugi, che peraltro potrebbero avere normative confliggenti¹⁹². I paesi aderenti a ciascuna delle iniziative sono indicati nella figura 8 e nella tabella 3.

Tabella 4: paesi appartenenti alle cooperazioni rafforzate *in fieri*.¹⁹³

3.Procura europea (EPPO)	Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia
4.Imposta sulle operazioni finanziarie	Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna
5.Regime patrimoniale	Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna, Svezia

Figura 8: in blu i paesi appartenenti alle cooperazioni rafforzate *in fieri*.¹⁹⁴

Procura europea

Imposta sulle operazioni finanziarie Regime patrimoniale



Questo contributo della Commissione Europea, pertanto, porterebbe a leggere lo scenario 3 come la prosecuzione di un percorso che non solo è già stato avviato, ma che continua ad essere percorso dagli Stati che vogliono collaborare per rendere le loro legislazioni sempre più uniformi.

¹⁹² *ibid.*

¹⁹³ Commissione europea, “Cooperazione rafforzata, già una realtà”, La via dopo Roma

¹⁹⁴ Commissione europea, “Cooperazione rafforzata, già una realtà”, La via dopo Roma

Tuttavia, questo scenario non gode di un'unanime approvazione degli Stati membri. I maggiori detrattori di questo percorso sono i paesi del gruppo Visegrad, ovvero Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, anche se questi ultimi due fanno parte di ben tre delle cooperazioni rafforzate ad oggi avviate. L'opposizione più forte e più decisa arriva dalla Polonia, ed in particolare da Jaroslaw Kaczynski, segretario del partito euroscettico e sovranista "Diritto e Giustizia", che ha denunciato a più riprese questo orientamento dei "club europei"¹⁹⁵, temendo che questo possa portare la Polonia ad essere un "membro di categoria inferiore"¹⁹⁶ o peggio, ad essere "spinta fuori dall'UE".

Non bisogna dimenticare però che negli intenti dei leader che si fanno promotori dello scenario dell'Europa a più velocità non vi è quello di imporre delle decisioni o delle posizioni agli Stati che non farebbero parte delle cooperazioni rafforzate, né quello di relegarli ad un ruolo di secondaria importanza, ma al contrario c'è la volontà di "tracciare delle piste sulle quali lavorare"¹⁹⁷, come hanno chiarito i quattro leader riuniti a Versailles. Partendo dal presupposto che non tutti gli Stati membri hanno la stessa forza economica e politica, seguire uno scenario che prevede un'Europa a più velocità significa che gli Stati che ne hanno la possibilità possano promuoversi come pionieri di una maggiore integrazione, che resti ovviamente aperta al coinvolgimento degli altri Stati, qualora questi lo vogliano. Non bisogna dimenticare infatti che la convergenza dei diversi territori verso uno standard di benessere comune è un obiettivo che l'Unione fin dall'inizio della sua storia cerca di perseguire¹⁹⁸, e a cui si fa riferimento anche nel Programma di Roma, di cui si parlerà nel capitolo 3.2, nel momento in cui si sostiene di desiderare "un'Unione in cui le economie convergano"¹⁹⁹. Un'ulteriore garanzia della democraticità di questo scenario è il fatto che per autorizzare le cooperazioni rafforzate non sia necessaria la maggioranza semplice, ma che venga richiesta la maggioranza qualificata degli Stati membri al Consiglio, ed in secondo luogo un'ulteriore approvazione da parte del Parlamento europeo²⁰⁰.

3.3 Le aree d'azione privilegiate e l'importanza di un'Europa sociale e vicina ai suoi cittadini.

Se lo scenario verso il quale orientarsi è il terzo, è necessario ora considerare quali saranno le aree d'azione su cui si intende incentrare l'agenda politica negli anni a venire. A tale proposito, nella dichiarazione di Roma i leader europei hanno annunciato il "Programma di Roma", un programma che individua in quattro ambiti su cui agire con maggiore urgenza e le direzioni verso cui orientare l'azione. Le quattro aree sono le seguenti:

¹⁹⁵ Veronese Luca "Varsavia contro «le due velocità», Mondo, ilsole24ore.it, 25 marzo 2017 (2 giugno 2017)

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Moussanet Marco, "Nasce l'Europa a due velocità" *Il Sole 24 Ore*, 7 marzo 2017, n. 65 anno 153 pag. 5

¹⁹⁸ Monti Luciano, *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020, op.cit.*, pp 13-15

¹⁹⁹ Consiglio Europeo, "Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio Europeo, del Parlamento Europeo e della Commissione: La dichiarazione di Roma", Roma, 25 marzo 2017

²⁰⁰ Commissione europea, "Cooperazione rafforzata, già una realtà", La via dopo Roma

1) Un'Europa sicura: resa tale da politiche contro il terrorismo e la criminalità organizzata per mezzo di un efficiente controllo delle frontiere esterne ed una buona gestione della migrazione²⁰¹

2) Un'Europa prospera e sostenibile: in cui siano numerose le opportunità di crescita, competitività, coesione, innovazione e scambio²⁰². Ciò dovrebbe essere favorito facendo leva su due elementi: la stabilità della moneta unica, in linea di continuità con il percorso iniziato dalla Relazione dei cinque presidenti, e l'innovazione tecnologica. Negli ultimi decenni, infatti, l'Unione promuove politiche che hanno lo scopo di facilitare il trasferimento le innovazioni tecnologiche dal mondo della "ricerca pura" al mondo imprenditoriale²⁰³, consapevole del fatto che ciò avrebbe un impatto determinante a livello economico, in un contesto in cui l'avvenire degli Stati "dipende dalla loro capacità di innovare"²⁰⁴

3) Un'Europa forte sulla scena mondiale: attraverso un'ulteriore sviluppo dei partenariati, una difesa più integrata ed un ruolo attivo all'interno dell'ONU²⁰⁵, che aiuterebbero l'Unione a conservare il suo ruolo di promotrice del libero commercio e di una politica globale di contrasto ai cambiamenti climatici²⁰⁶.

4) Un'Europa sociale: sostenendo "il progresso economico e sociale, nonché la convergenza"²⁰⁷ dei suoi membri.

La sicurezza e le tematiche sociali, sono, come emerge dal grafico 1, gli ambiti in cui cittadini europei sono più insoddisfatti, ed è proprio un'azione in materia sociale che appare al momento più urgente, per due ragioni fondamentali. In primo luogo questa necessità emerge, ovviamente e logicamente, delle caratteristiche socio-economiche che caratterizzano l'Europa di oggi, e soprattutto le sue aree in ritardo di sviluppo, come l'Italia, la Spagna e la Grecia, che alla fine dello scorso anno hanno registrato dei tassi di disoccupazione giovanile del 40%²⁰⁸ ed in cui, per la prima volta dalla seconda guerra mondiale, i giovani, che paradossalmente sono la generazione più istruita su cui l'Unione ha potuto contare, rischiano di trovarsi in condizioni economiche peggiori di quelle dei genitori²⁰⁹. In secondo luogo una politica sociale sarebbe necessaria per far risvegliare il senso di appartenenza dei cittadini europei verso un'Unione che, oggi, percepiscono come troppo distante dai loro problemi reali. Infatti, come ricorda Rocco Cangelosi, "nell'opinione pubblica europea prevale la percezione di una discrasia tra una *governance* tecnocratica, pilotata dalle logiche finanziarie, e l'emergere di istanze democratiche e di equità e di giustizia sociale"²¹⁰.

²⁰¹ Consiglio Europeo, "Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio Europeo, del Parlamento Europeo e della Commissione: La dichiarazione di Roma", Roma, 25 marzo 2017

²⁰² *ibid.*

²⁰³ Monti Luciano, *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, op.cit., pp 133-143

²⁰⁴ *ibid.*

²⁰⁵ Consiglio Europeo, "Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio Europeo, del Parlamento Europeo e della Commissione: La dichiarazione di Roma", Roma, 25 marzo 2017

²⁰⁶ *ibid.*

²⁰⁷ *ibid.*

²⁰⁸ Commissione europea, "Un'Europa sociale", La via dopo Roma

²⁰⁹ *ibid.*

²¹⁰ Cangelosi Rocco., "Per un *social compact*", Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l'Italia*, op.cit., pag. 112-114

L'urgenza di intervenire in questo settore è rimarcata anche dal Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni, che prende atto del fatto che per far progredire il progetto europeo si deve “restituire fiducia nostri concittadini”²¹¹, dando priorità alle loro istanze e alle loro aspettative, in testa alle quali vi è proprio la lotta alla disoccupazione, con un 63%²¹² degli europei insoddisfatti della politica portata avanti in quest'ambito a livello europeo (come riportato nel grafico 1 del capitolo 1.2).

Insomma, se lo scenario delle cooperazioni rafforzate può essere letto come una prosecuzione del metodo di integrazione europea lanciato da Jean Monnet, ovvero quello delle “integrazioni successive, parziali e graduali”²¹³, come afferma Cangelosi, è possibile anche affermare che, come negli anni '50 la via su cui puntare fu quella di mettere in comune la produzione di carbone e acciaio con la creazione della CECA, al giorno d'oggi ciò che deve essere messo in comune sono le risorse “per rilanciare un'Unione sociale che risponda alle necessità più impellenti dei cittadini”²¹⁴. La realizzazione di un'unione sociale, infatti, continua Cangelosi, è propedeutica a qualsiasi percorso di integrazione si voglia intraprendere, perché sarebbe ciò che ne eviterebbe il dissolvimento²¹⁵. Infatti, se il malcontento sociale, spesso attribuito, a torto o a ragione, alle istituzioni europee, venisse meno, i movimenti nazionalisti e sovranisti, che dilanano il sentimento europeista dall'interno, perderebbero naturalmente la loro forza di attrazione.

²¹¹ Pelosi Gerardo, “Cooperazioni rafforzate dove possibile”, Mondo, ilsole24ore.it 26 marzo 2017 (3 giugno 2017)

²¹² Eurobarometro, *two years until the 2019 European elections*. Public opinion monitoring series. Pp 42-46

²¹³ Cangelosi Rocco., “Per un *social compact*”, Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l'Italia. op. cit.*, pag. 112-114

²¹⁴ *ibid.*

²¹⁵ *ibid.*

Conclusioni

Ciò che emerge dall'analisi svolta finora è che gli Stati membri abbiano bisogno dell'Europa, e che i suoi cittadini ne siano consapevoli. Questa consapevolezza emerge soprattutto osservando i risultati delle recenti elezioni francesi ed olandesi, elezioni chiave per il futuro dell'Unione, in cui si sono fronteggiati partiti euroscettici ed europeisti. Durante queste elezioni, la maggioranza degli elettori, nella scelta, si è espressa a favore della stabilità, dell'euro e dell'Unione, pur non essendo pienamente soddisfatta delle sue *performance* (eccezion fatta per la Gran Bretagna, in cui, come si è osservato, l'euroscetticismo ha radici ben più risalenti nel tempo).

Infatti, anche se la crisi di fiducia nelle istituzioni europee è considerevole, come si mostra nel capitolo 1.1, in cui si nota come questa riguardi i due terzi dei cittadini europei, e che il l'insoddisfazione riguardo l'azione dell'Unione sia diffusa in tutti i settori della popolazione; è anche vero, come emerge dall'analisi svolta nel capitolo 1.2, che la maggioranza dei cittadini continui a votare per rappresentanti politici che confidano nelle potenzialità dell'Unione.

Ciò è in larga parte dato dal fatto che, come è stato notato analizzando la Dichiarazione di Roma, oggi l'Unione europea non sia solo una libera scelta, ma anche una necessità, tanto per i suoi leader quanto per i suoi cittadini, che colgono il bisogno di proseguire insieme per affrontare in maniera congiunta le sfide poste dalla globalizzazione, così da poter contare su una capacità contrattuale sensibilmente maggiore rispetto a quella che avrebbero agendo singolarmente.

Alla luce di queste considerazioni, si può concludere che sia possibile per gli Stati membri continuare sulla strada dell'integrazione, con la ragionevole sicurezza di proseguire il cammino in 27. Nello specifico, il terzo scenario è quello che fra i cinque è risultato prevalente. Tale scenario, dal nome "Chi vuole di più fa di più", dà la possibilità agli Stati intenzionati ad incrementare la loro cooperazione in determinati settori, di unirsi in delle "coalizioni di volenterosi" e farsi pionieri di un'integrazione sempre più stretta e caratterizzata da una sempre maggiore uniformazione normativa. È stato questo, infatti, il principale risultato raggiunto dalle cooperazioni rafforzate che hanno avuto luogo finora, e che sono state capaci di coinvolgere quasi la totalità degli Stati membri.

Questo scenario, infatti, non sarebbe totalmente nuovo per l'Unione, dal momento che la strada delle cooperazioni rafforzate è già stata scelta molte volte, e continua ad essere percorsa da numerosi gruppi di Stati che auspicano una maggiore coesione normativa.

Si è notato, inoltre, che gli Stati che non intendono prendere parte fin da subito a tali coalizioni, non dovrebbero temere un isolamento, come ha denunciato la Polonia. Infatti l'intento che sottostà a tale scenario è esattamente l'opposto, ovvero quello di far sì che gli Stati che ne abbiano la possibilità creino degli ambiti di maggior collaborazione, che andrebbe poi ad attrarre tutti gli altri Stati. A conferma di ciò vi è il fatto che l'obiettivo della coesione sociale e territoriale sia sempre stato primario per l'UE, e questa ambizione è rispecchiata dalla regolamentazione delle cooperazioni rafforzate, che sono aperte all'adesione degli Stati qualora questi manifestino tale volontà e la cui approvazione ha bisogno della maggioranza qualificata degli Stati membri al Consiglio.

Oltre alla scelta dello scenario, al fine di garantire una più solida integrazione europea, è parimenti importante la scelta dei settori da mettere al centro dell'agenda politica. Tra quelli indicati nel Programma di Roma, assumono una rilevanza centrale le politiche sociali. Infatti, proprio andando ad agire in quei settori che toccano da vicino le problematiche più urgenti dei cittadini europei, l'Unione potrebbe finalmente essere avvertita come più vicina ai suoi cittadini, così da godere di una di una maggior legittimazione e di un appoggio senza riserve da parte loro.

Bibliografia

- Adam R, Tizzano A, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, terza edizione*, G. Giappichelli editore, Torino, 2014, pag.20
- Cima R., Guidoni C. “*Geografia del populismo in Europa*”. Fondazione David Hume per il Sole 24 Ore.
- Colorni E., Rossi E., Spinelli A., “*Manifesto di Ventotene*”, Ventotene, 1941
- Commissione Europea, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa: la relazione dei cinque presidenti*, 22 giugno 2015
- Commissione Europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2016: verso un'Europa migliore*. Strasburgo, 15 settembre 2016.
- Commissione Europea, *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*”, Bruxelles, 10 maggio 2017
- Commissione Europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa*”, Bruxelles, marzo 2017
- Consiglio Europeo “Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio Europeo, del Parlamento Europeo e della Commissione: La dichiarazione di Roma”, Roma, 25 marzo 2017
- Di Gaspare Giuseppe, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*. CEDAM, 2011
- Fabbrini Sergio, “La visione confusa del futuro dell'Europa”, *Il Sole 24 Ore*, 5 marzo 2017
- Dassù M., Micossi S., Perissich R., *Europa sfida per l'Italia*. Roma: LUISS University Press, 2017
- Juncker, Jean-Claude, “*Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*” Strasburgo, 15 luglio 2014
- Karaganov, Sergej, “La vittoria della Russia e il nuovo concerto delle nazioni” in *Limes* 2/2017
- Quadrio Curzio, Alberto “Juncker «provocatore» sul futuro dell'Europa”, *Il Sole 24 Ore*, 7 marzo 2017, Numero 65, anno 153.
- Monti Luciano, *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, Roma, 2016
- Moussanet Marco, “Nasce l'Europa a due velocità” *Il Sole 24 Ore*, 7 marzo 2017, n. 65 anno 153
- Romano, Beda “Juncker, ecco i cinque scenari, compresa la Ue a più velocità”, *Il Sole 24 Ore*,
- Tert'jakov Vitalij, “Mosca e Washington incompatibili sul pianeta terra” in *Limes* 2/2017

Sitografia

CONSIGLIO EUROPEO:

-Comunicato stampa del 13/09/2016: *Lettera del Presidente Tusk prima del vertice di Bratislava*

(<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/>)

-“*Riflessione politica sul futuro dell’Unione Europea*”, Politiche

(<http://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-future-reflection/>)

COMMISSIONE EUROPEA:

-*La Relazione dei cinque presidenti stabilisce un piano per rafforzare l’Unione economica e monetaria dell’Europa a partire dal 1° luglio 2015*. Comunicato stampa, Bruxelles, 22 giugno 2015

(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_it.htm)

-“*La via dopo Roma, cooperazione rafforzata, già una realtà*” (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/01_enhance_cooperation_it_web.pdf)

-“*La via dopo Roma, un’Europa sociale*”

(https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/04_social_europe_it_web.pdf)

-“*La via dopo Roma, un mercato unico forte e connesso*”

(https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/06_single_market_it_web.pdf)

ARTICOLI DI TESTATE GIORNALISTICHE ONLINE:

-Ansa.it, Europa, articolo: “Gozi, Juncker in direzione giusta, sostegno a Libro bianco UE” 24 febbraio 2017

-Il Sole 24 Ore.com, Italia, articolo di Gagliardi Andrea, “Mattarella: riforma dei trattati ineludibile, oggi inizia la fase costituente”, 25 marzo 2017

-Il Sole 24 Ore.com, Mondo, articolo di Merli Alessandro e Beda Romano, “Merkel insiste sull’Europa a diverse velocità”, 5 febbraio 2017

-Il Sole 24 Ore.com, Mondo, articolo di Moussanet Marco “Macron: «così rifonderò il progetto europeo»”, 16 aprile 2017

-Il Sole 24 Ore.com, Mondo, articolo di Pelosi Gerardo, “Cooperazioni rafforzate dove possibile”, Mondo, 26 marzo 2017

-Il Sole 24 Ore, Mondo, Veronese Luca “Varsavia contro «le due velocità»” 25 marzo 2017

-La Repubblica.it, Esteri, articolo di Riccardi Katia, “Trattati Roma, 60 anni dopo i 27 rinnovano l’impegno: Ritroviamo il coraggio dei padri” 25 marzo 2017

-La Repubblica.it, Esteri, articolo: “*Elezioni in Olanda, vincono i liberali di Rutte. Wilders respinto, non vi siete liberati di me*”, 15 marzo 2017

-La Repubblica.it, Esteri, articolo: “Merkel sdogana l’Europa a due velocità: Nuova integrazione non uguale per tutti”, 3 febbraio 2017

-Le figaro.fr, Élections, “*Résultats présidentielle 2017*”

BANCHE DATI

-Eurobarometro, *two years until the 2019 European elections*. Public opinion monitoring series

http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/two_years_until_ee2019_sociodemo_focus_en.pdf)

- FMI “*World Economic Outlook Database, April 2017*”, Data, International Monetary Fund
- Stockholm International Peace Research Institute “*Military expenditure database*”, datas for world regions from 1988 to 2016

ALTRI SITI

<https://twitter.com/JunckerEU>

EUR-lex, Legislazioni e pubblicazioni dell'UE “Glossario delle sintesi”

Treccani.it, Diritto on line, voce “Cooperazioni rafforzate” di Cannone Andrea

Abstract

Juncker's white paper on the future of Europe: genesis and perspectives

On the 1st of March 2017, the President of the European Commission Jean-Claude Juncker presented the White paper on the Future of Europe, with the aim of stimulating the debate on the next steps to take in the path toward the European integration. In fact, the White paper was published as the European Commission's contribution to the Rome Summit of 25 March 2017, which was held in order to celebrate the 60th anniversary of the Treaties of Rome. During the Summit, the leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission have signed the Rome Declaration, which aims to relaunch the process of European integration.

It is for this purpose that the White Paper presents five different scenarios that correspond to five potential levels of integration, that can be followed by the EU in the upcoming years. The White Paper also shows the impact on policies that every scenario could have. The policies considered are: single market and trade; economic and monetary union; Schengen, migration and security; foreign policy and defence; EU budget and capacity to deliver.

Those scenarios are not to be seen as policy prescriptions and they are not mutually exclusive options among which the States must choose; instead, they are showed as an unprecedented way to address the issue of the European integration, without reducing it to a simple "binary choice between more or less Europe", as the White Paper claims.

The current context shows that the need for strengthen and reform the Union is an urgent matter. In fact, nowadays, the EU's stability is undermined both by the crisis of confidence in the European project and by the diminishing of its global weight, due to the high growth rate of the emerging economies. Starting from this observation, the first chapter provides an analysis of the circumstances which had led the European Commission to work on the White Paper: both internal and external circumstances have been considered.

At an institutional level, the need to rethink the future of Europe has been identified as a priority after the first great victory of the Eurosceptic currents: Brexit. In fact, a few months after the referendum on United Kingdom's exit from the Union, both the President of the European Council, Donald Tusk, and the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, spoke about the need for a greater integration also as a consequence of Brexit. On one hand, Tusk, on its letter before the Bratislava Summit, spoke of a "particularly historic moment" in which states must demonstrate that it is a good thing to be a member of the Union, by

confirming their sense of community. On the other hand, Juncker, on its “State of Union speech”, after having stressed the negativity of the moment, regretted the lack of cooperation between the Member States, which are too focused on their national priorities; eventually, he highlighted the fact that the EU needed a vision for the long term, and added that such vision would have been set out by the Commission on a White Paper, in time for the Summit of Rome. The White Paper, however, had already been announced by the "Five Presidents' Report" in 2015. The Report sets up a three-stages plan to “Complete Europe’s Economy and Monetary Union”, as its name suggests. Within this path, the White Paper is an important landmark since it has been used to prepare the transition from the first to the second stage.

With regard to the internal circumstances, it has been found out that European citizen’s confidence in the EU institutions has been decreasing over the last decade. In the analysis, through the use of public opinion polling published by the Eurobarometer, it has been noticed that European citizens have a bad perception of the European Union action, and they are highly dissatisfied with the European policies, especially with regard to the policies which should fight against unemployment, tax fraud, migration and terrorism: in fact, more than 55% of Europeans rate as “insufficient” the action of the institutions in these fields. The gravity of the situations becomes apparent if we look how these data are distributed focusing on age, gender and occupational groups: what emerges is that all the citizens show the same level of dissatisfaction, regardless of their profession, their gender, or their age. So, what emerges is a widespread disaffection felt by all social groups.

The diminishing sense of belonging to the European Union helped to strengthen the Eurosceptic parties, which have been increasing more and more their role in the national and international political landscape. In order to observe the increasingly presence of the Eurosceptic forces, in the first chapter it has been made an analysis of the electoral results of the most important Eurosceptic parties. Of particular importance has been the analysis of the elections held in the Netherlands and in France in the past months, as, for the electors, they appeared as a choice between being pro or against Europe; especially in France, where in the second round of the presidential elections the pro-EU candidate Emmanuel Macron faced Marine Le Pen, who has always criticized the European Union. The analysis of these elections shown that, despite the decreasing confidence in the European institutions, when citizens have to make an important choice for their country, they keep on choosing the Union and the Euro.

Lastly, it has been analysed the global context, as it has been an input for rethinking the future of Europe, since, as the White Paper states, "the rapidly rising influence of emerging economies accentuates the need for Europe to speak with one voice and to act with the collective weight of its individual parts". In order to measure the European global weight, the White paper takes in considerations three indicators: its share of global GDP, its share of world population and its military expenditure. These indicators have been analysed in the first

chapter, with the help of the data provided by the data bank of the International Monetary Fund (IMF) and by the Stockholm International Peace Research Institute.

The second chapter describes and analyses the five scenarios:

In the first scenario, which is called "Carrying on", there is no modification of the institutional architecture of the European Union, which continues delivering its positive reform agenda. In this way, as it occurred in the recent years, the capacity to deliver depends on the States' willingness to cooperate. This scenario, in the light of the above considerations, seems unambitious, and does not take into consideration the big changes that will surely take place as consequences of Brexit negotiations, which will lead to a redistribution of seats to the European Parliament and a review of the national contributions to the Community budget.

In the second scenario, named "Nothing but the single market", the Union's priorities would be redefined so that the cooperation on maintaining and strengthening the single market would be central. So, while the single market would be perfectly integrated, in the other fields, such as monetary and economic integration, there would be a lack of cooperation. Therefore, it is possible to argue that this scenario leads to paradoxical consequences, because working on the single market without dealing with monetary and economic integration could have negative consequences for European competitiveness. In addition, the White Paper itself highlights one of the greatest contradictions in this scenario: free movement of workers and services would not be fully guaranteed, due to the difficulties in agreeing new common rules on their mobility.

The third scenario is called "Those who want more do more," but it is commonly known as the "Europe of two speeds". In this scenario, the Union as a whole would proceed as today, but, differently from the first scenario, in this one the EU allows willing states to do more together in certain fields such as defence and international security. These states can form some "coalitions of the willing", by which they can pursue a deeper integration. These "coalitions of the willing" recall the "enhanced co-operation procedure", which was introduced by the Treaty of Amsterdam and which are already in use within the European Union, as we will see in the following paragraphs. This scenario seems to be the preferred by the majority of the leaders; the only problem that arises is with regard to the consequences that differentiated collaborations would have on the level of democratic legitimacy.

The fourth scenario is called "Doing less more efficiently" and aims to reduce the gap between citizens' expectations and concrete results, but in order to achieve this goal, it lowers the overall level of ambition of the European project. In fact, in order to improve its capacity to deliver, the Union would focus on "chosen priority areas", while it would do less or even cease to act in all the other sectors. This scenario was built on the idea that there is an opposite relation between institutions' efficiency and quantity of areas in which they would

operate. This idea is misleading, as it does not take into consideration the nature of the policies, but only their quantity.

The fifth scenario is named "Doing much more together" and it describes the hypothesis in which the 27 States decide to do much more together across all policy areas. The Member States would drive a greater level of integration, and the cooperation would go "further than ever before in all domains", as the White Paper claims. The consequences of this scenario would be almost exclusively positive both in terms of policy outcome and in terms of political weight that the Union would have on the international scene. However, it is possible to argue that, in this moment, this scenario could be only read as a projection towards which the Member States can arise in the long run, but not as a project to implement in the present. In fact, the support given to the above-mentioned Eurosceptic parties suggests that the European citizens are not determined to accept new transfers of sovereignty, at least for the moment. In this regard, it is worth recalling that the attempt to introduce the "Constitutional treaty" was blocked by the national referendums in France and in the Netherlands, where the citizens were not willing to proceed with an enforcement of the European construction.

The third chapter analyses the feedback from the leaders of the 27 Member States and of the European institutions on the White Paper, through the observation of their declarations at this regard. The first declarations that has been considered is the Rome Declaration. It starts stating that the States want to continue working together, but it also highlights the fact that this decision is not only given by a pro-European belief, but also by the awareness of the States that, acting individually, they would have less weight in the world dynamics. For this reason, in the Declaration the Union is defined as "a necessity" as well as "a free choice". Nevertheless, after this statement, the declaration goes on clarifying that the Member States intend to act jointly but "at different rates and with different intensity if necessary". So, this means that the Member States have a preference which reflects the third and fourth scenarios.

However, with an analysis of other speech and declarations, it is possible to notice that the chosen scenario is the third one and that some governments want to share deepen their sovereignty in order to make the EU more efficient. For this purpose, three fundamental moments have been identified. The first one is the 4th of February 2017, when, in the aftermath of the Summit of Malta, the German Chancellor Angela Merkel expressed her will to include in the Rome Declaration an explicit reference to the idea of a multi-speed Europe, in which – as the Chancellor stated – not all members will participate in the same steps of integration. The second one is the 24th of February 2017, when the President of the European Commission Juncker gave a speech at the University of Louvain-la-Neuve claiming that he would have pushed for a multi-speed Europe in the upcoming months. The third one is the Summit of Versailles, which has been renamed as the "mini EU summit", with reference to the uncommon combination of leaders who attended it: in fact, only the leaders of Germany, Italy Spain and France met in the French city, in order to reflect on the future of the European Union

post Brexit. During the Summit, the four leaders made a concrete step towards the third scenario, stating their will to create enhanced cooperation in order to support the European integration.

After the publication of the White Paper, the European Commission published a document called "The way from Rome, enhanced cooperation: a reality", which clarifies that these procedures are already "a reality" for the Member states: in fact, they have been introduced with the Treaty of Amsterdam, and, starting from that moment, five enhanced cooperation have been formed by some groups of States who wanted to harmonise their legislation in several fields. As proof of this, the document recalls and describes the five enhanced cooperation projects that are currently agreed or on the way to be implemented. The two cooperation projects that are already approved concern the institution of the European Unitary Patent (26 members) and of the divorce law for international couples (17 members), while the other three aims to institute a European Public Prosecutor (17 members), a financial transaction tax (10 members) and a property regime rule for international couples (17 members).

This scenario has been strongly criticized by The Visegrad group (Poland, Hungary, Czech Republic and Slovakia) who fear that, if the Union were to follow the third scenario, they could "find themselves more isolated than ever" as Jaroslaw Kaczynski, the secretary of the largest Polish Eurosceptic party, claimed.

In response to these criticisms, it has been noticed that for those States there are some guaranties that should not be underestimated. The first guarantee is the fact al the Member States can enter in the enhanced cooperation projects at any time. The second one is that the Union has always promoted a convergence of the least-developed Member States, as it is also recalled in the Rome Program, and so it would never "isolate" its members. The third point regards the fact that authorising enhanced cooperation requires qualified majority within the Council, and not the simple one.

Finally, after having concluded that the favoured scenario is the third one, the attention has shifted on the analysis of the areas in which the European Union has to focus its the political agenda in the upcoming years. In this regard, within the Rome Declaration, the European leaders announced the "Rome Agenda" which aims to improve certain sector, such as security, growth, and social issues.

Security and social issues are, as it emerged from the above observations, the fields in which European citizens are most dissatisfied. In particular, it is possible to claim that an action in the social sector is strongly needed, for two reasons. First of all, this necessity proceeds obviously and logically from the socio-economic characteristics of today's European States, especially of it its lagging areas, namely Italy, Spain and Greece, where in 2016 the youth unemployment rates reached 40%. Secondly, a social policy is needed in order to awake a common sense of belonging. In fact, the loss of confidence in the European institutions is due to the

fact that the majority of the citizens thinks that they are not really dealing with their real problems and that they are too “technocratic”. Indeed, if this social discontent, which is often attributed to the European institutions, diminishes, the appreciation for the European institutions would increase and all the nationalistic and sovereign movements would naturally lose their attractiveness.