



NOTA N. 96

IL LIBRO BIANCO SUL FUTURO DELL'EUROPA

Come annunciato nel Programma di lavoro per il 2017 ([COM \(2016\) 710](#)), in vista del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma la Commissione europea ha pubblicato il 1° marzo il "[Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)", nel quale sono delineate sfide e opportunità per l'Unione europea nel prossimo decennio ([COM\(2017\) 2025](#)). Il documento rappresenta il **contributo della Commissione al Vertice di Roma del 25 marzo 2017**, che offrirà un'occasione per riflettere sullo stato di avanzamento del progetto europeo, valutandone i successi e i punti di forza come pure gli aspetti da migliorare.

Il Libro bianco intende sollecitare un **ampio dibattito pubblico sulle prospettive dell'Unione europea**, che coinvolgerà non solo i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, ma anche gli enti territoriali e la società civile, avviando un processo nel quale i 27 Stati membri decideranno insieme il futuro dell'Unione. All'esito di questo dibattito, il Presidente della Commissione europea presenterà a settembre, in occasione del Discorso sullo Stato dell'Unione, idee e proposte affinché il Consiglio europeo possa decidere entro la fine dell'anno le misure da adottare entro giugno 2019.

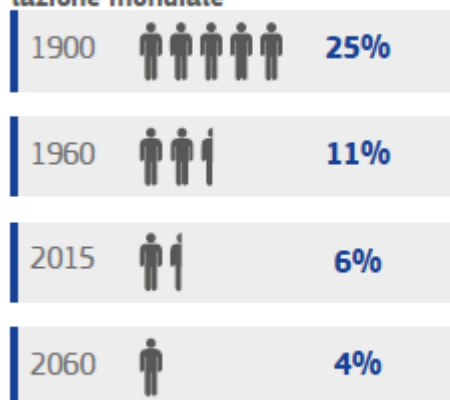
Questo percorso sarà ulteriormente arricchito dalla pubblicazione da parte della Commissione europea, nei prossimi mesi, di altri documenti di riflessione, che conterranno anche scenari e proposte, sui seguenti temi:

- sviluppo della dimensione sociale dell'Europa: fine aprile 2017;
- gestione della globalizzazione: metà maggio;
- approfondimento dell'Unione economica e monetaria sulla base della relazione dei cinque presidenti del giugno 2015: fine maggio;
- futuro della difesa europea: inizio giugno;
- futuro delle finanze dell'Unione europea: fine giugno.

Il Libro bianco muove da una descrizione dei **principali fattori che incidono sul futuro dell'Unione**, in particolare:

- **popolazione**: la quota europea della popolazione mondiale è in costante diminuzione e l'età media sarà la più alta del pianeta entro il 2030;

L'Europa rappresenta una quota decrescente della popolazione mondiale

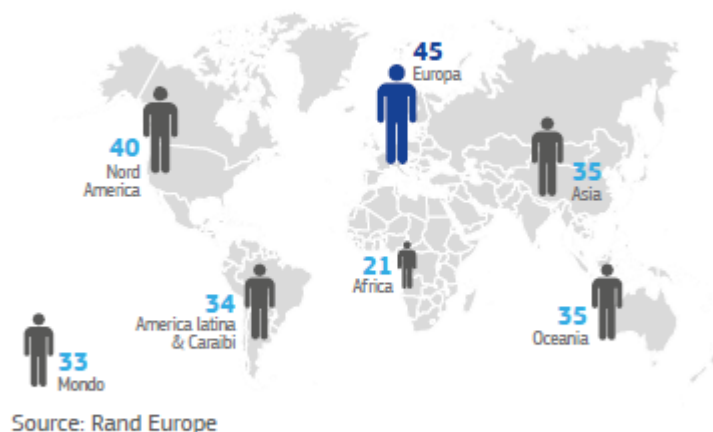


Fonte: UN Statistical Division e Eurostat UE27

Commissione europea, [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)

La popolazione europea sarà la più vecchia del mondo entro il 2030

(età media per regioni del mondo)



Commissione europea, [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)

- **prodotto interno lordo**: la percentuale europea del prodotto interno lordo mondiale è in calo;

La quota dell'UE nel PIL mondiale è in calo

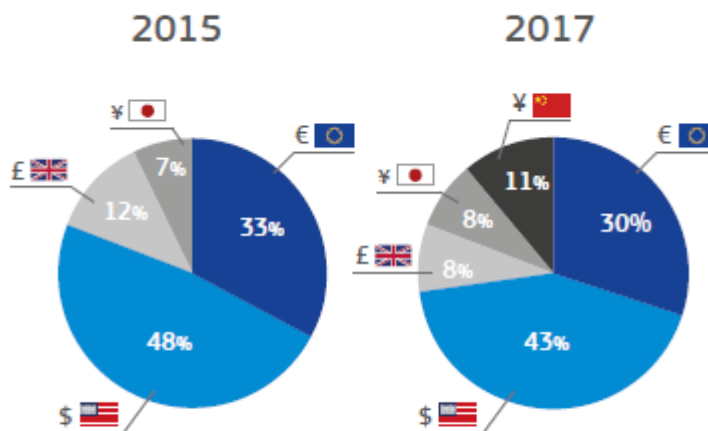
	2004	2015	
Stati Uniti d'America	28%	24%	↘
EU-27	26%	22%	↘
Giappone	11%	6%	↘
Regno Unito	5%	4%	↘
Cina	5%	15%	↗
Canada	2%	2%	→
Messico	2%	2%	→
Brasile	<2%	2%	↗
India	<2%	3%	↗
Resto del mondo	18%	21%	↗

Fonte: Eurostat e Divisione statistica delle Nazioni Unite

Commissione europea, [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)

- **moneta:** l'euro è la seconda valuta, ma altre monete stanno acquistando importanza a livello mondiale;

Al momento l'euro è una valuta globale, ma altri attori guadagnano peso



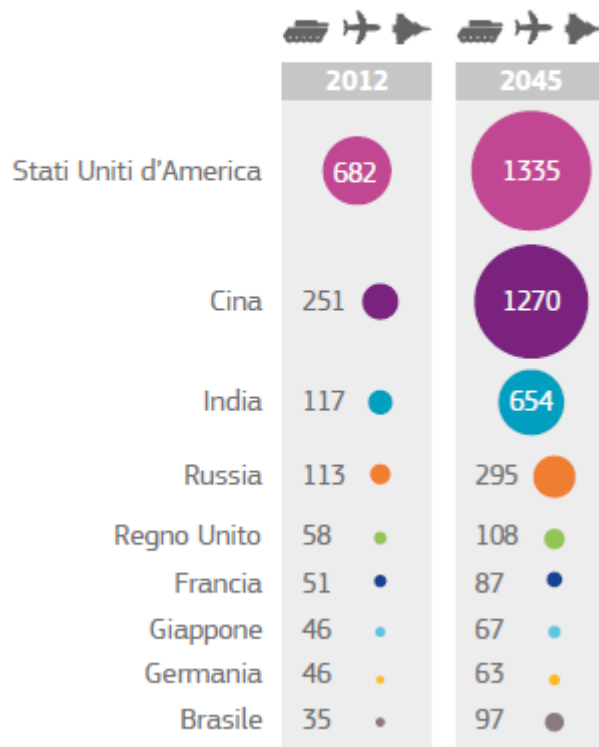
Nota: il grafico evidenzia la recente modifica del paniere di monete utilizzato come riferimento dal Fondo monetario internazionale, i cosiddetti "diritti speciali di prelievo"

Fondo monetario internazionale; i dati si riferiscono rispettivamente al 30/11/2015 e al 24/2/2017.

Commissione europea, [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)

- **difesa:** gli Stati con il più elevato livello di investimenti in materia di difesa raddoppieranno le spese entro il 2045;

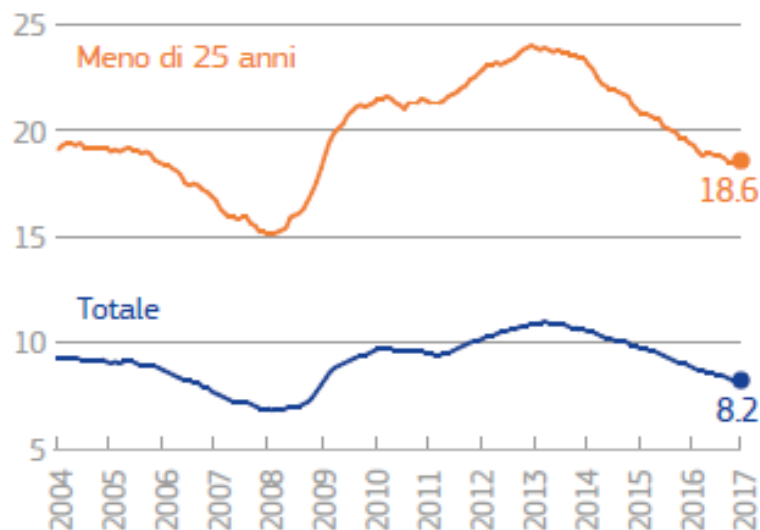
La maggior parte dei paesi che spendono di più in materia di difesa raddoppieranno tali spese entro il 2045 (in miliardi di USD)



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute
Commissione europea, [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)

- **disoccupazione:** benché in lieve diminuzione, il livello di disoccupazione in Europa resta elevato.

Livelli di disoccupazione in calo, ma ancora elevati nell'UE-28



Fonte: Commissione europea
Commissione europea, [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)

Per affrontare queste sfide in modo efficace è necessaria una risposta comune basata su soluzioni condivise. A tal fine, la Commissione presenta **cinque scenari che descrivono il potenziale stato dell'Unione da qui al 2025** in relazione alle scelte che saranno compiute.

Basati sul presupposto che i 27 Stati membri procedano assieme nel loro cammino di Unione, **gli scenari hanno mero carattere illustrativo: non si escludono a vicenda né hanno pretesa alcuna di esaustività.**

Segue una breve presentazione di ognuno di essi, che mette a confronto le conseguenze previste sul funzionamento dell'Unione e sulle politiche maggiormente rilevanti:

- 1) **"Avanti così"**, caratterizzato da una sostanziale continuità con il programma attuale di riforme.

Riflessi sul modus operandi dell'UE: azione per priorità condivise sulla base di un processo decisionale la cui celerità dipende dalla capacità di superare le differenze di opinioni; la legislazione dell'Unione verrebbe sottoposta a verifiche regolari al fine di accertarne l'efficacia; eventuale legislazione superata verrebbe ritirata.

Principali conseguenze in termini di politiche perseguite: rafforzamento del mercato unico; miglioramento del funzionamento della moneta unica; graduale incremento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne e progressi verso un sistema comune di asilo; progressi in politica estera verso la realizzazione di una "voce unica"; bilancio in parte modernizzato. Si auspica in questo scenario la realizzazione di risultati concreti e positivi nonostante il processo decisionale complesso e la difficoltà di soddisfare le aspettative;

- 2) **"Nulla tranne il mercato unico"**: concentrazione dell'integrazione europea sul mercato interno.

Riflessi sul modus operandi dell'UE: approfondimento di alcuni elementi chiave del mercato unico, senza decisioni condivise su aspetti quali le migrazioni, la sicurezza e la difesa; gestione su base bilaterale della cooperazione su nuovi aspetti di interesse comune; riduzione del carico normativo.

Principali conseguenze in termini di politiche perseguite: significativo rafforzamento del mercato unico nel settore della libera circolazione dei capitali e delle merci mentre la libera circolazione dei capitali non verrebbe completamente garantita. L'euro continuerebbe a facilitare gli scambi commerciali ma con vulnerabilità derivanti da crescenti divergenze. Aumenterebbero i controlli ai confini nazionali in assenza di una politica unica su migrazioni e asilo; maggiore ricorso al metodo bilaterale in politica estera; bilancio calibrato sulle funzioni essenziali per il mercato unico; processo decisionale più semplice ma con capacità di agire più limitata;

- 3) **"Chi vuole di più fa di più"**: Unione a più velocità, in cui gli Stati membri che lo desiderano possono convenire di "fare di più" in specifici settori quali la difesa, la sicurezza interna, la fiscalità o le questioni sociali.

Riflessi sul modus operandi dell'UE: nuovi gruppi di Stati membri approfondiscono la propria cooperazione in ambiti specifici sulla base di appositi accordi. Lo *status* degli altri Stati membri sarebbe tutelato non essendo esclusa la loro adesione in un secondo momento, come già avvenuto in passato per gli accordi sull'area Schengen.

Principali conseguenze in termini di politiche perseguite: le conseguenze in termini di *policy* sarebbero analoghe a quelle descritte nello scenario 1 ("Avanti così"), eccezion fatta per gli Stati che scelgono di perseguire un'ulteriore cooperazione;

- 4) **"Fare meno, in modo più efficace"**: Concentrazione degli sforzi - e di risorse limitate - in un numero ridotto di ambiti, circoscrivendo il campo d'azione dell'Europa a 27;

Riflessi sul modus operandi dell'UE: l'Unione sarebbe in grado di reagire in maniera molto più veloce e decisiva nelle aree prescelte di priorità, per le quali disporrebbe di strumenti più forti per attuare direttamente le decisioni collettive. Negli altri settori di intervento l'UE a 27 smetterebbe di agire o farebbe molto meno.






Principali conseguenze in termini di politiche perseguite: *standard* comuni ridotti al minimo nel mercato unico, eccezion fatta per i settori in cui la cooperazione è rafforzata; consolidamento dell'area euro ma minore impatto su alcune parti della politica di occupazione e sociale; cooperazione sistematica nella gestione delle frontiere, l'asilo e l'anti-terrorismo; voce unica nelle questioni di politica estera; creazione di un'Unione europea di difesa; bilancio ridisegnato per rispondere alle nuove priorità; dopo una prima fase di ripensamento, il processo decisionale potrebbe essere più semplice e l'azione UE più veloce e decisiva nei settori in cui riveste un ruolo maggiore.

- 5) **"Fare molto di più insieme"**: il quinto scenario ipotizza che i 27 Stati membri decidano di condividere più potere, risorse e potere decisionale.

Riflessi sul modus operandi dell'UE: la cooperazione tra gli Stati membri va oltre quanto finora accaduto in tutti i campi; l'area euro è rafforzata nella convinzione che ciò che va a beneficio dei paesi che condividono la moneta unica va a beneficio di tutti. Le decisioni sono assunte più velocemente e attuate rapidamente.

Principali conseguenze in termini di politiche perseguite: rafforzamento del mercato unico attraverso l'armonizzazione e una più decisa attuazione degli *standard* comuni, con il commercio gestito unicamente a livello UE; realizzazione dell'Unione economica, finanziaria e fiscale; cooperazione sistematica sulla gestione delle frontiere, l'asilo e l'anti-terrorismo; voce unica nelle questioni di politica estera; creazione di un'Unione europea di difesa; bilancio modernizzato ed ampliato; processo decisionale più veloce e attuazione più decisa.

I cinque scenari: quadro delle politiche

	 Avanti così	 Solo il mercato unico	 Chi vuole di più fa di più	 Fare meno in modo più efficiente	 Fare molto di più insieme
Mercato unico e commercio	Rafforzamento del mercato unico, compresi i settori energetico e digitale; l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	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	v. "Avanti così", il mercato unico è rafforzato e l'UE27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	Norme comuni fissate al minimo ma rafforzamento dell'esecuzione nei settori disciplinati a livello UE; commercio di esclusiva competenza del livello UE	Rafforzamento del mercato unico tramite la convergenza degli standard e il rafforzamento dell'esecuzione; commercio di esclusiva competenza del livello UE
Unione economica e monetaria	Miglioramento graduale del funzionamento della zona euro	Limitata cooperazione nella zona euro	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in settori come la fiscalità e le norme sociali	Iniziative per consolidare la zona euro e assicurarne la stabilità; intervento minore dell'UE27 in alcune parti della politica occupazionale e sociale	Realizzazione dell'Unione economica, finanziaria e di bilancio come prospettato nella relazione dei cinque presidenti del giugno 2015
Schengen, migrazione e sicurezza	Graduale incremento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne; evoluzione verso un sistema comune di asilo; maggiore coordinamento sulle questioni di sicurezza	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	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di sicurezza e giustizia	Cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	v. "Fare meno in modo più efficiente", cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo
Politica estera e difesa	Progressi circa l'esprimersi all'unisono sugli affari esteri; cooperazione più stretta in materia di difesa	Alcune questioni di politica estera sono sempre più trattate a livello bilaterale; il coordinamento della difesa resta ai livelli attuali	v. "Avanti così", tranne per il gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di difesa concentrandosi sul coordinamento militare e sulla condivisione di materiale	L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; istituzione di un'Unione europea della difesa	L'UE si esprime all'unisono su tutte le questioni di politica estera; v. "Fare meno in modo più efficiente", v. istituzione di un'Unione europea della difesa
Bilancio UE	Modernizzato in parte per rispecchiare il programma di riforme concordato a 27	Ricentrato sul finanziamento delle funzioni essenziali per il mercato unico	v. "Avanti così"; bilanci supplementari messi a disposizione da alcuni Stati membri nei settori in cui decidono di fare di più	Ristrutturazione profonda per rispondere alle nuove priorità concordate a livello dell'UE27	Modernizzazione e aumento considerevoli basati su risorse proprie; operatività di una funzione di stabilizzazione di bilancio nella zona euro
Capacità di ottenere risultati	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	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	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	Problematico giungere ad un primo accordo sui compiti prioritari e su quelli a cui rinunciare; una volta definito, il processo decisionale potrebbe risultare di più agevole comprensione; maggiore rapidità e incisività dell'azione dell'UE nei settori in cui ha un ruolo maggiore	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

Commissione europea, [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#)