Commissione europea

LIBRO BIANCO SUL FUTURO DELL'EUROPA

Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025

Commissione europea
COM(2017) 2025 del 1° marzo 2017

Rue de la Loi/Wetstraat, 200
1040 Bruxelles/Brussels
+32 22991111

Prefazione

Il 25 marzo 2017 i 27 leader degli Stati membri dell'Unione europea si riuniranno a Roma all'insegna della pace e dell'amicizia.

Questo è di per sé un risultato che molti avrebbero considerato inimmaginabile 60 anni fa, quando i sei Stati membri fondatori firmarono i trattati di Roma.

In occasione di questo 60° anniversario, il nostro pensiero va a coloro che ci hanno preceduto, il cui sogno europeo è diventato realtà. Questo è il momento di riflettere con orgoglio sulle nostre conquiste e ricordare i valori che ci accomunano.

L'incontro di Roma deve però segnare anche l'inizio di un nuovo capitolo. Dobbiamo prepararci ad affrontare notevoli sfide che riguardano la nostra sicurezza, il benessere dei cittadini e il ruolo che l'Europa è chiamata a svolgere in un mondo sempre più multipolare. Un'Europa unita a 27 deve forgiare il proprio destino e delineare una visione per il suo futuro.

Il presente libro bianco è il contributo della Commissione europea a questo nuovo capitolo del progetto europeo. Vogliamo avviare un processo in cui l'Europa decida che strada percorrere. Vogliamo tracciare le sfide e le opportunità che si presentano a noi e spiegare in che modo possiamo scegliere collettivamente di rispondervi.

Al termine di un ampio dibattito che si svolgerà nei prossimi mesi in tutto il nostro continente, e a cui parteciperanno il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali, le autorità locali e regionali e la società civile nel suo complesso, porterò avanti queste idee ed esprimerò la mia opinione personale sul futuro dell'Europa nel discorso sullo stato dell'Unione che

pronuncerò a settembre 2017. Questo dovrebbe aiutare il Consiglio europeo a trarre le prime conclusioni entro la fine dell'anno e a decidere una linea di intervento da attuare in tempo per le elezioni del Parlamento europeo del giugno 2019.

Nel decidere la direzione che intendiamo seguire, dovremmo ricordarci che l'Europa ha sempre dato il meglio di sé quando siamo stati uniti, audaci e fiduciosi nella capacità di plasmare insieme il nostro futuro.

L'Unione europea ha cambiato la nostra vita in meglio: dobbiamo garantire che continui a farlo per tutte le generazioni future.

Jean-Claude Juncker
1° marzo 2017

«L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costituita tutta insieme. Essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»

Robert Schuman
9 maggio 1950

Indice

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA 3

1. INTRODUZIONE 6

2. I MOTORI DEL FUTURO DELL'EUROPA 8

3. L'EUROPA DEL 2025 IN CINQUE SCENARI 15

- SCENARIO 1 — AVANTI COSÌ 16
- SCENARIO 2 — SOLO IL MERCATO UNICO 18
- SCENARIO 3 — CHI VUOLE DI PIÙ FA DI PIÙ 20
- SCENARIO 4 — FARE MENO IN MODO PIÙ EFFICIENTE 22
- SCENARIO 5 — FARE MOLTO DI PIÙ INSIEME 24

4. LA VIA DA SEGUIRE 26

5. ALLEGATI 27

- IL PROCESSO DEL LIBRO BIANCO 28
- I CINQUE SCENARI: QUADRO DELLE POLITICHE 29

1. Introduzione

Per generazioni l'Europa ha sempre rappresentato il futuro.

Il tutto è partito dalla visione di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, prigionieri politici confinati dal regime fascista sull'isola di Ventotene durante la seconda guerra mondiale. Il loro manifesto *Per un'Europa libera e unita* prospettava un luogo in cui alleati e avversari si sarebbero riuniti per garantire che le «vecchie assurdità» dell'Europa non risorgessero più.

Manifesto di Ventotene

Sessant'anni fa, mossi dal sogno di un futuro pacifico e condiviso, i membri fondatori dell'Unione europea (UE) hanno intrapreso un viaggio unico e ambizioso di integrazione europea. Hanno deciso di comune accordo di risolvere i conflitti attorno a un tavolo anziché sui campi di battaglia. Hanno sostituito il ricorso alle forze armate con la forza del diritto. Hanno aperto la via all'adesione di altri paesi, per riunire l'Europa e renderci più forti.

Dopo un passato travagliato, quindi, l'Europa ha conosciuto sette decenni di pace e si è trasformata in un'Unione allargata di 500 milioni di cittadini che vivono liberi in una delle economie più prospere del mondo. Le immagini delle battaglie di trincea e dei campi di Verdun, o quelle di un continente diviso dalla cortina di ferro e dal muro di Berlino, sono state sostituite da un'Unione affermatasi come modello di pace e di stabilità.

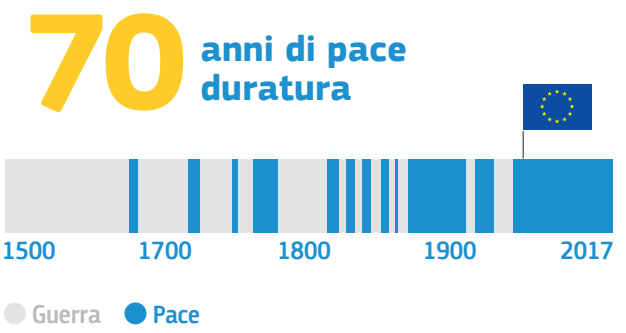
Il sacrificio delle generazioni precedenti non dovrebbe mai essere dimenticato. La dignità umana, la libertà e la democrazia sono conquiste ottenute a caro prezzo, e irrinunciabili. Anche se non tutti gli europei di oggi nutrono nei confronti della pace lo stesso attaccamento dei loro genitori e dei loro nonni, questi valori fondamentali continuano a tenerci insieme.

Ora l'UE è lo spazio in cui gli europei possono godere di una diversità unica di culture, idee e tradizioni in un'Unione che si estende su 4 milioni di chilometri quadrati. È lo spazio in cui hanno stretto legami a vita con altri europei e in cui possono viaggiare, studiare e lavorare attraversando le frontiere nazionali senza cambiare moneta. È lo spazio in cui lo Stato di diritto ha sostituito la regola del pugno di ferro. È lo spazio in cui non ci si limita a parlare di uguaglianza, ma si continua a combattere per garantirla.

Eppure, molti europei ritengono che l'Unione sia troppo distante o che interferisca troppo nella loro vita quotidiana. Altri ne rimettono in discussione il valore aggiunto e chiedono in che modo l'Europa migliori il loro tenore di vita. Troppi europei ritengono inoltre che l'UE abbia deluso le loro aspettative quando ha dovuto far fronte alla peggiore crisi finanziaria, economica e sociale del dopoguerra.

Le sfide dell'Europa non accennano a diminuire. La nostra economia è in fase di ripresa dalla crisi finanziaria mondiale, ma con effetti ancora troppo disomogenei. Parti del nostro vicinato sono destabilizzate e questo sta causando la crisi dei rifugiati più grave dalla seconda guerra mondiale. Attentati terroristici hanno colpito al cuore delle nostre città. Stanno emergendo nuove potenze mondiali a mano a mano che le vecchie si trovano di fronte a nuove realtà. E l'anno scorso uno dei nostri Stati membri ha votato l'uscita dall'Unione.

La situazione attuale non deve necessariamente costituire un limite per il futuro dell'Europa. La costruzione dell'Unione ha spesso conosciuto crisi e false partenze. Dalla Comunità europea di difesa che non è mai decollata negli anni cinquanta agli shock valutari degli anni settanta, passando per le adesioni mancate e i risultati negativi dei referendum degli ultimi decenni, l'Europa si è spesso trovata a un bivio e si è sempre adattata ed evoluta.



Fonte: Commissione europea.

Solo negli ultimi 25 anni, i trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza hanno riformato e trasformato in profondità un'Unione le cui dimensioni sono più che raddoppiate. Il trattato di Lisbona e il dibattito decennale che lo ha preceduto hanno aperto un nuovo capitolo dell'integrazione europea il cui potenziale non è stato ancora pienamente sfruttato.

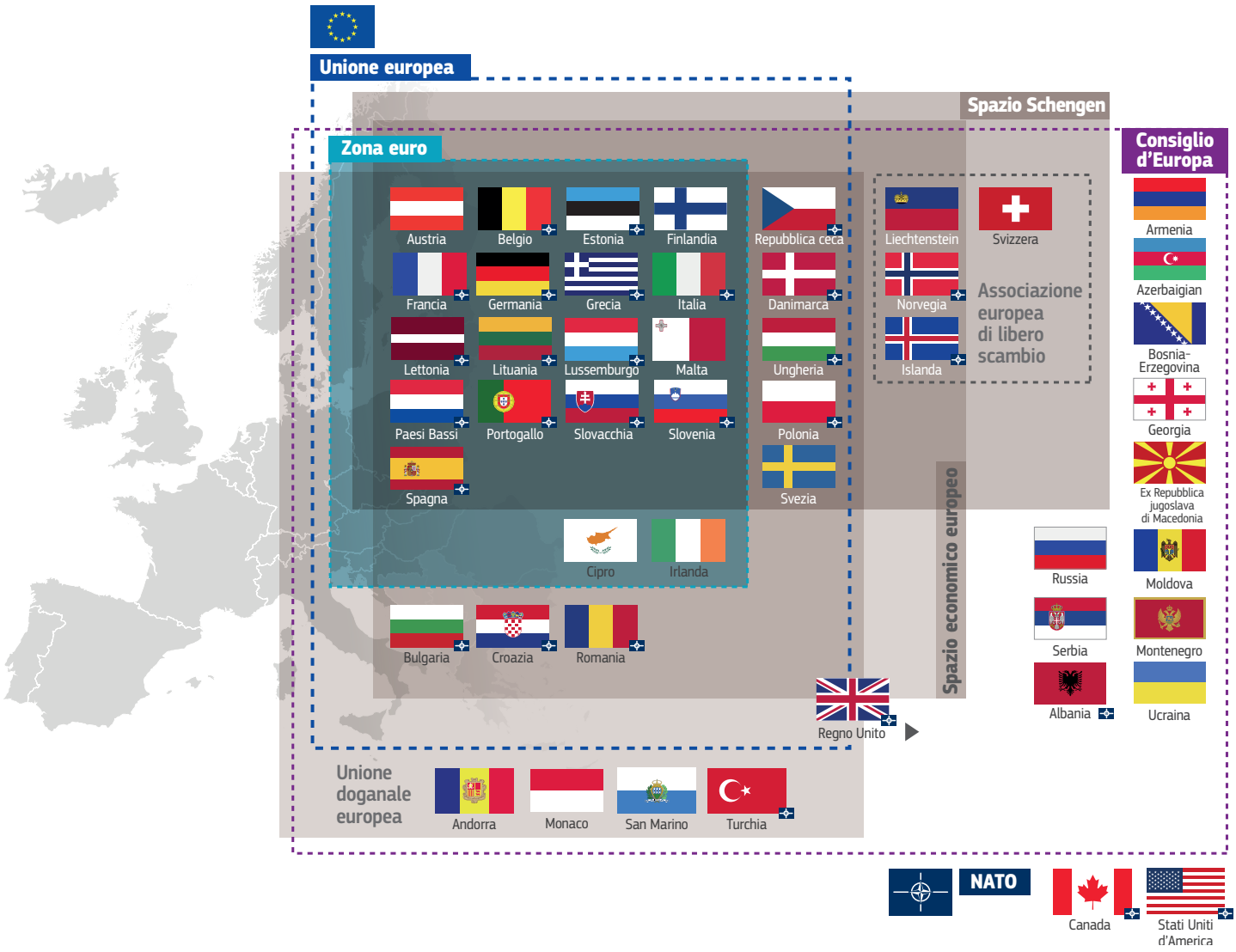
Alla stregua delle generazioni che ci hanno preceduto, la nostra risposta al compito che ci attende non può essere né nostalgica né di breve periodo, ma deve basarsi su una prospettiva comune e sulla convinzione condivisa che l'Unione migliorerà la situazione di ciascuno di noi.

Quando si riuniranno a Roma per celebrare il 60° anniversario del nostro progetto comune, i 27 capi di Stato o di governo dovranno guardare nuovamente al futuro.

Il presente libro bianco individua i fattori di cambiamento del prossimo decennio e presenta una serie di scenari per la possibile evoluzione dell'Europa da qui al 2025. Così facendo, avvia un dibattito che dovrebbe permettere di concentrarsi sulle priorità e di trovare nuove risposte a un annoso interrogativo:

Che futuro desideriamo per noi, i nostri figli e la nostra Unione?

L'Europa oggi



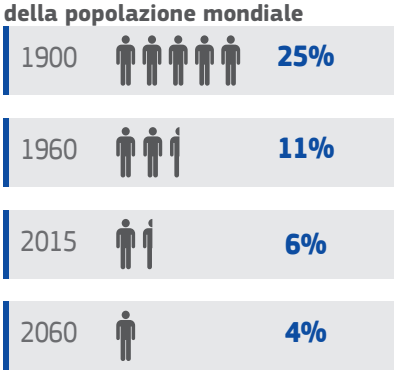
Fonte: Commissione europea.

2. I motori del futuro dell'Europa

UN LUOGO IN MUTAMENTO IN UN MONDO IN EVOLUZIONE

L'Europa possiede il mercato unico più grande del mondo e la seconda moneta più utilizzata. È la principale potenza commerciale e il primo donatore di aiuti umanitari e allo sviluppo. L'Europa è all'avanguardia in termini di innovazione, anche grazie a Orizzonte 2020, il programma di ricerca multinazionale più vasto del mondo. La sua diplomazia ha un peso reale e contribuisce a rendere il mondo più sicuro e sostenibile, come dimostrano lo storico accordo con l'Iran sul suo programma nucleare o il ruolo guida che l'UE ha avuto nella conclusione dell'accordo di Parigi sul clima e nell'adozione da parte delle Nazioni Unite degli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030. Questa influenza è rafforzata da una stretta cooperazione con la NATO e da un ruolo attivo nel Consiglio d'Europa.

L'Europa rappresenta una quota decrescente della popolazione mondiale



Fonte: Eurostat e Divisione statistica delle Nazioni Unite, UE a 27.

L'Europa risulta attraente per molti dei suoi partner. Sebbene non si prevedano altri allargamenti nel prossimo futuro, la prospettiva in sé è uno strumento potente per proiettare stabilità e sicurezza lungo i nostri confini. L'UE collabora attivamente con i vicini sia orientali che meridionali. Dal partenariato rafforzato con l'Ucraina all'ampia cooperazione con i partner africani, il ruolo dell'Europa in quanto forza positiva a livello mondiale è più importante che mai.

Questo status cela tuttavia una semplice realtà: a mano a mano che le altre parti del mondo si espandono, il peso mondiale dell'Europa diminuisce. Nel 1900 l'Europa rappresentava il 25 % circa della popolazione mondiale, cifra che scenderà a meno del 5 % entro il 2060, anno in cui nessuno degli Stati membri conterà da solo più dell'1 % della popolazione mondiale.

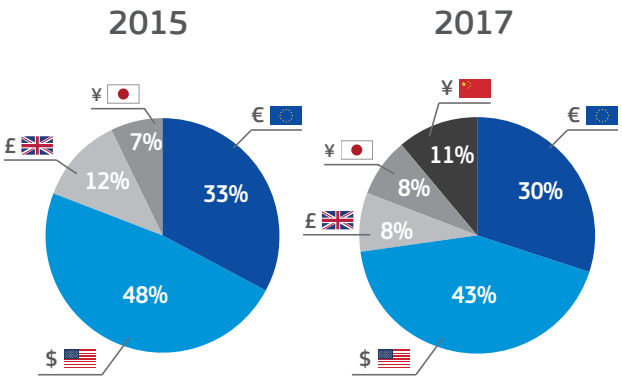
Anche il potere economico dell'Europa è destinato a diminuire in termini relativi, scendendo a meno del 20 % del prodotto interno lordo mondiale nel 2030 contro l'attuale 25 % circa. Il rapido aumento dell'influenza delle economie emergenti accentua la necessità per l'Europa di parlare con una sola voce e di agire sfruttando il peso collettivo delle sue singole componenti.

La quota dell'UE nel PIL mondiale è in calo

	2004	2015	
Stati Uniti d'America	28%	24%	↘
UE-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.

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».

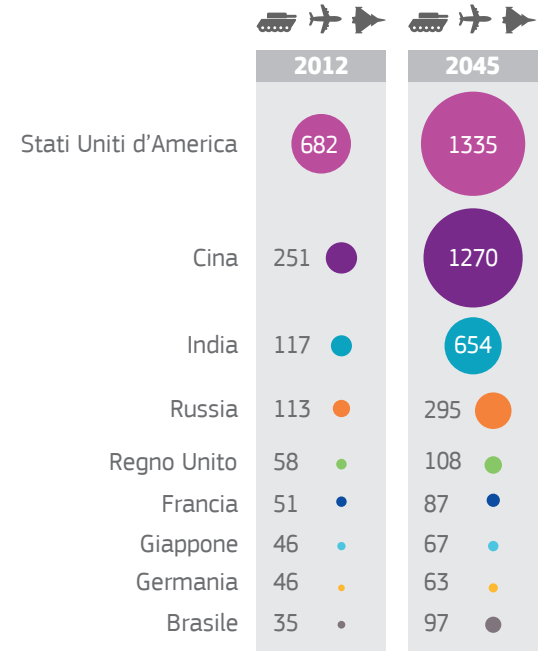
Fondo monetario internazionale; i dati si riferiscono rispettivamente al 30 novembre 2015 e al 24 febbraio 2017.

La concentrazione di truppe lungo le nostre frontiere orientali, la guerra e il terrorismo in Medio Oriente e in Africa e la militarizzazione sempre più spinta in varie parti del mondo sono un'esemplificazione eloquente di un contesto globale sempre più teso. Mai è stata così forte la necessità di riflettere su come scoraggiare, rispondere e proteggersi dalle minacce, che vanno dagli attacchi informatici su larga scala a forme di aggressione più tradizionali. La NATO continuerà a fornire la sicurezza militare di base alla maggior parte dei paesi

dell'UE, ma l'Europa non può essere ingenua e deve provvedere alla propria sicurezza. Essere «soft power» non basta più quando la forza può prevaricare le regole.

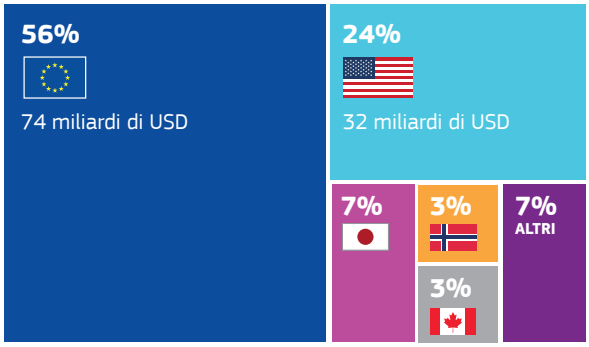
Anche se il mondo non è mai stato così piccolo o interconnesso, il ritorno dell'isolazionismo ha fatto nascere dubbi sul futuro del commercio internazionale e del multilateralismo. La prosperità dell'Europa e la sua capacità di difendere i nostri valori sulla scena mondiale continueranno a dipendere dalla sua apertura e dalla solidità dei suoi legami con i partner. Sarà una sfida sempre più ardua, tuttavia, battersi per un commercio libero e sempre più aperto e orientare la globalizzazione in modo che sia vantaggiosa per tutti.

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



Fonte: Ministero della Difesa del Regno Unito: *Strategic Trends Programme: Global Strategic Trends — Out to 2045.*

L'UE è il primo donatore di aiuti umanitari e allo sviluppo (% del totale in miliardi di dollari USA)



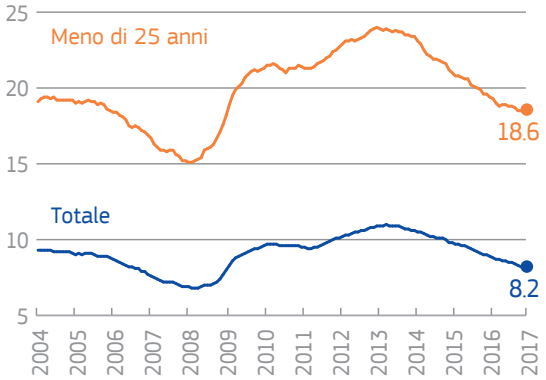
Fonte: OCSE, 2015. UE = UE e i suoi Stati membri.

UN'ECONOMIA E UNA SOCIETÀ PROFONDAMENTE TRASFORMATE

La crisi finanziaria ed economica mondiale scoppiata nel 2008 negli Stati Uniti ha scosso l'Europa fino alle fondamenta. Grazie a un'azione incisiva, ora l'economia dell'UE poggia nuovamente su basi più solide; la disoccupazione è scesa al livello più basso dalla «grande recessione». La ripresa, tuttavia, è ancora distribuita in modo non uniforme fra le diverse fasce della società e le diverse regioni. Sormontare il retaggio della crisi, dalla disoccupazione di lunga durata agli elevati livelli di debito pubblico e privato in molte parti d'Europa, rimane una priorità impellente.

Il problema è particolarmente sentito dalle generazioni più giovani. Per la prima volta dalla seconda guerra mondiale vi è un rischio reale che la generazione attuale di giovani adulti si ritrovi in condizioni economiche peggiori rispetto a quella dei genitori. L'Europa non può permettersi di perdere la fascia di età più istruita che abbia mai avuto e lasciare che il suo futuro sia condannato dalle disparità generazionali.

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

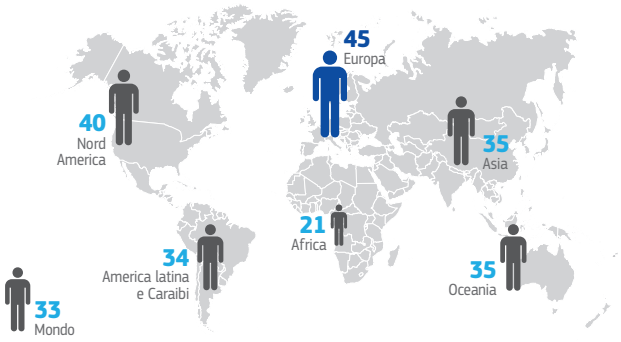


Fonte: Commissione europea

Questi sviluppi hanno alimentato i dubbi circa la capacità dell'economia sociale di mercato dell'UE di mantenere la promessa di non lasciare indietro nessuno e di garantire a ogni generazione condizioni economiche migliori di quella precedente. Ciò è stato avvertito in modo particolare nella zona euro, il che ha messo in risalto la necessità di completare l'unione economica e monetaria e di rafforzare la convergenza degli sviluppi economici e sociali. Negli anni a venire non sarà meno impegnativo rendere l'economia europea più inclusiva, competitiva, resistente e adeguata alle esigenze future. L'Europa invecchia rapidamente e la speranza di vita

sta raggiungendo livelli senza precedenti. Con un'età media di 45 anni entro il 2030 l'Europa sarà diventata la regione «più vecchia» del mondo. Le nuove strutture familiari, i cambiamenti demografici, l'urbanizzazione e la maggiore varietà di formule lavorative incidono sul modo in cui si costruisce la coesione sociale. Nell'arco di una generazione, il lavoratore europeo medio è passato da un posto di lavoro a vita a più di dieci impieghi diversi nel corso della carriera. Il numero delle donne che lavorano è il più alto mai registrato nella storia, ma per ottenere una vera uguaglianza di genere bisognerà abbattere le barriere residue. In una fase in cui la popolazione in età lavorativa sta diminuendo, l'Europa deve sfruttare appieno il potenziale dei suoi talenti.

La popolazione europea sarà la più vecchia del mondo entro il 2030 (età media per regioni del mondo)



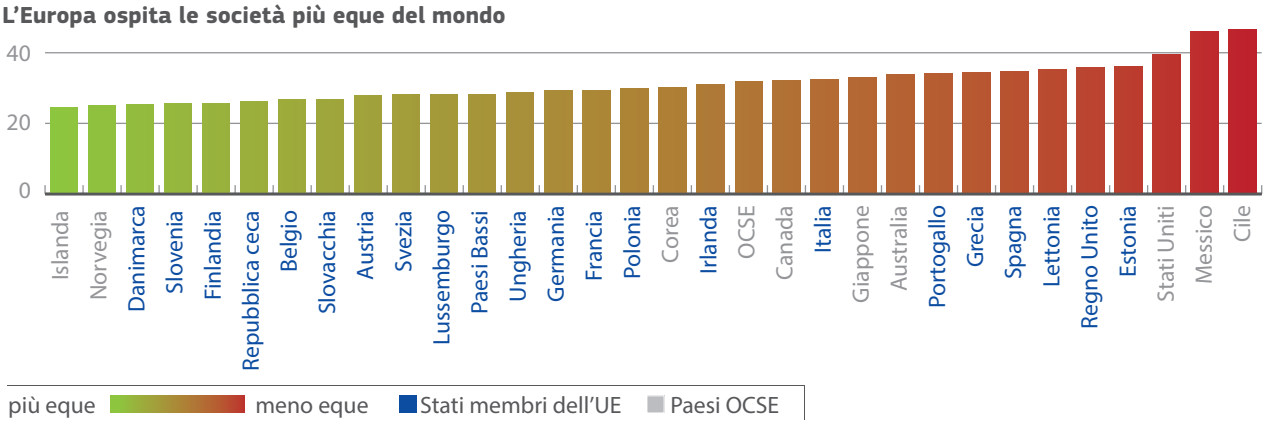
Source: Rand Europe.

L'Europa vanta già uno dei sistemi più avanzati di Stato sociale, in grado di fornire soluzioni alle sfide poste alle società di tutto il mondo. La sua comunità scientifica è all'avanguardia della ricerca mondiale nell'affrontare sfide sanitarie come il trattamento del morbo di Alzheimer. I sistemi di protezione sociale dovranno tuttavia essere notevolmente modernizzati per rimanere finanziariamente accessibili e tenere il passo con le nuove realtà demografiche e lavorative.

Questo è doppiamente importante in un'Europa alle prese con una profonda informatizzazione della società che sta già rendendo meno nette le distinzioni tra dipendenti e lavoratori autonomi, tra beni e servizi o tra consumatori e produttori. Molte delle professioni attuali non esistevano dieci anni fa e molte altre saranno create negli anni a venire. È probabile che la maggior parte dei bambini che iniziano oggi la scuola elementare eserciteranno un domani professioni attualmente sconosciute. Le sfide poste dal maggior ricorso alla tecnologia e all'automazione incideranno su tutte le professioni e su tutti i settori. Per sfruttare al meglio le nuove opportunità attenuandone nel contempo qualsiasi effetto negativo occorrerà investire massicciamente nelle competenze e ripensare i sistemi di istruzione e di apprendimento permanente. Contemporaneamente dovranno essere introdotti nuovi diritti sociali per accompagnare l'evoluzione del mondo del lavoro.

Allo stesso tempo l'Europa si è prefissa un'ambiziosa decarbonizzazione della sua economia e la riduzione delle emissioni dannose. E dovrà adattarsi alle crescenti pressioni climatiche e ambientali. L'industria, le città e le famiglie europee dovranno cambiare il modo in cui funzionano e utilizzano l'energia. Siamo già leader nelle «città intelligenti», nell'uso efficiente delle risorse naturali e nella lotta contro i cambiamenti climatici a livello internazionale. Le nostre imprese detengono il 40 % dei brevetti mondiali per le tecnologie energetiche rinnovabili. Una delle sfide fondamentali che dovremo affrontare sarà promuovere soluzioni innovative per il mercato, all'interno e all'esterno dei nostri confini.

L'Europa ospita le società più eque del mondo



Nota: il grafico mostra la distribuzione del reddito tra individui usando il coefficiente di Gini: 0 rappresenta la perfetta uguaglianza.

Fonte: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), ultimi dati disponibili.

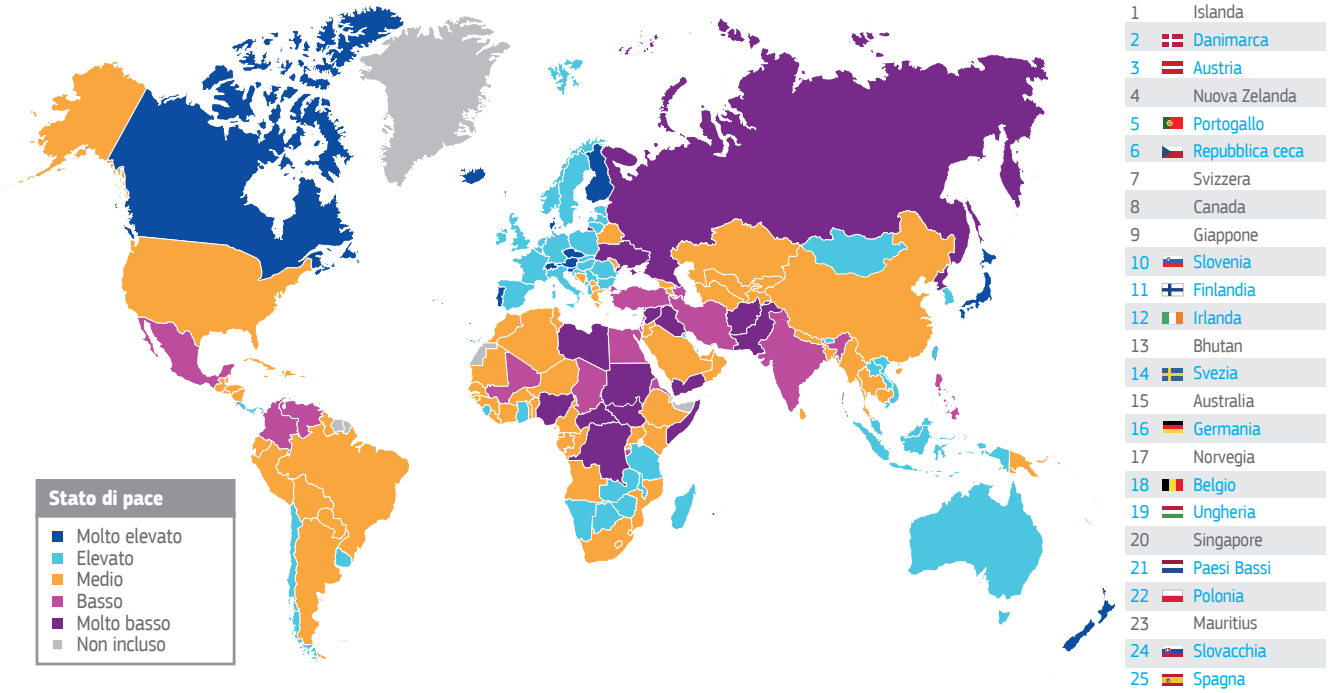
MAGGIORI MINACCE E PREOCCUPAZIONI PER LA SICUREZZA E LE FRONTIERE

L'Europa rappresenta un luogo straordinariamente libero e stabile per i suoi cittadini in un mondo ancora pieno di conflitti e di divisioni. Tra i 25 paesi del mondo considerati i più pacifici, 15 sono Stati membri dell'UE. I recenti attacchi terroristici hanno tuttavia avuto un effetto traumatico che ha scosso le nostre società. La differenza sempre più sfumata tra le minacce interne ed esterne sta cambiando la percezione che la gente ha della propria sicurezza e delle frontiere; paradossalmente, ciò avviene in un'epoca in cui non è mai stato così facile e frequente spostarsi per lavoro e per piacere.
Anche le pressioni che sono all'origine del fenomeno migratorio sono destinate a moltiplicarsi, con flussi provenienti da diverse regioni del mondo come conseguenza della crescita demografica, dei cambiamenti climatici e delle diffuse tensioni. La crisi dei rifugiati, che ha registrato l'arrivo in Europa di 1,2 milioni di persone nel 2015, è un fenomeno di dimensioni senza precedenti dalla seconda guerra mondiale. Questo ha suscitato un acceso dibattito fra gli Stati membri sulla solidarietà e sulla responsabilità ed ha alimentato una discussione più generale sul futuro della gestione delle frontiere e sulla libera circolazione all'interno dell'Europa.

Per gli 1,7 milioni di europei che ogni giorno si recano in un altro Stato membro per lavoro o studio, e per le centinaia di milioni di persone che viaggiano ogni anno in Europa per motivi di famiglia, turismo o affari, le frontiere sono un ricordo del passato. Eppure, per la prima volta da quando i muri sono stati abbattuti una generazione fa, le crisi recenti hanno portato al ripristino di controlli temporanei lungo certe frontiere in Europa.

25 anni fa: celebrazione della caduta del Muro di Berlino

I 25 Stati più pacifici del mondo



Fonte: Global Peace Index.

LA FIDUCIA E LA LEGITTIMITÀ SONO MESSE IN DISCUSSIONE

I vari cambiamenti che avvengono nel mondo e il senso di insicurezza reale avvertito da molti hanno portato a una crescente disaffezione nei confronti della politica tradizionale e delle istituzioni a tutti i livelli. Ciò si manifesta spesso sotto forma di indifferenza e sfiducia nei confronti dell'operato delle autorità pubbliche e crea anche un vuoto che viene colmato con troppa facilità da retoriche populiste e nazionalistiche.

Il costante incolpare «Bruxelles» per i problemi, appropriandosi invece il merito dei successi in casa propria, la mancanza di titolarità delle decisioni comuni e l'abitudine di biasimare gli altri hanno già causato danni. Gli europei non sono immuni da queste forti immagini di disunione.

Il sostegno al progetto europeo è ancora solido, ma non è più incondizionato. Oltre due terzi degli europei considerano l'UE un luogo di stabilità in un mondo di gravi tensioni. Oltre l'80 % è favorevole alle quattro libertà fondamentali e il 70 % dei cittadini della zona euro sostiene la moneta unica. Tuttavia, la fiducia nell'UE si è andata diminuendo come quella nelle autorità nazionali. Attualmente circa un terzo dei cittadini ha fiducia nell'UE, contro circa la metà degli europei dieci anni fa.

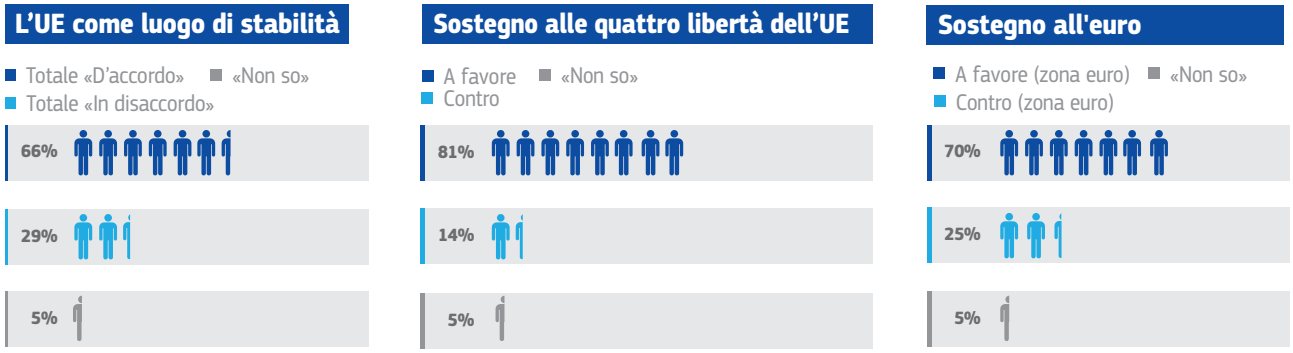
Colmare il divario tra le promesse e i risultati rappresenta una sfida continua. Questo è dovuto in parte al fatto che l'Unione europea non è un concetto facile da capire in quanto combina il livello europeo e gli Stati membri. La suddivisione delle competenze non è sufficientemente chiara e il ruolo positivo dell'UE nella vita quotidiana non è visibile se a livello locale non viene spiegato adeguatamente. Non sempre le comunità sanno che la vicina azienda agricola, la rete di trasporti che utilizzano o le università sono in parte finanziati dall'UE.

Vi è inoltre un divario fra le aspettative e la capacità dell'UE di soddisfarle. Prendiamo l'esempio della disoccupazione giovanile: malgrado i numerosi vertici ad alto livello e le misure di sostegno adottate dall'UE, gli strumenti e i poteri sono ancora in mano alle autorità nazionali, regionali e locali. Le risorse disponibili a livello europeo in campo sociale rappresentano solo lo 0,3 % di ciò che gli Stati membri spendono complessivamente in quell'area.

Ripristinare la fiducia, costruire il consenso e creare un senso di appartenenza è più difficile in un'epoca in cui le informazioni non sono mai state così abbondanti, accessibili, eppure così difficili da comprendere. È ora più che mai difficile stare al passo del ciclo ininterrotto e sempre più rapido delle notizie e reagire alle stesse. Attualmente sono inviati più tweet ogni giorno di quanti ne erano scambiati in un intero anno dieci anni fa. Inoltre, entro il 2018 circa un terzo della popolazione mondiale utilizzerà le reti sociali.

Queste tendenze sono destinate ad accelerare e continueranno a cambiare il modo in cui funziona la democrazia; possono creare nuove opportunità di facilitare il dibattito pubblico e coinvolgere i cittadini europei. L'Europa e i suoi Stati membri devono tuttavia interagire più rapidamente con i cittadini, assumersi maggiormente la responsabilità del loro operato e concretizzare in modo più efficace e più rapido quanto è stato deciso collettivamente.

Come vedono l'UE gli europei?



Fonte: Eurobarometro, ottobre e novembre 2016, UE a 28.

3. L'Europa del 2025 in cinque scenari

Molte delle trasformazioni profonde vissute attualmente dall'Europa sono inevitabili e irreversibili, mentre altre — più difficili da prevedere — si verificheranno inaspettatamente. L'Europa può subirle o può cercare di guidarle: è questo il momento di decidere.

I cinque scenari delineati nel presente libro bianco contribuiranno ad orientare il dibattito sul futuro dell'Europa, offrendo una serie di spaccati del potenziale stato dell'Unione da qui al 2025 in base alle scelte che opereremo insieme.

Ogni scenario presuppone, come punto di partenza, che i 27 Stati membri procedano insieme nel loro cammino come Unione.

I cinque scenari hanno natura illustrativa e intendono stimolare la riflessione: non sono progetti dettagliati né prescrizioni per politiche future. Allo stesso tempo, per scelta, non fanno riferimento ai processi giuridici o istituzionali: la forma seguirà la funzione.

Troppo spesso il dibattito sul futuro dell'Europa si è ridotto ad una scelta binaria tra più o meno Europa. Quest'approccio è fuorviante e semplicistico: le possibilità contemplate variano dallo status quo a un cambiamento del raggio d'azione e delle priorità fino a un balzo parziale o collettivo in avanti. Gli scenari si sovrappongono sotto diversi profili e pertanto non si escludono a vicenda né hanno pretese di esaustività.

L'esito finale sarà indubbiamente diverso dagli scenari illustrati nel presente documento. Gli Stati dell'UE a 27 sceglieranno insieme la combinazione delle caratteristiche dei cinque scenari che giudicheranno più adatte a far progredire il nostro progetto nell'interesse dei cittadini.

Scenario 1 — Avanti così

L'UNIONE EUROPEA SI CONCENTRA SULL'ATTUAZIONE DEL SUO PROGRAMMA POSITIVO DI RIFORME

Come e perché?

Nello scenario che prevede di proseguire sul percorso già tracciato, l'UE a 27 si concentra sull'attuazione e potenziamento dell'attuale programma di riforme, in linea con lo spirito degli orientamenti della Commissione «Un nuovo inizio per l'Europa» del 2014 e della dichiarazione di Bratislava concordata da tutti i 27 Stati membri nel 2016. Le priorità sono aggiornate periodicamente, i problemi vengono affrontati nel momento in cui si presentano e la normativa viene aggiornata di conseguenza.

Di conseguenza, gli Stati membri e le istituzioni dell'UE portano avanti un programma d'azione comune. La velocità del processo decisionale dipende dalla capacità di superare le differenze di opinioni al fine di concretizzare le priorità collettive a lungo termine. La normativa dell'UE è verificata periodicamente per accertare se sia adatta allo scopo. Gli atti legislativi obsoleti sono ritirati.

Ciò significa che nel 2025

L'UE a 27 continua a concentrarsi sull'occupazione, la crescita e gli investimenti rafforzando il mercato unico e incrementando gli investimenti nelle infrastrutture digitali, dei trasporti e dell'energia. Il funzionamento della moneta unica viene via via migliorato con lo scopo di dare impulso alla crescita e di prevenire gli shock interni ed esterni. Vengono adottate ulteriori misure per rafforzare la vigilanza finanziaria, per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e per sviluppare i mercati dei capitali affinché finanzino l'economia reale.

La riforma delle norme sugli aiuti di Stato varata dalla Commissione assicura che il 90 % di tutte le misure in materia di aiuti di Stato sia nella mani delle autorità nazionali, regionali e locali.

Viene rafforzata la lotta al terrorismo sulla base della disponibilità delle autorità nazionali a scambiarsi informazioni. Viene approfondita la cooperazione in materia di difesa per quanto concerne la ricerca, l'industria e gli appalti congiunti. Gli Stati membri decidono di mettere in comune alcune capacità militari e di potenziare la solidarietà finanziaria per le missioni dell'UE all'estero.

In politica estera l'UE riesce maggiormente a parlare all'unisono. L'UE a 27 continua a perseguire attivamente la conclusione di accordi commerciali con partner di tutto il mondo allo stesso modo di come avviene oggi. La gestione delle frontiere esterne compete in primis ai singoli paesi, ma la cooperazione è rafforzata grazie al sostegno operativo della guardia costiera e di frontiera europea. È necessario un costante miglioramento della gestione delle frontiere per tenere il passo delle nuove sfide. Se questo non avverrà, alcuni paesi potrebbero voler mantenere controlli interni mirati.

L'UE a 27 riesce a influenzare positivamente l'agenda mondiale in una serie di settori quali il clima, la stabilità finanziaria e lo sviluppo sostenibile.

Pro e contro

Il programma d'azione positivo continua a produrre risultati concreti, basati sulla condivisione degli obiettivi. Sono mantenuti i diritti riconosciuti ai cittadini dalla normativa dell'UE. L'unità dell'UE a 27 è preservata, ma può ancora essere messa alla prova qualora vi siano controversie di rilievo. Solo la volontà collettiva di intervenire insieme sulle questioni che contano contribuirà a colmare il divario fra le promesse fatte sulla carta e le aspettative dei cittadini.

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio dell'UE	Capacità di ottenere risultati
Rafforzamento del mercato unico, compresi i settori energetico e digitale; l'UE a 27 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

Immagini illustrative

- Le famiglie e le imprese sono incentivate a ridurre il consumo energetico e a produrre autonomamente energia pulita. Possono cambiare facilmente operatore. Le bollette sono mediamente meno care ma metà dell'importo è ancora versato a fornitori di paesi terzi.

- Gli europei possono utilizzare automobili connesse, ma potrebbero ancora incontrare ostacoli giuridici e tecnici quando attraversano le frontiere.

- Nella maggior parte dei casi gli europei possono attraversare le frontiere senza essere sottoposti a controlli. A causa del rafforzamento dei controlli di sicurezza è necessario recarsi all'aeroporto o alla stazione ferroviaria con largo anticipo sull'orario di partenza.

- La banda larga ad alta velocità e di alta qualità è accessibile sia nei centri urbani che nelle zone rurali dell'Europa. Aumenta il commercio elettronico, ma ricevere prodotti da altri Stati membri rimane sproporzionatamente costoso.

- L'UE conclude accordi commerciali mirati e sempre più aperti con partner che condividono gli stessi principi, come il Giappone, l'Australia, la Nuova Zelanda, l'America latina e altri. Il processo di ratifica è lungo e spesso ritardato da discussioni e disaccordi in alcuni Parlamenti nazionali e regionali.

Scenario 2 — Solo il mercato unico

L'UNIONE EUROPEA SI RIFOCALIZZA PROGRESSIVAMENTE SUL MERCATO UNICO

Come e perché?

In uno scenario in cui non riesce a decidere di fare di più in un gran numero di settori, l'UE a 27 si concentra in misura sempre maggiore su determinati aspetti fondamentali del mercato unico. Manca una volontà comune di agire di più insieme in ambiti quali la migrazione, la sicurezza o la difesa.

Di conseguenza, l'UE a 27 non intensifica gli sforzi nella maggior parte delle politiche. Per contro, la cooperazione sulle nuove questioni di interesse comune viene spesso gestita a livello bilaterale. L'UE a 27 riduce inoltre considerevolmente gli oneri normativi ritirando due atti legislativi vigenti per ogni nuova iniziativa proposta.

Ciò significa che nel 2025

Il funzionamento del mercato unico diventa la principale ragion d'essere dell'UE a 27. L'ottenimento di ulteriori progressi dipende dalla capacità di concordare le relative politiche e norme. Questo risulta più facile per la libera circolazione delle merci e dei capitali, che continua a svolgersi in esenzione dai dazi, piuttosto che in altri settori.

Vista la notevole importanza attribuita alla riduzione della regolamentazione a livello UE, continuano a registrarsi, o ad acuirsi, le differenze in ambiti come la tutela dei consumatori o le norme sociali e ambientali, così come in materia fiscale e nell'uso delle sovvenzioni pubbliche. Questo crea il rischio di una «corsa al ribasso». È inoltre difficile concordare nuove norme comuni sulla mobilità dei lavoratori o sull'accesso alle professioni regolamentate. Di conseguenza, la libera circolazione dei lavoratori e dei servizi non è garantita completamente.

L'euro facilita gli scambi commerciali ma l'accentuarsi delle divergenze e il venir meno della collaborazione rappresentano importanti fattori di vulnerabilità. Ciò mette a rischio l'integrità della moneta unica e la sua capacità di rispondere alle nuove crisi finanziarie.

Aumenta il numero di controlli sistematici delle persone ai confini nazionali a causa della insufficiente cooperazione in materia di sicurezza e di migrazione.

Per via dei contrasti interni sul tema del commercio internazionale, l'UE fatica a concludere accordi con i partner. La migrazione e alcune questioni di politica estera sono riservate sempre più alla cooperazione bilaterale. Gli aiuti umanitari e allo sviluppo sono gestiti a livello nazionale. L'UE nel suo insieme non è più rappresentata in vari consessi internazionali, perché non riesce a concordare una posizione comune su questioni rilevanti per i partner mondiali come il cambiamento climatico, la lotta all'evasione fiscale, la gestione corretta della globalizzazione e la promozione del commercio internazionale.

Pro e contro

A causa della ridefinizione delle priorità dell'UE, le divergenze di opinioni fra gli Stati membri su nuove questioni emergenti devono spesso essere risolte a livello bilaterale, caso per caso. I diritti riconosciuti ai cittadini dalla normativa dell'UE potrebbero col tempo subire restrizioni. Il processo decisionale è forse più semplice da capire, ma la capacità di azione collettiva è limitata. Questo potrebbe accentuare il divario tra aspettative e risultati a tutti i livelli.

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio dell'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

Immagini illustrative

- La qualità dell'aria varia notevolmente da uno Stato all'altro: alcuni paesi scelgono di abrogare le norme e i regolamenti sulle emissioni nocive. Si possono registrare variazioni nella qualità dell'acqua dei fiumi che attraversano più paesi, come il Danubio o il Reno.

- Gli europei sono restii a utilizzare automobili connesse a causa dell'assenza di norme e di standard tecnici a livello dell'UE.

- I controlli periodici complicano l'attraversamento delle frontiere interne per motivi di lavoro o per turismo. Diventa anche più difficile trovare lavoro all'estero e il trasferimento dei diritti pensionistici verso un altro Stato membro non è garantito. Chi si ammala all'estero è costretto a pagare fatture mediche elevate.

- L'UE a 27 non può concludere nuovi accordi commerciali perché gli Stati membri non riescono a concordare priorità comuni o perché alcuni di essi bloccano la ratifica.

- Se un paese subisce violazioni dello spazio aereo o attacchi informatici su vasta scala ad opera di una potenza straniera, i suoi cittadini fanno fatica a capire perché l'UE a 27, o perlomeno i paesi confinanti, non decidano di imporre sanzioni.

- La rinazionalizzazione degli aiuti allo sviluppo rende più difficile la creazione di partenariati globali con i paesi africani, limitando le opportunità economiche in un mercato in crescita e impedendo una soluzione delle cause profonde del fenomeno migratorio.

Scenario 3 — Chi vuole di più fa di più

L'UNIONE EUROPEA CONSENTE AGLI STATI MEMBRI CHE LO VOGLIANO DI FARE DI PIÙ INSIEME IN SETTORI SPECIFICI

Come e perché?

In uno scenario in cui l'UE a 27 continua secondo la linea attuale, ma in cui alcuni Stati membri ambiscono a fare di più in comune, possono emergere una o più «coalizioni dei volonterosi» che operano in comune in ambiti specifici quali la difesa, la sicurezza interna, la fiscalità o le questioni sociali.

In questo modo nuovi raggruppamenti di Stati membri possono definire accordi specifici di tipo legale o finanziario per intensificare la cooperazione in settori selezionati. Come nel caso dello spazio Schengen o dell'euro, questo può avvenire sulla base del quadro UE a 27 comune, definendo tuttavia con chiarezza i diritti e le responsabilità. Lo statuto degli altri Stati membri è preservato e viene garantito loro il diritto di associarsi in un secondo tempo al gruppo che è andato più avanti.

Ciò significa che nel 2025

Un gruppo di Stati membri decide di intensificare la cooperazione nel settore della difesa, utilizzando le possibilità giuridiche esistenti, ossia una solida base industriale e di ricerca comune, appalti congiunti, la maggiore integrazione delle capacità e la disponibilità militare rafforzata per missioni comuni all'estero.

Diversi paesi prendono l'iniziativa nell'ambito della sicurezza e della giustizia, decidendo di rafforzare la cooperazione tra le rispettive forze di polizia e servizi di intelligence. Si scambiano tutte le informazioni nella lotta contro il crimine organizzato e le attività con finalità terroristiche. Grazie a una procura congiunta possono investigare collettivamente i casi di frode, riciclaggio e traffico di droga e armi. Decidono di andare oltre, creando uno spazio comune della giustizia in materia civile.

Un gruppo di paesi, ossia i paesi appartenenti alla zona euro e alcuni altri, decide di cooperare molto più strettamente nell'ambito della fiscalità e delle questioni sociali. Una maggiore armonizzazione delle norme e delle aliquote fiscali riduce i costi di conformità e limita l'evasione fiscale. Grazie a norme sociali concordate è possibile garantire certezza alle imprese e contribuire a migliorare le condizioni di lavoro. Viene potenziata la cooperazione in campo industriale in una serie di tecnologie, prodotti e servizi d'avanguardia e le norme relative al loro impiego sono definite collettivamente.

I 27 realizzano ulteriori progressi nel rafforzamento del mercato unico, potenziandone le quattro libertà. Le relazioni con i paesi terzi, anche in materia di scambi commerciali, continuano ad essere gestite a livello UE per conto di tutti gli Stati membri.

Pro e contro

L'unità dell'UE a 27 è preservata, rendendo tuttavia possibile una maggiore collaborazione per chi voglia. I diritti riconosciuti ai cittadini dalla normativa dell'UE iniziano a divergere in base a se il paese in cui vivono ha deciso di fare di più. Emergono però interrogativi quanto alla trasparenza e alla responsabilità dei diversi livelli decisionali. Il divario tra aspettative e risultati comincia a chiudersi nei paesi che vogliono di più e scelgono di fare di più.

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio dell'UE	Capacità di ottenere risultati
Cfr. «Avanti così», il mercato unico è rafforzato e l'UE a 27 persegue la conclusione di accordi commerciali sempre più aperti	Cfr. «Avanti così», tranne per un gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in settori come la fiscalità e le norme sociali	Cfr. «Avanti così», tranne per un gruppo di paesi che intensificano la cooperazione in materia di sicurezza e giustizia	Cfr. «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	Cfr. «Avanti così»; bilanci suppletivi messi a disposizione da alcuni Stati membri nei settori in cui decidono di fare di più	Cfr. «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

Immagini illustrative

- Un gruppo di paesi istituisce un corpo di agenti di polizia e magistrati per investigare le attività criminali transfrontaliere. Le informazioni sulla sicurezza sono scambiate in tempo reale e le banche dati sono completamente interconnesse. Le prove di reato prodotte in un paese sono automaticamente riconosciute negli altri.

- Le auto connesse sono ampiamente utilizzate nei 12 Stati membri che hanno concordato di armonizzare norme e standard tecnici. Gli stessi Stati membri elaborano una serie di norme per chiarire le questioni di proprietà e responsabilità legate all'internet delle cose.

- Un gruppo di paesi lavora assieme alla definizione di un nuovo «Codice di diritto aziendale» comune, che unifichi il diritto societario, il diritto commerciale e altri ambiti correlati del diritto, per rendere più agevoli le operazioni transfrontaliere delle imprese di tutte le dimensioni.

- I lavoratori di 21 Stati membri hanno accesso a diritti supplementari e sempre più simili negli ambiti del lavoro e della previdenza sociale, a prescindere dalla cittadinanza o dal luogo di residenza.

- Sei paesi acquisiscono un drone per scopi militari, ad esempio per la sorveglianza terrestre e marittima, come pure per missioni umanitarie di salvataggio. Viene creato un programma congiunto di difesa per proteggere le infrastrutture critiche da attacchi informatici.

Scenario 4 — Fare meno in modo più efficiente

L'UNIONE EUROPEA SI CONCENTRA SUL PRODURRE RISULTATI MAGGIORI IN TEMPI PIÙ RAPIDI IN ALCUNI SETTORI, INTERVENENDO MENO IN ALTRI

Come e perché?

Sullo sfondo di un consenso sulla necessità di affrontare meglio alcune priorità insieme, l'UE a 27 decide di concentrare l'attenzione e le limitate risorse disponibili su un numero ristretto di settori.

Di conseguenza, l'UE a 27 può intervenire in maniera molto più rapida e incisiva nei settori prioritari selezionati. Per queste politiche l'UE a 27 viene dotata di strumenti più efficaci per attuare direttamente e far rispettare le decisioni collettive, come avviene oggi per la politica della concorrenza o per la vigilanza bancaria. In altri settori l'UE a 27 cessa di intervenire o interviene in misura minore.

Nello scegliere le sue nuove priorità, l'UE a 27 punta ad una migliore convergenza tra promesse, aspettative e risultati concreti. Un tipico esempio di recente discrepanza è costituito dallo scandalo delle emissioni degli autoveicoli: tutti si aspettano che l'UE protegga i consumatori dalle truffe dei produttori, ma essa non ha alcun potere né dispone di strumenti per farlo in modo diretto e visibile.

Ciò significa che nel 2025

L'UE a 27 intensifica l'attività in settori quali l'innovazione, gli scambi commerciali, la sicurezza, la migrazione, la gestione delle frontiere e la difesa. Mette a punto nuove regole e strumenti di attuazione per approfondire il mercato unico nei nuovi settori chiave. Punta all'eccellenza nella ricerca e sviluppo e investe in nuovi progetti a dimensione europea per sostenere la decarbonizzazione e la digitalizzazione.

Esempi tipici sono una maggiore cooperazione nel settore spaziale, i raggruppamenti ad alta tecnologia e il completamento dei poli energetici regionali. L'UE a 27 è in grado di decidere rapidamente di negoziare e concludere accordi commerciali. La collaborazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie sulle questioni legate al terrorismo è sistematica, ed è agevolata da un'Agenzia europea comune per la lotta contro il terrorismo.

La guardia di frontiera e costiera europea assume pienamente la gestione delle frontiere esterne. Tutte le domande di asilo sono trattate da un'unica Agenzia europea per l'asilo. Vengono istituite capacità di difesa comuni.

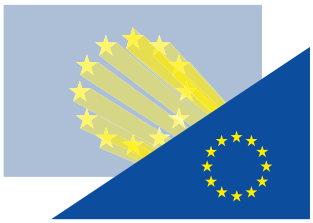
Per contro, l'UE a 27 cessa di intervenire o interviene meno nei settori in cui viene percepita come portatrice di un valore aggiunto più limitato, o incapace di rispettare le sue promesse. Tra questi figurano lo sviluppo regionale, la sanità pubblica o parti della politica occupazionale e sociale non direttamente collegate al funzionamento del mercato unico.

Il controllo degli aiuti di Stato viene ulteriormente delegato alle autorità nazionali. Le nuove norme riguardanti la protezione dei consumatori, l'ambiente, la salute e la sicurezza sul lavoro passano da un'armonizzazione dettagliata al minimo indispensabile. Si concedono margini più ampi agli Stati membri per sperimentare in alcuni settori. Tuttavia, per i settori disciplinati a livello europeo il pieno rispetto è garantito da poteri esecutivi più forti.

Altrove proseguono le azioni per consolidare la zona euro e garantire la stabilità della moneta comune. Il peso dell'UE nel mondo cambia in funzione delle sue responsabilità ridefinite.

Pro e contro

In definitiva, una suddivisione più chiara delle responsabilità aiuta i cittadini europei a comprendere meglio ciò che viene gestito a livello dell'UE a 27, a livello nazionale e a livello regionale. I diritti riconosciuti ai cittadini dalla normativa dell'UE sono rafforzati in settore in cui scegliamo di fare di più e ridotti in altri. Si contribuisce così a colmare il divario tra promesse e risultati concreti, anche se in determinati ambiti le aspettative rimangano insoddisfatte. In un primo momento l'UE a 27 ha difficoltà oggettive a definire i settori ai quali dovrebbe dare la priorità o quelli in cui dovrebbe fare di meno.



Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio dell'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'UE a 27 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'UE a 27	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

Immagini illustrative

- Un'Autorità europea per le telecomunicazioni è abilitata a liberare frequenze per i servizi di comunicazione transfrontalieri, come quelli necessari per utilizzare le automobili connesse in tutt'Europa. Essa funge da regolatore per tutelare i diritti degli utenti di telefonia mobile e di Internet, ovunque si trovino nell'UE.

- Una nuova Agenzia europea per la lotta contro il terrorismo contribuisce a scoraggiare e prevenire gravi attentati nelle città europee grazie ad un esercizio sistematico di monitoraggio e segnalazione dei sospetti. Le autorità di polizia nazionali possono accedere facilmente alle basi dati europee contenenti informazioni biometriche sui criminali.

- La guardia di frontiera e costiera europea assume pienamente la gestione delle frontiere esterne.

- Le retribuzioni la legislazione sociale e i livelli di tassazione continuano a variare sensibilmente da una parte all'altra d'Europa.

- I consumatori europei ingannati dalle case automobilistiche possono d'ora in poi contare sull'UE per sanzionare tali imprese e ottenere un indennizzo.

- Gli agricoltori possono accedere, a prezzi abbordabili e in tempo reale, a dati meteorologici e sulla gestione delle colture, grazie a un sistema satellitare europeo pienamente funzionante.

Scenario 5 — Fare molto di più insieme

L'UNIONE EUROPEA DECIDE DI FARE MOLTO DI PIÙ INSIEME IN TUTTE LE AREE POLITICHE

Come e perché?

In uno scenario in cui tutti concordano sul fatto che né l'UE a 27 nella sua forma attuale né i paesi europei da soli sono adeguatamente equipaggiati per affrontare le sfide attuali, gli Stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti.

Di conseguenza, in tutti i settori la cooperazione tra gli Stati membri si spinge fino a livelli mai raggiunti prima. Analogamente, la zona euro è rafforzata, con la consapevolezza che tutto ciò che comporta un vantaggio per i paesi che condividono la moneta unica apporta contemporaneamente benefici a tutti. Le decisioni di livello europeo vengono concordate più velocemente e applicate rapidamente.

Ciò significa che nel 2025

Sulla scena internazionale l'Europa si esprime all'unisono, e agisce come un soggetto unico per quanto riguarda gli scambi commerciali ed è rappresentata da un solo seggio nella maggior parte dei consessi internazionali. Il Parlamento europeo ha l'ultima parola sugli accordi commerciali internazionali. La difesa e la sicurezza diventano prioritarie. In totale complementarità con la NATO, viene creata un'Unione europea della difesa. La collaborazione in materia di sicurezza diventa sistematica. L'UE a 27 continua a guidare la lotta mondiale contro i cambiamenti climatici e rafforza il proprio ruolo di principale donatore di aiuti umanitari e mondiale di aiuti umanitari e di aiuti allo sviluppo.

La politica estera di ampio raggio dell'UE permette il rafforzamento dell'approccio comune in materia di migrazione. La conclusione di partenariati più stretti e l'aumento degli investimenti nel vicinato dell'Europa contribuiscono a creare opportunità economiche, a gestire la migrazione regolare e a risolvere il problema dei canali della migrazione irregolare.

In seno all'UE a 27, l'attenzione e le forze si concentrano, alimentando l'ambizione di completare il mercato unico nei settori energetico, digitale e dei servizi. Grazie agli investimenti congiunti nell'innovazione e nella ricerca, si affermano diverse «Silicon Valley» europee che accolgono gruppi di investitori di capitali di rischio, start-up, grandi imprese e centri di ricerca. La piena integrazione dei mercati dei capitali contribuisce a mobilitare finanziamenti per le piccole e medie imprese e per grandi progetti infrastrutturali in tutta l'UE.

All'interno della zona euro, e in prospettiva anche per gli Stati membri che intendono aderirvi, aumenta significativamente il coordinamento in materia di bilancio, sociale e fiscale, così come la vigilanza a livello europeo sui servizi finanziari. Nuovi sostegni finanziari UE vengono messi a disposizione per stimolare lo sviluppo economico e per reagire agli shock a livello nazionale, regionale e settoriale.

Pro e contro

Il processo decisionale comprende un numero molto maggiore di settori e risulta molto più rapido. La normativa dell'UE riconosce ulteriore diritti ai cittadini. Esiste tuttavia il rischio di perdere la fiducia di quelle parti della società che ritengono che l'UE manchi di legittimità o che abbia sottratto troppo potere alle autorità nazionali.

Impatto sulle politiche

Mercato unico e commercio	Unione economica e monetaria	Schengen, migrazione e sicurezza	Politica estera e difesa	Bilancio dell'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	Cfr. «Fare meno in modo più efficiente», cooperazione sistematica su gestione delle frontiere, politiche di asilo e antiterrorismo	Cfr. «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

Immagini illustrative

- È attivamente perseguita la conclusione di accordi commerciali, che vengono avviati, negoziati e rapidamente ratificati dall'UE a nome dei 27 Stati membri.
- Gli europei utilizzano le automobili connesse senza problemi in tutt'Europa grazie alle norme a livello dell'UE e all'opera dell'agenzia dell'UE incaricata di far applicare la legge.
- Gli europei che desiderano esprimersi su una proposta relativa a un progetto di turbina eolica finanziato dall'UE nella loro zona faticano a individuare l'autorità europea competente.
- I cittadini che si recano all'estero ricevono protezione e assistenza consolare dalle ambasciate dell'UE, che in alcune aree del mondo hanno sostituito quelle nazionali. I cittadini dei paesi terzi che intendono recarsi in Europa possono introdurre domanda di visto utilizzando la stessa rete.
- Il meccanismo europeo di stabilità diventa il Fondo monetario europeo, soggetto al controllo del Parlamento europeo e che assume nuove responsabilità per aiutare la Banca europea per gli investimenti a mobilitare i finanziamenti della terza generazione del "piano Juncker" per stimolare gli investimenti in Europa.

4. La via da seguire

Molti dei progressi che 60 anni fa sembravano impossibili in Europa oggi sono dati per scontati. I nostri giorni peggiori sono in ogni caso di gran lunga migliori rispetto a uno qualsiasi dei giorni che i padri fondatori hanno trascorso al confino di Ventotene.

Neanche menti visionarie come le loro avrebbero potuto immaginare le libertà, i diritti e le opportunità che l'UE ha creato. In un'Europa unita che celebra il suo anniversario è il momento di rinnovare le nostre promesse, riscoprire il nostro orgoglio e plasmare il nostro futuro.

I cambiamenti sono inevitabili in ogni ambito, ma ciò che vogliamo dalle nostre vite e i valori europei ai quali teniamo sono gli stessi. Vogliamo una società in cui la pace, la libertà, la tolleranza e la solidarietà vengano prima di tutto. Vogliamo vivere in una democrazia caratterizzata da una varietà di opinioni e da una stampa critica, indipendente e libera. Vogliamo essere liberi di esprimere il nostro pensiero e avere la certezza che nessuna persona o istituzione sia al di sopra della legge. Vogliamo un'Unione in cui tutti i cittadini e tutti gli Stati membri siano trattati allo stesso modo. Vogliamo dare ai nostri figli una vita migliore di quella che abbiamo vissuto noi.

Quale che sia lo scenario più plausibile tra quelli descritti, si tratta di valori e aspirazioni che continueranno a tenere uniti gli europei e per i quali vale la pena lottare.

L'UE è un progetto unico in cui le priorità dei singoli Stati sono state combinate e la sovranità è volontariamente condivisa per servire meglio gli interessi nazionali e collettivi. Il cammino non è stato sempre facile, è mai stato perfetto, ma il progetto europeo ha dimostrato capacità di rinnovarsi e valore nel tempo. All'insegna del motto «Unita nella diversità», l'UE e i suoi Stati membri sono riusciti a valersi dei punti di forza e della ricchezza unici delle diverse nazioni per realizzare progressi senza precedenti.

In un mondo dominato dall'incertezza, qualcuno potrebbe lasciarsi tentare dalla strada dell'isolamento, ma le conseguenze della divisione e della frammentazione sarebbero di vasta portata. Lo spettro del passato di divisione aleggerebbe sui paesi e i cittadini europei, che diverrebbero facile preda degli interessi di poteri più forti.

Per l'Europa è il momento di scegliere. Il numero di opportunità è pari al numero di sfide. Questo può essere il momento dell'Europa, ma può essere colto solo se tutti e 27 gli Stati membri agiranno insieme animati da una volontà comune.

Questo libro bianco dovrebbe avviare un dibattito onesto e di ampio respiro con i cittadini sull'evoluzione dell'Europa negli anni a venire. Bisogna dare ascolto a tutti. La Commissione europea, insieme al Parlamento europeo e agli Stati membri interessati, ospiterà una serie di dibattiti sul futuro dell'Europa che avranno luogo nei parlamenti nazionali, nelle città e nelle regioni del continente. Le idee e la determinazione delle centinaia di milioni di europei saranno il catalizzatore del nostro progresso.

Il libro bianco costituisce il contributo della Commissione europea al vertice di Roma. Come tutti gli anniversari, l'anniversario della firma dei trattati di Roma sarà l'occasione naturale per riflettere sul successo degli ultimi 60 anni, ma dovrebbe essere considerato anche l'inizio di un processo in cui l'UE a 27 deciderà insieme il futuro dell'Unione.

La Commissione europea contribuirà al dibattito nei prossimi mesi con una serie di documenti di riflessione sui seguenti temi:

- sviluppo della dimensione sociale dell'Europa;
- approfondimento dell'unione economica e monetaria, sulla base della relazione dei cinque presidenti del giugno 2015;
- gestione della globalizzazione;
- futuro della difesa europea;
- futuro delle finanze dell'UE.

Alla stregua del libro bianco, questi documenti di riflessione esporranno idee, proposte, opzioni o scenari diversi per l'Europa nel 2025, per avviare un dibattito senza presentare, a questo stadio, decisioni definitive.

Il discorso del presidente Juncker sullo stato dell'Unione 2017 porterà avanti queste idee prima che il Consiglio europeo del dicembre 2017 possa trarre le prime conclusioni. Questo dovrebbe aiutare a decidere una linea d'azione da attuare in tempo per le elezioni del Parlamento europeo del giugno 2019.

Sarà la nostra volontà collettiva che consentirà all'Europa di avanzare. Come per le generazioni che ci hanno preceduto, il futuro dell'Europa è nelle nostre mani.

ALLEGATI

Il processo del libro bianco: da Roma alle elezioni del Parlamento europeo nel 2019

Marzo 2017

1
Libro bianco della Commissione sul **futuro dell'Europa**

9-10
Consiglio europeo/riunione dell'UE a 27

25
Vertice dell'UE a 27 — Dichiarazione di Roma — 60° anniversario

Aprile

Fine aprile
Documento di riflessione della Commissione sulla **dimensione sociale dell'Europa**

Maggio

Metà maggio
Documento di riflessione della Commissione sulla **gestione corretta della globalizzazione**

Fine maggio
Documento di riflessione della Commissione sul futuro dell'**unione economica e monetaria**

26-27
Vertice del G7 a Taormina (Italia)

Giugno

Inizio giugno
Documento di riflessione della Commissione sul **futuro della difesa europea**

9
Conferenza su sicurezza e difesa a Praga (Repubblica ceca)

22-23
Consiglio europeo

Fine giugno
Documento di riflessione della Commissione sul **futuro delle finanze dell'UE**

Luglio

7-8
Vertice del G20 ad Amburgo (Germania)

Settembre

Metà settembre
Discorso sullo stato dell'Unione 2017

Ottobre

19-20
Consiglio europeo

Novembre

17
Vertice sociale a Göteborg (Svezia)

Dicembre

14-15
Consiglio europeo/riunione dell'UE a 27

Giugno 2019

Giugno
Elezioni del Parlamento europeo

Dibattiti sul futuro dell'Europa nei parlamenti, nelle città e nelle regioni

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'UE a 27 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	Cfr. «Avanti così», il mercato unico è rafforzato e l'UE a 27 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	Cfr. «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'UE a 27 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	Cfr. «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	Cfr. «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	Cfr. «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; cfr. «Fare meno in modo più efficiente»; cfr. istituzione di un'Unione europea della difesa
Bilancio dell'UE	In parte modernizzato per rispecchiare il programma di riforme concordato a 27	Rifocalizzato sul finanziamento delle funzioni essenziali per il mercato unico	Cfr. «Avanti così»; bilanci suppletivi 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'UE a 27	Considerevole modernizzazione e aumento 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	Cfr. «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

© Unione europea, 2017
Riutilizzo autorizzato con citazione della fonte.
La politica della Commissione europea in materia di riutilizzo si basa sulla decisione 2011/833/UE (GU L 330 del 14.12.2011, pag. 9).
Per utilizzare o riprodurre foto o altro materiale libero da copyright dell'UE occorre l'autorizzazione diretta del titolare del copyright.
Fotografia a pag. 11: © AP Photo/Thomas Kienzle.

NA-02-17-345-IT-N

ISBN: 978-92-79-67612-3
doi:10.2775/821963