



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT  
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 2/2018

January 2018

IL DISCORSO DEL PRESIDENTE JUNCKER SULLO STATO  
DELL'UNIONE PER IL 2017

Aurelio Bruzzo

**Quaderni DEM, volume 7**

**ISSN 2281-9673**

**Editor:** Leonzio Rizzo ([leonzio.rizzo@unife.it](mailto:leonzio.rizzo@unife.it))  
**Managing Editor:** Paolo Gherardi ([paolo.gherardi@unife.it](mailto:paolo.gherardi@unife.it))  
**Editorial Board:** Davide Antonioli, Fabio Donato,  
Massimiliano Ferraresi, Federico Frattini,  
Antonio Musolesi, Simonetta Renga

Website:  
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>



## IL DISCORSO DEL PRESIDENTE JUNCKER SULLO STATO DELL'UNIONE PER IL 2017 <sup>(\*)</sup>

Aurelio Bruzzo<sup>(a)</sup>

### Abstract

#### PRESIDENT JUNCKER'S STATE OF THE UNION ADDRESS 2017 <sup>(\*)</sup>

A settembre di ogni anno il Presidente della Commissione europea pronuncia dinanzi al Parlamento europeo il discorso sullo stato dell'Unione, in cui egli fa il punto della situazione per l'anno appena trascorso e illustra le priorità per l'anno successivo. In effetti, il 13 settembre 2017 il Presidente Juncker ha pronunciato il suo terzo discorso sullo stato dell'Unione che viene qui sommariamente esaminato assieme ad alcuni altri documenti e a dei provvedimenti che sono stati adottati in tale occasione.

Oltre ai resoconti sull'applicazione delle decisioni già assunte e sull'attuazione delle politiche comuni, sono stati presentati alcuni testi di vario genere, tra cui in particolare la lettera di intenti, ad accompagnamento della "tabella di marcia" da seguire per giungere ad un'Unione più unita, più forte e più democratica prima delle prossime elezioni europee. Il discorso di quest'anno appare particolarmente importante giacché in esso il presidente Juncker svela la sua visione sul futuro dell'Unione europea.

**JEL Classifications:** F15, F33, F36, F45, F55

**Keywords:** Economic European Integration, International Monetary Arrangements and European Institutions, Financial Aspects of Economic European Integration, Macroeconomic Issues of European Monetary Union, International Institutional Arrangements.

Ferrara, gennaio 2018

---

<sup>(\*)</sup> Nel presente Quaderno sono pubblicati ulteriori risultati del progetto di ricerca su "**Le recenti proposte di riforma della UE: una prima analisi critica**", condotto in collaborazione con Fabrizio Firrito e finanziato dal FAR 2017 di UniFE.

<sup>(a)</sup> Dipartimento di Economia e Management - Università di Ferrara (aurelio.bruzzo@unife.it).



## 1. Introduzione

Ogni anno a settembre il Presidente della Commissione europea pronuncia dinanzi al Parlamento europeo (PE) il discorso sullo stato dell'Unione, in cui egli fa il punto della situazione per l'anno (amministrativo) appena trascorso e presenta le priorità per quello successivo. Il presidente illustra anche in quale modo la Commissione intende rispondere alle sfide più pressanti con cui si deve confrontare l'Unione europea (UE). Con la discussione in aula che fa seguito a questo discorso, prende poi il via il dialogo con il Parlamento europeo e il Consiglio in preparazione del programma di lavoro della Commissione per l'anno successivo.

Introdotta dal Trattato di Lisbona, il discorso sullo stato dell'Unione è previsto dall'accordo quadro del 2010 sulle relazioni tra il PE e la Commissione europea, il quale dispone anche che il Presidente della Commissione invii una lettera d'intenti al Presidente del Parlamento europeo e alla Presidenza del Consiglio per illustrare nel dettaglio le azioni legislative e le altre iniziative che la Commissione intende intraprendere fino alla fine dell'anno successivo.

Il 13 settembre 2017 il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha dunque pronunciato il suo terzo discorso sullo stato dell'Unione che viene sommariamente illustrato qui di seguito<sup>1</sup>, non prima però di aver precisato che in tale occasione sono stati presentati numerosi altri documenti e sono stati adottati anche importanti provvedimenti aventi valenza economica.

Buona parte dei documenti contestualmente presentati sono racchiusi in un opuscolo (più ampio di quello degli anni precedenti) che – oltre alla versione autorizzata del discorso e alla già menzionata lettera d'intenti – comprende soprattutto alcuni resoconti sull'applicazione delle decisioni adottate nel periodo in carica e sull'attuazione delle politiche comuni, nonché altri testi di vario genere, tra cui in particolare la “tabella di marcia” da seguire per giungere ad “un'Unione più unita, più forte e più democratica” prima delle prossime elezioni europee, fissate per il giugno del 2020.

Come ci si potrà rendere conto in sede del loro esame, tali provvedimenti a nostro avviso sono molto rilevanti, soprattutto dal punto di vista economico, per cui pare opportuno analizzarli, considerandoli come ulteriori contributi concretamente forniti dalla Commissione per giungere alla preannunciata, quanto invocata riforma dell'UE.

## 2. I principali contenuti del discorso del presidente Juncker

Il discorso sullo stato dell'Unione di quest'anno appare particolarmente importante anche ai fini dell'analisi critica sulla prossima riforma dell'UE, giacché in questo documento il presidente Juncker svela la sua visione sul futuro dell'Europa<sup>2</sup>.

Procedendo in modo ordinato, si può iniziare condividendo la constatazione che se lo Stato federale in Europa non c'è ancora, in compenso ci sono già le corrispondenti tradizioni: basta sostituire l'Europarlamento al Congresso americano e Jean-Claude Juncker a Donald Trump e il gioco è fatto<sup>3</sup>. In estrema sintesi, il messaggio lanciato da Juncker nel suo intervento d'apertura è il seguente: “L'Unione ha dimostrato di saper portare a casa risultati, ma ora deve diventare più forte e più efficiente”.

Si può cercare di approfondire queste due affermazioni rispondendo alle due seguenti domande che sono state recentemente poste<sup>4</sup>:

- a metà del suo mandato, quali risultati ha ottenuto la Commissione rispetto al suo programma iniziale?
- quali sono le auspiccate, e fattibili, riforme istituzionali per rendere l'Unione più forte ed efficiente?

<sup>1</sup> Cfr. Commissione europea (2017b).

<sup>2</sup> Dopo aver avviato un dibattito di ampio respiro sul futuro dell'Europa con il Libro bianco della Commissione europea del 1° marzo 2017 e con i connessi documenti di riflessione dedicati a vari temi che sono stati analizzati in altra sede (Bruzzo, Firrito, 2017 e Bruzzo, 2018), tale dibattito si è svolto in buona parte d'Europa, tanto che il presidente Juncker e i membri della Commissione hanno tenuto ben quasi 130 incontri con i cittadini di 27 Stati membri.

<sup>3</sup> Infatti, lo “Stato dell'Unione” è la storica rassegna annuale americana, che dal 2010 ha il suo omologo europeo il quale – come si è già detto – si svolge ogni settembre a Strasburgo.

<sup>4</sup> Cfr. Boccardo (2017b).

Come ogni governo democraticamente eletto, nel luglio del 2014 anche la Commissione Europea ha ottenuto la “fiducia” del PE sulla base di un programma politico che per il quinquennio 2015-2019 è composto da 10 priorità<sup>5</sup>. Sebbene ciascuna di esse si sviluppi in una insieme di centinaia di progetti d’iniziativa legislativa, il Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS) ne ha analizzato lo stato di avanzamento a due anni e mezzo dall’investitura.

I risultati dell’analisi sembrano dar ragione a Juncker, dal momento che l’Unione ha fatto molte cose. Globalmente, la Commissione ha presentato, in media, 8 iniziative legislative sulle 10 annunciate; di queste, poi, 2 su 5 hanno raggiunto la fase finale e sono entrate in vigore. Più nel dettaglio, su 388 provvedimenti attesi, i Commissari ne hanno inviati 314 ai due legislatori (l’Europarlamento e il Consiglio) per la discussione e l’approvazione. A loro volta, di questi 133 sono già stati adottati, mentre 17 sono in dirittura d’arrivo. Infine, le leggi in fase di stallo (di cui ben 25 relative all’accordo commerciale con gli USA) sono 53 e solo 15 sono quelle ritirate (soprattutto in materia di tassazione e politica migratoria).

### Prospetto 1: Risultati conseguiti dalla Commissione europea rispetto alle 10 priorità iniziali



Fonte: EPRS in Boccardo (2017b)

La mole di provvedimenti presentati e i loro esiti sono piuttosto eterogenei a seconda della priorità. La priorità numero 4 (mercato interno) è la più consistente con 110 iniziative presentate, mentre le priorità numero 2 (mercato unico digitale) e numero 6 sono quelle in stato più avanzato (circa il 50% della legislazione attesa e già stata adottata). Arranca invece, paradossalmente, la priorità numero 1 (occupazione, crescita e investimenti) in cui solo 5 iniziative – su 29 attese – hanno raggiunto la fase finale<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Le 10 priorità dell’attuale Commissione sono le seguenti: Occupazione, crescita e investimenti; Mercato unico digitale; Unione dell’energia e clima; Mercato interno; Un’Unione economica e monetaria più profonda e più equa; Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione; Giustizia e diritti fondamentali; Le migrazioni; Un ruolo più incisivo a livello mondiale; Cambiamento democratico..

<sup>6</sup> Per un più approfondito esame sullo stato di avanzamento delle varie politiche europee da 4-5 anni a questa parte si rinvia al capitolo intitolato “Progressi sulle 10 priorità della Commissione Europea”, di Commissione europea (2017b), nonché quello successivo, intitolato “Relazione di attuazione delle politiche”, oltre che al sito istituzionale [https://ec.europa.eu/commission/priorities\\_it](https://ec.europa.eu/commission/priorities_it).

Tempi e modalità d'approvazione possono essere considerati ragionevoli, giacché circa 3 proposte su 4 vengono adottate in prima lettura con un tempo medio di 16 mesi<sup>7</sup>.

Per quanto concerne le politiche da adottare per completare la realizzazione del suo mandato, Juncker – nel suo discorso pieno di metafore e di espressioni molto enfatiche – ha citato cinque punti focali per i prossimi anni:

- i) **rinforzare il programma commerciale.** Dopo l'Accordo economico e commerciale globale (CETA)<sup>8</sup>, la Commissione ha già trovato un accordo politico col Giappone, poi si orienterà verso l'Australia e la Nuova Zelanda passando per il Messico. Il desiderio del Presidente è che questi accordi siano conclusi entro il suo mandato. Inoltre, nell'ambito di questa priorità viene proposto un nuovo quadro dell'Ue per il controllo degli investimenti diretti esteri effettuati nei Paesi europei, al fine di difendere i propri interessi strategici;
- ii) **rendere più forte e competitiva l'industria europea**, facendo rimanere o diventare le nostre imprese leader mondiali nell'innovazione, nella digitalizzazione e nella decarbonizzazione;
- iii) **porsi alla guida della lotta contro i cambiamenti climatici**, mediante la riduzione delle emissioni di carbonio nel settore dei trasporti;
- iv) **rilancio dell'agenda digitale**, soprattutto in materia di *cybersecurity*, per la quale viene proposta l'istituzione di un'apposita agenzia europea;
- v) infine, il quinto e politicamente più spinoso punto, quello di proteggere più efficacemente le frontiere esterne dell'Europa, **un'adeguata politica migratoria** grazie alla quale vengano arginati i flussi irregolari di migranti e nel contempo si favorisca la migrazione legale, non solo perché l'Europa è e deve rimanere il continente della solidarietà dove possono trovare rifugio coloro che fuggono da persecuzioni, guerre, carestie, ecc., ma anche perché per il continente europeo la migrazione è una necessità dal momento che esso sta invecchiando.

Ma il vero scontro politico si colloca su un altro piano, cioè quello dei cambiamenti istituzionali, che se verranno effettuati, dovranno portare a più efficienza e rapidità. In proposito Juncker ha affermato di essere favorevole a decisioni a maggioranza, e non più all'unanimità, per le riforme della base imponibile unica e dell'imposta sul valore aggiunto, così come per la tassazione dell'industria digitale e la tassa sulle contrattazioni finanziarie. A tal fine, non c'è bisogno di modificare i Trattati (...) basta applicare le cosiddette *clausole-passerella*<sup>9</sup>.

Relativamente ai cambiamenti istituzionali il Presidente ha presentato il suo personale "sesto scenario", dal momento che le proposte ufficiali di riforma dell'UE di cui si è ampiamente trattato nei lavori già citati sono cinque. Per Juncker l'Europa è più di un semplice mercato unico, è anche ben più del denaro e dell'euro, perché da sempre è una questione di valori. Nel suo personale scenario vi sono tre principi che devono costituire sempre il fondamento dell'Unione: la libertà, l'uguaglianza e lo Stato di diritto, per realizzare un'Unione più unita, più forte e più democratica.

Le proposte che sono state già avanzate portano sostanzialmente ad una maggiore centralizzazione o "europeizzazione": unire la Presidenza della Commissione e la Presidenza del Consiglio Europeo in una sola carica, integrare il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM) nel diritto dell'Unione, creare liste transnazionali per le elezioni del Parlamento europeo, istituire un Ministro delle Finanze europeo che ricopra sia la Presidenza dell'Eurogruppo che la carica di Commissario agli affari economici, e infine, scongiurare un'Europa a più velocità.

Tra gli intendimenti e le realizzazioni, però, ci sono di mezzo gli Stati membri. La reazione di alcuni di essi, i nordici e i conservatori soprattutto, è stata alquanto fredda, anche se quando Francia

---

<sup>7</sup> Per un'analisi più approfondita in materia si rinvia a Boccardo (2017a).

<sup>8</sup> Il CETA è un nuovo accordo commerciale tra l'UE e il Canada che semplificherà l'esportazione di beni e servizi, con conseguenti vantaggi per i cittadini e le imprese nell'UE, nonché lo Stato nord-americano. Il 21 settembre 2017 il CETA è entrato in vigore in via provvisoria e, prima di entrare pienamente in vigore, dovrà essere approvato dai Parlamenti nazionali e, in alcuni casi, anche da quelli regionali dei Paesi dell'UE.

<sup>9</sup> I Trattati prevedono due tipi di *clausole-passerella*, tali da permettere il passaggio dall'unanimità alla maggioranza. La prima generale, applicabile a tutte le politiche europee, richiede l'accordo dei Paesi al Consiglio europeo (vale a dire dei leader). L'altra invece è legata a settori specifici - dalla difesa all'ambiente - e richiede il benestare del Consiglio (ossia dei ministri). Il tema è politicamente delicato, ma è un cantiere indispensabile se la UE vuole rafforzarsi sulla scia dell'uscita della Gran Bretagna (Romano, 2017b).

e Germania parlano all'unisono, l'opposizione risulta molto meno efficace. Ma non sembra essere questo il caso: infatti, è presumibile che Angela Merkel si opporrà sia a un'eventuale "mutualizzazione" del debito (mediante l'emissione dei cosiddetti *eurobond*<sup>10</sup>) che a una seria unione fiscale, nonostante i propositi del Presidente Macron in questo senso.

Cambiamento o no, le Istituzioni europee necessitano di qualcuno che le guidi. E a questo proposito, si gioca l'altra partita, in quanto il posto di Presidente dell'Eurogruppo diventerà vacante quando Jeroen Dijsselbloem arriverà a scadenza di mandato. Il Ministro delle Finanze francese Bruno Le Maire sembra pronto a subentrare, però affinché ciò avvenga, il Presidente E. Macron dovrà strappare un accordo con il Ministro tedesco W. Schäuble. Per un eventuale Ministro delle Finanze europeo, invece, l'attuale Commissario agli affari economici P. Moscovici rappresenta un candidato molto quotato.

Un primo elemento utile per conoscere il prossimo futuro lo si è avuto a metà dell'ottobre scorso, con le elezioni regionali in Bassa Sassonia. Prima di sbilanciarsi in Europa, la Merkel – dopo aver prevalso nelle precedenti elezioni di settembre – si è concentrata sulla politica interna per strappare questo Land al Partito socialista di M. Schulz. E' evidente che la strategia politica dell'attuale Cancelliera tedesca, difficile da contestare, è quella di diventare più forte nel proprio Paese per essere più autorevole in Europa<sup>11</sup>.

Tornando a commentare criticamente il discorso di Juncker ci si può chiedere in quale stato si trovi effettivamente l'UE nel periodo attuale. La sensazione nutrita da qualche attento osservatore è che si trovi in uno stato di transizione pressoché perenne, dove ogni piccolo passo in avanti sembra essere scaturito più da una volontà di non star fermi, piuttosto che il frutto di una vera e propria strategia di medio-lungo periodo. Alla luce dei fatti, poi, per alcuni analisti – tra cui Boccardo (2017b) – buona parte dell'agenda europea sembra dettata da situazioni di emergenza. In una situazione di questo tipo un apparato burocratico macchinoso, come quello della Commissione, intesa quale strumento di rappresentanza istituzionale del più generale interesse europeo, tende a lasciare il posto all'iniziativa (o alla non iniziativa) dei principali *leader* nazionali<sup>12</sup>. Senza dubbio gli anni della crisi economica ne sono un chiaro esempio: il *Fiscal Compact* e il Meccanismo Europeo di Stabilità sono stati concepiti e realizzati in tutta fretta e, perciò, al di fuori del metodo comunitario. La revisione dell'assetto istituzionale presumibilmente potrà sveltire il processo decisionale dell'Unione, ma forse non consentirà a chi dispone del potere di decidere. In altre parole, un *checks and balances* portato all'estremo: ad ognuno una fetta di potere, purché nessuno prevalga. Non ci può essere una strategia senza *leadership* e quest'ultima sembra ancora in cerca di un detentore.

Non si può però non ammettere che finalmente la Commissione europea ha fatto valere il suo parere, giacché il discorso del Presidente Juncker ha alzato il tono della discussione europea, sollevando questioni che non pochi in precedenza avevano cercato di nascondere sotto il tappeto (Fabbrini, 2017). Per costoro, individuabili soprattutto in alcuni *leader* politici nazionali, la cosiddetta "tempesta perfetta" che fino a pochi mesi fa si temeva, sarebbe ormai passata: dal momento che il PIL europeo ha ripreso a crescere e gli esponenti nazionalisti di Francia, Danimarca e Austria non sono riusciti ad imporsi nelle loro rispettive elezioni nazionali, allora si potrebbe tornare alla gestione tradizionale del sistema europeo, a quel "*muddling-through*" che costituisce la filosofia ufficiosa del "funzionalismo tecnocratico", propria dei politici privi di una valida visione. Il maggior merito di Juncker è quello di aver ricordato che invece così non è. Pur riconoscendo che la congiuntura economica è nettamente migliorata e le prospettive a livello internazionale sono ottimistiche, almeno per l'anno allora in corso, ha anche ricordato che alcuni problemi europei di

---

<sup>10</sup> La loro denominazione corretta, in realtà, è quella di *European Safe Assets*.

<sup>11</sup> In realtà, il risultato ottenuto da tali elezioni è stato molto meno brillante di quello atteso da entrambi i contendenti e ciò è destinato a riflettersi in qualche misura anche sulla prosecuzione del percorso di riforma politica a livello europeo.

<sup>12</sup> Anche un esperto economista come Alberto Quadrio Curzio osserva criticamente che l'apprezzabile impostazione comunitaria data da Juncker all'UE a 27 trascura l'Eurozona, nel senso che la posizione del Presidente su alcuni temi come, ad es., il Ministro europeo delle Finanze, appare troppo facile, se la si confronta con quella recentemente assunta da alcuni importanti *leader* europei, come Macron, Merkel e Schäuble, cfr. Quadrio Curzio (2017).



natura politico-istituzionale continuano a rimanere irrisolti: innanzi tutto, perché, nonostante la ripresa economica, l'UE non dispone ancora delle Istituzioni necessarie per evitare che una nuova crisi economico-finanziaria possa metterne in discussione la stabilità; in secondo luogo perché i movimenti e i partiti politici populistici e "sovrani" appaiono tutt'altro che in declino, continuando a costituire una non trascurabile, quanto influente componente della vita politica in quasi tutti gli Stati membri.

Il lungo periodo del consenso passivo al progetto d'integrazione è finito da tempo. Le crisi multiple che hanno attraversato l'UE, l'hanno trasformata nell'oggetto di un'aperta contesa politica, che obbligherebbe gli europeisti a precisare l'Unione che effettivamente vogliono costruire. Ed è proprio in corrispondenza di questo punto che il discorso di Juncker ha mostrato le sue debolezze. Infatti, il Presidente della Commissione ha finito per riproporre la "*conventional wisdom*" dell'europeismo, senza effettuare una riflessione critica sulle ragioni che hanno reso inefficace la "saggezza convenzionale". Per chiarire meglio il suo pensiero, Fabbrini porta due esempi: sul piano sistemico, Juncker ha riproposto l'idea di un'integrazione unitaria ed inclusiva, quasi che la Brexit (di cui peraltro non ha parlato) rappresenti un semplice incidente di percorso.

Per il Presidente della Commissione, poi, l'obiettivo finale del processo integrativo continua a essere condiviso da tutti gli Stati membri, quando invece le cose non stanno così: molti Stati membri dell'Europa orientale e della penisola scandinava non perseguono affatto la stessa finalità perseguita dagli Stati membri dell'Europa continentale e occidentale. Non solo, alcuni degli Stati dell'est europeo (come la Polonia e l'Ungheria) stanno mettendo in discussione le fondamenta stesse dello stato di diritto, oltre a perseguire – almeno nel caso del secondo Paese – l'obiettivo di un'alleanza di fatto con la Russia<sup>13</sup>. Inoltre, nell'UE, durante le varie crisi, si è rafforzata la coalizione sovranista che si oppone a trasferimenti di sovranità al governo europeo anche su politiche che i singoli Stati non possono gestire singolarmente<sup>14</sup>.

Se così è, allora occorrerebbe cambiare paradigma, riconoscendo oggettivamente il solco che si è creato tra gli Stati impegnati ad approfondire il processo d'integrazione – di fatto, i Paesi dell'Eurozona – e gli Stati interessati invece esclusivamente al mercato unico. Se non si elabora e si attua una strategia istituzionale per giungere a tale sdoppiamento di fatto, sarà difficile far uscire l'UE dalle sabbie mobili in cui è finita e in cui tuttora si dibatte.

Ma anche sul piano istituzionale, le proposte di Juncker non sembrano pienamente convincenti. Egli si è limitato a considerare la proposta, anch'essa convenzionale, di istituire il ruolo di un Ministro europeo dell'economia e finanza che sia al tempo stesso membro della Commissione, in qualità di vice-presidente, e presidente dell'Eurogruppo. Un Ministro che sia responsabile nei confronti sia del Parlamento europeo che di quelli nazionali, anche se l'UE dispone già una carica istituzionale con "doppio cappello", vale a dire quella dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, che è anche vice-presidente della Commissione e presidente del Consiglio dei ministri degli affari esteri, figura che però non sembra aver funzionato. Infatti, nonostante l'impegno profuso da Federica Mogherini a cui è affidata questa carica, non si può certo dire che il doppio incarico abbia garantito una maggiore efficienza e legittimazione della politica estera europea<sup>15</sup>. Eppure Juncker, senza alcuna riflessione critica su quella esperienza, ripropone lo stesso modello per il Ministro europeo dell'economia e finanza, col presumibile esito che quel Ministro diventi uno strumento dei governi nazionali all'interno della Commissione piuttosto che viceversa.

Oltre a non essere fondata su una riflessione critica, la proposta del Ministro europeo dell'economia e finanza può essere considerata anche l'espressione di una visione alquanto confusa della democrazia sovranazionale. Innanzitutto, sul piano dei ruoli: com'è possibile che il Ministro

---

<sup>13</sup> Basti pensare alla dichiarazione del governo ungherese che non intende rispettare la recente sentenza della Corte di giustizia europea, sentenza che impone l'obbligo di accoglienza nel suo territorio di una quota di rifugiati politici.

<sup>14</sup> E' probabile poi che il previsto allargamento dell'UE ai Paesi balcanici non farà altro che rafforzare tale coalizione.

<sup>15</sup> L'Alto rappresentante non è riuscito a mettere in discussione il carattere meramente intergovernativo della politica estera europea, tant'è che gli Stati più forti hanno continuato a perseguire i loro interessi nazionali indipendentemente da un interesse europeo (basta pensare a cosa ha fatto e sta facendo tuttora la Francia con la Libia).

europeo dell'economia e della finanza, che fa parte di un organo esecutivo come la Commissione, possa contemporaneamente presiedere l'Eurogruppo, che dovrebbe essere un organo legislativo?

La confusione tra il ruolo esecutivo e quello legislativo si riflette sul piano operativo se poi si aggiunge che quel Ministro dovrebbe rispondere "anche" ai Parlamenti nazionali: come può, quel Ministro, rendere conto a ben 19 Parlamenti nazionali? E come farebbero, questi ultimi, a rifiutare scelte che eventualmente alcuni di loro non condividessero?

Qui emerge il secondo aspetto della confusione istituzionale di cui Juncker non sembra essere consapevole: com'è possibile istituire il ruolo di Ministro europeo dell'economia e della finanza senza una vera finanza europea? Ovvero senza dotare l'UE di una capacità fiscale che la renda sostanzialmente indipendente dai trasferimenti finanziari degli Stati membri, in quanto basata su entrate autonome per quanto limitate<sup>16</sup>? Un Ministro europeo dell'economia e della finanza dovrebbe gestire un bilancio europeo, in coerenza con le scelte dell'esecutivo europeo di cui esso fa parte, ma anche sotto il controllo dell'organo legislativo bicamerale, che costituisce espressione sia degli elettori che degli Stati europei. Per Juncker, invece, il compito di quel Ministro dovrebbe consistere nel coordinamento delle politiche nazionali di bilancio, senza tener conto che il confine tra coordinamento e controllo è molto incerto, per cui si corre il rischio che si parli del primo intendendo il secondo. Se ciò avvenisse, la conseguenza più probabile sarebbe il successo elettorale dei movimenti o dei partiti sovranisti anche nei Paesi più controllati. Ma se poi è necessario costruire una capacità fiscale europea, è difficile farlo attraverso un accordo tra 27 Paesi, alcuni dei quali già governati da forze nazionaliste. In corrispondenza di questo punto si manifesta il doppio limite, sistemico e istituzionale, del discorso di Juncker. Se si vuole mettere al sicuro l'UE con un'unione fiscale, allora sembra opportuno "sdoppiarla"<sup>17</sup>, attribuendo un *budget* autonomo all'Eurozona, mentre se si vuole impedire alle forze sovraniste di imporsi, allora occorre stabilire una separazione tra la politica nazionale e quella europea, legittimando democraticamente i decisori di quest'ultima.

È stato certamente positivo che il Presidente della Commissione abbia preso le distanze dalla logica del "tirare avanti", richiamando l'importanza di una riforma contestuale delle Istituzioni e delle politiche europee. Tuttavia, ciò non basta, perché pare necessario cambiare nettamente il paradigma con cui pensare al futuro dell'UE (da Fabbrini, 2017).

### **3. Le verifiche fatte in occasione del discorso sullo stato dell'Unione 2017**

Come si è già osservato, assieme ai documenti strettamente necessari (il discorso del Presidente della Commissione e la lettera d'intenti), sono stati contestualmente presentati anche vari

---

<sup>16</sup> La disponibilità di entrate autonome a sua volta richiederebbe la razionalizzazione e il ridimensionamento delle capacità fiscali nazionali che in effetti è una questione già presa in considerazione dalla Commissione europea; cfr. Bruzzo (2018).

<sup>17</sup> Appare qui evidente l'orientamento di S. Fabbrini a favore di una "Europa a due velocità" che per altri studiosi invece – come A. Somma - va intesa come un mero espediente utilizzato dall'asse franco-tedesco, custode dell'ortodossia neoliberale, per "sottomettere" i Paesi meridionali, che sono penalizzati dalla moneta unica, e i Paesi orientali, che invece sono ancora in possesso della sovranità monetaria. Inoltre, l'Europa a due velocità viene considerata una formula politicamente ambigua perché induce a ritenere che le Istituzioni comunitarie intendano mostrarsi pazienti e comprensive nei confronti di quegli Stati che resistono al consolidamento implicito nell'UEM, quando invece non è così. Secondo Somma (2017), si concede ai Paesi riluttanti una tabella di marcia differenziata, ma si sottrae loro la possibilità di metterne in discussione la direzione. Accade ora, mentre si tenta di porre rimedio alla crisi aperta dalla Brexit, ma lo stesso è accaduto in tutte le crisi precedenti, in particolare quelle legate al varo della moneta unica, all'allargamento a Est, e al fallimento del progetto di Costituzione europea. L'Europa a due velocità non è dunque una formula nuova, esattamente come gli effetti che produce l'integrazione differenziata: la riduzione della sovranità popolare a mero feticcio, la sterilizzazione del conflitto sociale e, in ultima analisi, la spoliticizzazione del mercato. A Somma sembra di poter ribattere sostenendo che i cosiddetti Paesi "riluttanti", nel momento in cui sono liberamente diventati Stati membri dell'UE, non possono mettere in discussione la direzione del progetto europeo che è quella di una piena integrazione, non solo economica, commerciale e monetaria, ma anche politica fra tutti gli Stati membri. Piuttosto, se quelli non condividono talune modalità proposte dalle Istituzioni europee, di cui anch'essi però fanno parte, potranno tutt'al più rimodularle secondo una diversa tabella di marcia, consentita appunto dall'Europa a due velocità.

documenti, i quali hanno prevalentemente lo scopo di illustrare lo stato di avanzamento del processo di realizzazione del programma della Commissione. Qui di seguito viene brevemente ripreso il loro contenuto, cercando però di attribuire ad essi una maggiore sequenzialità logica.

### **3.1 Il miglioramento della situazione socio-economica e finanziaria**

Nella brochure comprendente i documenti in questione compare anche un capitolo, intitolato “Miglioramento della situazione economica”, che contiene una decina di grafici ed una tabella (qui allegata) in cui si riportano i principali dati economici relativi sia all’intera UE che alla sola Zona Euro. I grafici, riportati di fatto senza alcun commento, attengono ai seguenti aspetti:

- variazione % del PIL (in termini reali) nel periodo 2008-2017 che segna una ripresa costante e aumenta di oltre il 2%, più rapidamente di quello degli Stati Uniti e del Giappone;
  - il clima economico, che è arrivato nel 2017 al massimo storico degli ultimi dieci anni nell’UE e nella Zona Euro;
  - l’andamento degli investimenti che – dopo essere diminuiti del 15% dal 2008 – risultano in ripresa dal 2013, sebbene risultino ancora inferiori a quelli di USA e Giappone;
  - il contemporaneo andamento dell’occupazione, per cui dall’insediamento dell’attuale Commissione sono stati creati quasi 8 milioni di posti di lavoro, superando di 4 milioni i posti di lavoro presenti nel 2008;
  - di converso, la disoccupazione è giunta ai livelli più bassi degli ultimi nove anni, ma risulta ancora troppo elevata, dal momento che gli attuali tassi risultano ancora superiori a quelli del 2008;
  - il tasso di occupazione che è in costante aumento dopo gli anni di crisi, aggirandosi intorno all’obiettivo del 70% fissato in occasione della strategia Europa 2020;
  - il disavanzo pubblico che sia nella Zona Euro sia nell’UE è passato dal 6% all’1,4% nell’arco di pochi anni;
  - il debito pubblico che solo ora inizia lentamente la discesa da un livello molto elevato, comunque notevolmente inferiore sia a quello degli USA che del Giappone;
  - la situazione degli istituti di credito, per i quali si sta registrando un graduale miglioramento, nonostante continuano a farsi sentire gli effetti della crisi da quelli attraversata, soprattutto in termini di crediti deteriorati, il cui livello risulta più che doppio rispetto a quello degli USA e del Giappone.
- In definitiva, la situazione socio-economica e finanziaria dell’UE – sebbene solo in parte rappresentata nei grafici appena menzionati<sup>18</sup> – appare decisamente migliorata, anche se taluni fenomeni negativi di carattere sociale, come ad esempio l’andamento delle disuguaglianze reddituali, si siano nettamente accentuati in seguito alla crisi economica internazionale ed ora, in presenza della ripresa, potrebbero paradossalmente accentuarsi, come testimonia l’elevato tasso di povertà rilevato dall’indagine 2017 sull’occupazione e sugli sviluppi sociali in Europa (ESDE) pubblicata dalla stessa Commissione..

Al fine di colmare almeno parzialmente queste lacune si può riportare una sintesi delle previsioni economiche formulate dalla Commissione europea nel maggio scorso<sup>19</sup>, quando era stata annunciata una costante crescita, giacché l’economia europea era ormai entrata nel quinto anno consecutivo di una ripresa che sta ora interessando tutti gli Stati membri dell’UE e che nell’anno da poco iniziato dovrebbe proseguire a un ritmo per lo più regolare: in effetti, nelle previsioni economiche formulate nella primavera scorsa, la Commissione ha stimato per la Zona Euro una crescita del PIL dell’1,7% nel 2017 e dell’1,8% nel 2018, mentre per l’UE nel suo complesso, la crescita del PIL dovrebbe rimanere stabile all’1,9% per entrambi gli anni.

---

<sup>18</sup> Si sottolinea che non sono state graficamente rappresentate neppure due variabili che fanno parte dei noti parametri del Trattato di Maastricht, quali il tasso d’inflazione e il tasso d’interesse di lungo periodo.

<sup>19</sup> Si precisa che tali previsioni si basavano su una serie di ipotesi tecniche relative ai tassi di cambio, ai tassi di interesse e ai prezzi delle materie prime, aggiornate all’aprile scorso, presupponendo che le connesse proiezioni restino invariate.

## PRINCIPALI DATI ECONOMICI PER GLI STATI MEMBRI DELL'UE

	Crescita PIL (%)		Clima economico (indice)		Investimenti (% del PIL)		Numero di occupati (in milioni)		Tasso di disoccupazione (%)		Tasso di occupazione (%)		Disavanzo pubblico (% del PIL)		Debito pubblico (% del PIL)		Coefficienti di capitale totale delle banche		Crediti deteriorati	
	Nell'ultimo anno (2° trimestre 2017 - 2° trimestre 2016)	Negli ultimi tre anni (2° trimestre 2017 - 2° trimestre 2014, media annua)	Agosto 2017	Variazione da giugno 2014	2016	Variazione dal 2014	2° trimestre 2017	Variazione dal 3° trimestre 2014	2° trimestre 2017	Variazione dal 3° trimestre 2014	1° trimestre 2017	Variazione dal 3° trimestre 2014	2017	Variazione dal 2014 <sup>2</sup>	2017	Variazione dal 2014	2016	Variazione dal 2014	1° trimestre 2017	Variazione dal 2° trimestre 2014
EU28	2,4	2,0	111,9	9,6	19,8	0,4	235,4	8,0	7,7	-2,4	2,3	-1,6	1,4	84,8	-3,6	19,1	2,1	4,1	-0,7	
EA19 <sup>1</sup>	2,3	1,8	111,9	6,0	20,2	0,6	155,6	5,6	9,2	-2,3	2,1	-1,4	1,2	90,3	-4,0	18,0	1,4	4,8	-1	
BE	1,5	1,4	103,8	0,2	23,0	0,1	4,7	0,1	7,6*	-0,9	0,7	-1,9	1,2	105,6	-1,1	18,5	0,9	2,8	-2,7	
BG	3,6	3,1	109,0	7,0	19,1	-2,0	3,5	0,0	6,0	-5,5	3,8	-0,4	5,1	26,8	-0,2	22,2	0,2	14,3	1,3	
CZ	4,7	3,7	107,9	6,1	25,0	-0,1	5,3	0,2	3,0	-2,9	4,2	0,3	2,2	36,2	-6,0	16,7	-0,3	8,6	***	
DK	2,7	1,8	104,3	1,2	20,1	0,9	2,9	0,1	5,7	-0,8	0,0	-1,3	-2,7	36,7	-7,3	20,7	2,5	3,3	-0,3	
DE	2,1	1,7	111,9	6,1	20,0	0,0	44,2	1,5	3,8	-1,2	0,9	0,5	0,2	65,8	-9,1	18,8	0,8	1,7	-0,2	
EE	5,2	2,6	106,7	8,1	22,3	-2,1	0,6	0,0	6,5	-1,1	4,8	-0,3	-1,0	9,5	-1,2	31,8	-3,8	6,2	-7,3	
IE	6,6 <sup>1</sup>	12,9 <sup>1</sup>	**	**	31,8	11,0	2,1*	0,1	6,4	-4,7	4,3	-0,5	3,2	73,5	-31,8	23,7	1,0	11,8	-10,1	
EL	0,8	0,1	99,0	-6,2	11,4	-0,2	4,1	0,1	21,5	-4,8	3,6	-1,2	2,5	178,8	-0,9	16,9	2,9	39,8	1,3	
ES	3,1	2,8	109,3	5,9	19,9	0,8	19,4	1,4	17,3	-6,9	4,7	-3,2	2,8	99,2	-1,2	14,8	1,1	4,7	-2,7	
FR	1,7	1,1	110,6	15,6	22,0	0,2	27,9	0,5	9,6	-0,7	0,8	-3,0	0,9	96,4	1,5	17,6	1,2	3,2	-1,3	
HR	3,4	1,9	118,4	16,9	20,1	0,7	1,6*	0,0	10,9	-6,1	1,8	-1,1	4,3	81,9	-4,7	22,5	0,7	15,9	-2,9	
IT	1,5	0,8	109,1	7,2	17,0	0,3	25,1	0,7	11,6*	-1,0	2,1	-2,2	0,8	135,1	1,3	13,8	-0,6	14,6	0,8	
CY	3,5	1,7	110,7	12,3	17,2	5,5	0,4	0,0	11,0	-5,3	1,9	0,2	9,0	103,4	-3,7	16,3	0,9	34,4	-18,3	
LV	4,8	2,4	107,3	3,7	18,3	-4,3	0,9	0,0	8,8	-2,0	3,6	-0,8	0,8	38,5	-2,4	20,1	0,4	5,5	2,4	
LT	4,0	2,6	109,9	8,5	18,6	0,1	1,4	0,0	7,1	-3,0	3,0	-0,4	0,3	42,4	1,9	19,4	-1,9	5,3	-5,8	
LU	3,3*	4,5	114,7	20,6	17,8	-1,1	0,4*	0,0	5,9	-0,1	-2,1	0,2	-1,2	22,0	-0,4	24,6	4,4	1,8	***	
HU	3,5	3,0	119,5	5,2	17,8	-4,0	4,5	0,3	4,3	-3,2	5,8	-2,3	-0,2	72,6	-3,1	16,4	-0,6	10,4	-4,7	
MT	6,2	6,7	118,7	13,8	23,5	6,3	0,2	0,0	4,1	-1,7	2,6	0,5	2,5	55,8	-8,5	16,0	1,3	3,1	-2,3	
NL	3,8	2,2	109,0	8,0	19,9	1,9	9,1	0,3	5,0	-2,2	2,3	0,5	2,8	59,8	-8,1	22,4	4,4	2,1	-0,5	
AT	2,9	1,3	110,1	10,6	23,0	0,3	4,4	0,1	5,7*	0,1	0,9	-1,3	1,4	82,8	-1,6	18,0	1,7	3,8	-1,5	
PL	4,4	3,4	103,3	5,1	18,1	-1,6	16,4	0,5	5,1	-3,5	4,1	-2,9	0,6	54,6	4,4	17,2	2,5	6	0,2	
PT	2,9	1,6	112,0	7,5	14,9	-0,1	4,8	0,2	9,2	-4,4	4,2	-1,8	5,4	128,5	-2,1	13,5	1,1	16,1	6,8	
RO	5,7	4,3	104,9	7,8	22,7	-1,6	8,5	-0,1	5,0	-1,9	1,8	-3,5	-2,1	39,3	-0,1	19,7	2,1	7,3	-6	
SI	5,2	3,1	112,0	9,0	17,6	-1,8	1,0	0,1	7,1	-2,6	4,6	-1,4	4,0	77,8	-3,1	19,2	1,1	8,9	-11,7	
SK	3,1	3,3	104,0	3,3	20,2	-0,2	2,4	0,1	7,9	-5,1	5,0	-1,3	1,4	51,5	-2,1	18,0	0,6	6,2	0,4	
FI	3,0	0,9	110,0	5,6	21,5	0,9	2,5	0,0	8,8	0,0	0,7	-2,2	1,0	65,5	5,3	26,8	4,3	1,1	0	
SE	3,9	3,3	110,6	15,6	24,1	1,0	5,0	0,2	6,7	-1,2	1,6	0,4	1,9	39,1	-6,1	23,1	5,7	1	0,5	
UK	1,7	2,3	109,6	-9,5	16,7	0,1	32,1	1,2	4,5*	-1,4	1,5	-3,0	2,7	88,6	0,5	20,8	3,5	1,6	-0,1	

Tutte le variazioni sono espresse in punti percentuali

\* dati dal 1° trimestre 2017

\*\* non sono disponibili dati per l'Irlanda per l'insufficienza delle serie storiche

\*\*\* non sono disponibili dati per il 2° trimestre 2014

<sup>1</sup> comprende una significativa revisione statistica <sup>2</sup> il segno positivo indica un miglioramento (riduzione del disavanzo)

■ Zona euro

Inoltre, l'economia mondiale ha registrato un'accelerazione tra la fine del 2016 e l'inizio dello scorso anno, forte della simultanea ripresa del processo di crescita in molte economie, sia avanzate che emergenti. La crescita mondiale (UE esclusa) dovrebbe rinvigorirsi nei prossimi anni, attestandosi al 3,7% nel 2017 e al 3,9% nel 2018, rispetto al 3,2% nel 2016, grazie, da un lato, all'economia cinese che continua a essere resiliente nel breve periodo e, dall'altro, alla ripresa dei prezzi delle materie prime la quale sostiene altre economie emergenti. Le prospettive per l'economia statunitense, invece, sono generalmente invariate rispetto a quelle dell'inverno.

L'inflazione ha registrato una crescita significativa negli ultimi mesi, principalmente a causa dell'aumento dei prezzi del petrolio. Tuttavia l'inflazione di fondo, cioè quella che non tiene conto dei prezzi volatili dei prodotti energetici e dei prodotti alimentari non lavorati, è rimasta relativamente stabile e ben al di sotto della media a lungo termine. Secondo le previsioni, nella Zona Euro l'inflazione dovrebbe salire dallo 0,2% nel 2016 all'1,6% nel 2017, prima di ritornare all'1,3% nel 2018 con l'attenuarsi dell'effetto dell'aumento dei prezzi del petrolio.

I consumi privati, principale motore della crescita negli ultimi anni, nel 2016 hanno toccato il livello più elevato mai raggiunto in 10 anni, ma quest'anno dovrebbero diminuire a causa dell'inflazione, la quale erode solo parzialmente il potere d'acquisto delle famiglie. Con il previsto rallentamento dell'inflazione nell'anno in corso, i consumi privati dovrebbero nuovamente registrare una lieve ripresa. Si prevede un'espansione abbastanza regolare degli investimenti, che però continuano a risentire delle modeste prospettive di crescita e della necessità di ridurre l'indebitamento in alcuni settori. Una serie di altri fattori, quali l'aumento dei tassi di utilizzo della capacità produttiva, la redditività delle imprese e l'offerta di allettanti condizioni di finanziamento, anche grazie al "piano di investimenti per l'Europa" depongono a favore di una graduale ripresa.

Inoltre, continua la tendenza al ribasso della disoccupazione che però resta elevata in molti Paesi. Nella Zona Euro dovrebbe scendere al 9,4% nel 2017 e all'8,9% nel 2018, toccando il livello più basso dall'inizio del 2009, grazie all'aumento della domanda interna, alle riforme strutturali e ad altre politiche governative in alcuni Paesi che incoraggiano la creazione di numerosi posti di lavoro. La tendenza dell'UE nel suo complesso dovrebbe essere simile: si prevede che la disoccupazione scenda all'8,0% nel 2017 e al 7,7% nel 2018, attestandosi al livello minimo dal 2008.

Il rapporto disavanzo pubblico/PIL e il rapporto debito lordo/PIL dovrebbero entrambi ridursi nel 2017 e nel 2018, sia nella Zona Euro che nell'UE. Il pagamento di interessi più bassi e la moderazione salariale nel settore pubblico dovrebbero garantire che i disavanzi continuino a contrarsi, anche se a un ritmo più lento rispetto agli ultimi anni. Nella Zona Euro si prevede che il rapporto disavanzo pubblico/PIL passi dall'1,5% del PIL nel 2016 all'1,4% nel 2017 e all'1,3% nel 2018, mentre nell'UE il medesimo rapporto dovrebbe scendere dall'1,7% nel 2016 all'1,6% nel 2017 e all'1,5% nel 2018. Il rapporto debito/PIL della Zona Euro dovrebbe passare dal 91,3% del PIL nel 2016 al 90,3% nel 2017 e all'89,0% nel 2018, mentre nell'UE nel suo insieme si prevede che il medesimo rapporto scenda dall'85,1% nel 2016 all'84,8% nel 2017 e all'83,6% nel 2018.

Nonostante tutto ciò, l'incertezza circa le prospettive economiche rimane elevata. Nel complesso, i rischi sono più equilibrati rispetto alle previsioni d'inverno, ma la probabilità di un peggioramento è sempre presente. I rischi esterni sono legati, ad esempio, alla futura politica economica e commerciale degli Stati Uniti e, più in generale, alle tensioni geopolitiche che sono presenti in varie parti del pianeta. L'aggiustamento economico della Cina, lo stato di salute del settore bancario in Europa e i prossimi negoziati con il Regno Unito sull'uscita dall'UE sono anch'essi considerati come possibili rischi di revisione al ribasso delle previsioni.

In definitiva, anche alcuni mesi dopo la diffusione di tali previsioni si sta ancora attraversando un periodo moderatamente positivo, nonostante alcuni preoccupanti episodi di politica internazionale che si sono recentemente registrati sia all'interno che all'estero dell'UE<sup>20</sup>. Pertanto, non si deve

---

<sup>20</sup> E' evidente il riferimento, da un lato, al tentativo della Catalogna di ottenere la piena indipendenza dalla Spagna che per il momento non sembra pienamente riuscito e, dall'altro, alle minacce di guerra atomica scambiate in modo apparentemente poco responsabile tra i massimi esponenti politici della Corea del Nord e degli Stati Uniti.

assolutamente pensare che un simile andamento possa continuare a lungo, arrivando addirittura ad accentuarsi, giacché sulle previsioni per il prossimo futuro pesano ancora rischi orientati verso un peggioramento.

### **3.2 Progressi sulle 10 priorità della Commissione europea e attuale situazione delle priorità legislative per il 2017**

Una parte molto rilevante del documento complessivo in cui è contenuto il discorso del Presidente Juncker è costituita da due capitoli, che vengono presentati staccati l'uno dall'altro, ma che invece a nostro avviso vanno accostati in quanto il secondo costituisce la continuazione logica del primo.

Si sta facendo riferimento, da un lato, all'illustrazione dei progressi realizzati sulle 10 priorità assunte dalla Commissione nel luglio 2014 (cioè all'inizio del suo mandato) fino all'anno in corso e, dall'altro, all'esposizione della situazione che si presenta attualmente circa la realizzazione delle priorità legislative assunte dalla Commissione, di concerto con le altre due Istituzioni europee per il 2017.

Fra queste due analisi che condividono l'approccio tendente a verificare i risultati finora raggiunti dalla Commissione<sup>21</sup>, si rinviene una stretta complementarità che è di tipo temporale, in quanto la prima retrospettiva è di medio-lungo periodo, mentre la seconda è di breve periodo. Prima di passare ai commenti su queste parti del documento pare opportuno ricordare brevemente le dieci priorità che la Commissione europea si è prefissata per il periodo 2015-2019, avviando le proprie attività tre anni fa<sup>22</sup>.

Il Presidente della Commissione Juncker, all'atto della sua elezione a metà del 2014, ha assunto 10 obiettivi come priorità di lavoro per l'organo da lui presieduto: occupazione, crescita economica ed investimenti stanno al primo posto, ma sono immediatamente seguiti dal consolidamento del mercato unico (anche nella sua dimensione "digitale"), dalle politiche economiche e monetarie, dalla strategia comune per l'energia ed il clima, dagli interventi in materia di giustizia, diritti civili e migrazioni, dal rapporto transatlantico USA-UE (TTIP) e ultima, ma non per importanza, dall'azione per il cambiamento democratico. Le 10 priorità nel dettaglio sono le seguenti:

- priorità 1 (**Rilancio dell'Occupazione, della crescita e degli investimenti**), **stimolare gli investimenti allo scopo di creare occupazione**. Dall'inizio della crisi economico-finanziaria a livello mondiale l'UE risente di bassi livelli di investimento. Erano quindi necessari sforzi collettivi e coordinati a livello europeo per avviare l'Europa verso il cammino della ripresa economica. Il piano di investimenti per l'Europa che è stato lanciato, sembra disporre del potenziale per riportare gli investimenti in linea con le tendenze storiche. Inoltre, le riforme strutturali che verranno adottate dagli Stati membri, alimenteranno la ripresa economica, gettando ulteriori basi per una crescita sostenibile. Il piano, adottato nel novembre 2014, è stato la prima iniziativa importante della Commissione Juncker.

- priorità 2 (**un Mercato unico digitale connesso**), **abbattere gli ostacoli per sbloccare opportunità online**. Come ampiamente noto, Internet e le tecnologie digitali stanno trasformando il

---

<sup>21</sup> Almeno al margine sembra opportuno sottolineare l'attenzione prestata a livello europeo alla rendicontazione delle attività svolte, tanto da dedicare alla illustrazione dei progressi annualmente compiuti sulle 10 priorità iniziali parti sempre più ampie della Relazione sullo Stato dell'Unione, nonché dedicarvi appositi fascicoli. Purtroppo, però, non si può far a meno di rimarcare come tali documenti siano alquanto dispersivi e, di fatto, anche poco efficaci, in quanto costituiti da lunghe illustrazioni prevalentemente discorsive, non basate su un qualche consolidato metodo di valutazione ex post. Del resto, anche la Corte dei Conti europea nella sua ultima relazione annuale, relativa al 2016, ammette di non disporre di tutti gli elementi necessari per condurre un audit dettagliato ed esaustivo del complessivo bilancio dell'UE, dovendosi accontentare di fare una verifica a campione sulle somme erogate dalla Commissione per lo svolgimento delle sue varie politiche aventi riflessi finanziari.

<sup>22</sup> L'1 gennaio 2017 la Rappresentanza in Italia della Commissione europea ha diffuso una decina di articoli, scritti da vari autori, cui si rinvia per verificare come Eurocomunicazione spiegava nel dettaglio cosa fosse stato fatto fino ad allora in merito alle dieci priorità politiche prospettate dall'esecutivo europeo presieduto da J.-C. Juncker; cfr. <http://www.eurocomunicazione.com/le-10-priorita-della-commissione-juncker>.

nostro mondo. Tuttavia, esistono ostacoli online che precludono l'accesso dei cittadini a beni e servizi, limitano l'orizzonte delle imprese e delle start-up operanti nel web e impediscono a imprese e governi di beneficiare pienamente degli strumenti digitali. Era dunque il momento di adeguare il mercato unico dell'UE all'era digitale abbattendo le barriere regolamentari e passando da 28 mercati nazionali a un mercato unico. Questa operazione potrebbe apportare 415 miliardi di euro l'anno alla nostra economia e creare centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro.

- **priorità 3 (un'Unione dell'energia resiliente, con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici), rendere l'energia più sicura, accessibile e sostenibile.** Un'UE dell'energia può garantire all'Europa un'energia sicura, ecocompatibile e a prezzi ragionevoli. Un uso più assennato dell'energia, unitamente alla lotta ai cambiamenti climatici, era al tempo stesso uno stimolo a favorire la crescita e creare nuovi posti di lavoro e un investimento nel futuro dell'Europa. Lo stato dell'Unione dell'energia espone i progressi compiuti dall'adozione della strategia quadro per un'Unione dell'energia finalizzata ad operare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, sicura e competitiva.

- **priorità 4 (un Mercato interno più profondo e più equo, con una base industriale più solida), dare vita a un mercato interno più integrato e più equo.** Il mercato unico può essere senza dubbio considerato uno dei risultati più importanti dell'Europa e la sua migliore risorsa in tempi di globalizzazione crescente, in quanto costituisce un motore per costruire un'economia dell'UE più forte e più equa. Consentendo alle persone, ai beni, ai servizi e ai capitali di circolare più liberamente, offre nuove opportunità ai cittadini, ai lavoratori, alle imprese e ai consumatori, creando quella crescita e quell'occupazione di cui l'Europa ha urgentemente bisogno. Mercati dei capitali più integrati e più profondi convogliano maggiori finanziamenti verso le imprese, in particolare le PMI, e i progetti infrastrutturali. Una maggiore mobilità dei lavoratori, d'altro canto, consentirà alle persone di muoversi più liberamente e di andare dove sono richieste le loro competenze. La lotta all'evasione e alla frode fiscale, infine, garantirà che tutti i possessori di reddito contribuiscano in misura equa.

- **priorità 5, un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa, favorire la stabilità della moneta unica, la solidità delle finanze pubbliche e l'equità sociale nell'attuazione delle riforme strutturali.** Il lavoro della Commissione per completare l'UEM si basa sulla Relazione dei cinque presidenti, che rappresenta il risultato di numerose consultazioni tra i rappresentanti degli Stati membri, i collaboratori dei presidenti delle Istituzioni dell'UE interessate e i cinque presidenti stessi, e che ha delineato quattro aree su cui è necessario lavorare.

- **priorità 6 (una politica commerciale equilibrata e lungimirante per gestire correttamente la globalizzazione)<sup>23</sup>, favorire appunto il libero scambio senza però sacrificare le norme europee.** L'UE era impegnata a negoziare un accordo commerciale ambizioso ed equilibrato con gli Stati Uniti nella convinzione che il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) avrebbe creato nuove opportunità commerciali e di investimento per le imprese, grandi e piccole, e nuovi posti di lavoro, avrebbe ridotto i prezzi e ampliato la scelta per i consumatori, mantenendo nel contempo gli elevati standard dell'UE in materia di protezione dei consumatori, diritti sociali e tutela dell'ambiente. Avrebbe dovuto accrescere anche l'influenza

---

<sup>23</sup> Il titolo della priorità 6 è stato aggiornato e reso neutro dal punto di vista geografico, in considerazione non solo del rallentamento dei negoziati commerciali con gli Stati Uniti, ma anche del nuovo contesto geopolitico e del nuovo dinamismo manifestato dai negoziati commerciali con altre importanti regioni del mondo. La Commissione ha tenuto conto di questa realtà nel cambiare il nome anche del gruppo di Commissari competenti in "gruppo di Commissari per il commercio e la gestione della globalizzazione".

dell'Europa nel mondo, definendo il commercio globale, diffondendo i nostri valori e attraendo maggiori investimenti<sup>24</sup>.

- **priorità 7 (uno spazio di Giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia), tutelare lo Stato di diritto e collegare i sistemi giudiziari europei.** L'UE non è soltanto un mercato comune per i beni e i servizi, giacché gli Europei condividono valori sanciti nei trattati dell'UE e nella Carta dei diritti fondamentali; valori che non dobbiamo mai perdere di vista negli sforzi per combattere il terrorismo, la tratta di esseri umani, il contrabbando e la criminalità informatica. Volendo rendere la vita più facile agli Europei che studiano, lavorano o si sposano in un altro paese dell'UE, uno dei nostri obiettivi principali è quello di costruire ponti tra i diversi ordinamenti giuridici nazionali all'interno dell'UE. Con uno spazio europeo di giustizia senza frontiere e senza soluzione di continuità i cittadini potranno far valere una serie di diritti in tutto il continente.

- **priorità 8 (verso una nuova politica della migrazione), istituzione di un'Agenda europea sulla migrazione.** La tragedia delle migliaia di migranti che rischiano la vita per attraversare il Mediterraneo non può non sconvolgere anche i componenti delle istituzioni europee. È chiaro che nessun Paese dell'UE può o dovrebbe essere lasciato solo ad affrontare enormi pressioni migratorie. L'agenda sulla migrazione della Commissione europea cerca di fornire una risposta europea che combina la politica interna e quella esterna, sfruttando al meglio le agenzie e gli strumenti dell'UE e coinvolgendo tutti gli attori: Paesi e istituzioni dell'UE, organizzazioni internazionali, società civile, autorità locali e partner nazionali al di fuori dell'UE.

- **priorità 9 (un ruolo più incisivo a livello mondiale), riunire gli strumenti dell'azione esterna dell'Europa.** In effetti, l'UE ha bisogno di una politica estera comune per:

- affrontare in modo efficace le sfide globali, comprese le crisi nei paesi confinanti,
- diffondere i suoi valori e
- contribuire alla pace e alla prosperità nel mondo.

- **priorità 10 (un'Unione di cambiamento democratico), rendere l'UE più democratica.** Nel 2014 per la prima volta i Paesi dell'UE hanno dovuto tener conto dei risultati delle elezioni al momento di proporre un candidato alla carica di presidente della Commissione europea.

Anche se si è trattato di un passo importante, è stato solo il primo di una serie di passi necessari per rendere l'Unione europea più democratica e avvicinarla ai suoi cittadini. Gli Europei hanno il diritto di sapere con chi si confrontano i Commissari, il personale della Commissione, i deputati al Parlamento europeo o i rappresentanti del Consiglio nell'ambito dell'iter legislativo. La Commissione si è dunque impegnata ad imprimere nuovo slancio alle relazioni con il Parlamento europeo e a collaborare in modo più stretto con i parlamenti nazionali.

Da questo breve riepilogo delle iniziali priorità politiche, si evince chiaramente che – per quanto la Commissione presieduta da Juncker fosse intenzionata ad affrontare e risolvere i principali problemi che impedivano un veloce avanzamento del processo d'integrazione europea – essa nel 2014 non era ancora consapevole dell'esigenza di adottare una profonda riforma istituzionale dell'UE come quella che è stata proposta all'inizio del 2017 da parte del Parlamento europeo per iniziativa di alcuni parlamentari. Inoltre, per queste dieci priorità non è stato precisato se esse si pongano o meno sullo stesso piano, anche in considerazione del fatto che sono di natura alquanto diversa l'una

---

<sup>24</sup> In seguito all'Iniziativa dei cittadini europei *Stop TTIP* contro l'accordo di libero scambio UE-USA, la Commissione europea nel luglio scorso ha cambiato orientamento, avendo deciso di registrare tale Iniziativa che chiede di abrogare il mandato negoziale per giungere all'accordo di libero scambio UE-USA (il partenariato transatlantico su commercio e investimenti), e di non concludere l'accordo commerciale CETA col Canada. L'iniziativa *Stop TTIP* in realtà ora riguarda solo l'accordo commerciale con gli USA, perché nel frattempo il CETA è stato firmato.



dall'altra; in altre parole, ci si può chiedere se per la Commissione sia più importante la realizzazione del Piano Juncker oppure la risoluzione del problema dell'immigrazione, dal momento che anche questi obiettivi vengono considerati come prioritari per l'Europa.

Nel corso del 2016 è stato poi siglato, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, il nuovo accordo inter-istituzionale "Legiferare meglio", che rappresenta un impegno congiunto a concentrarsi sulle questioni più importanti e urgenti, adoperandosi affinché la normativa sia semplice, basata su elementi probanti, prevedibile e proporzionata, per fornire i maggiori benefici possibili ai cittadini e alle imprese. In secondo luogo, nella riunione informale dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, tenutasi a Bratislava nel settembre 2016, sono state adottate decisioni molto importanti sul futuro dell'UE<sup>25</sup>, che si sono tradotte nell'individuazione delle seguenti priorità:

i) **migrazione e frontiere esterne**: non consentire la ripresa dei flussi incontrollati e ridurre ulteriormente il numero dei migranti irregolari.

ii) **sicurezza interna ed esterna**: fare tutto il necessario per sostenere gli Stati membri nel garantire la sicurezza interna e la lotta contro il terrorismo e rafforzare la cooperazione dell'UE nel campo della sicurezza esterna e della difesa.

iii) **sviluppo sociale ed economico, giovani**: creare un futuro economico promettente per tutti, preservare il nostro modo di vivere e offrire migliori opportunità ai giovani.

Sulla base di questi indirizzi politici, la Commissione europea nell'ottobre 2016 ha presentato il suo terzo programma annuale di lavoro<sup>26</sup> dal titolo: "Realizzare un'Europa che protegge, che dà forza e che difende", il quale si concentra in buona parte sulla realizzazione delle 10 priorità individuate e adottate dal Presidente Juncker nei suoi orientamenti politici fin dal 2014, al fine di affrontare le sfide che tuttora si presentano all'Europa. L'obiettivo principale della Commissione per il 2017 è però quello di conseguire risultati concreti, in particolare nei tre ambiti chiave individuati in occasione della riunione di Bratislava: migrazioni, sicurezza e sviluppo sociale ed economico, soprattutto a favore dei giovani.

Il programma di lavoro adottato per il 2017 dalla Commissione europea<sup>27</sup> contiene per la precisione 21 iniziative principali, incentrate su azioni concrete per realizzare le dieci priorità politiche della Commissione Juncker, le quali contribuiscono alla visione a lungo termine dell'UE e che si prevedeva di essere presentate nel corso dell'anno. Tale programma confermerebbe, comunque, le 10 priorità del programma di lavoro per il 2016, rappresentando così un elemento di continuità e coerenza, sebbene ottenuto ancora una volta in un modo alquanto complesso, tanto da far sorgere qualche ragionevole dubbio in merito.

Una conferma della complessità ed onerosità delle procedure decisionali europee la si ottiene considerando che nel dicembre 2016, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea hanno concordato una dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il 2017, nella quale si indicano 58 iniziative da trattare in via prioritaria nell'iter legislativo per contribuire al superamento delle maggiori sfide economiche, ambientali e sociali che si pongono all'Unione europea. Le tre

---

<sup>25</sup> Tali decisioni sono sintetizzate nella cosiddetta "Dichiarazione di Bratislava" e accompagnate – come ormai è di consuetudine – da una puntuale "Tabella di marcia".

<sup>26</sup> Ogni anno, infatti, la Commissione europea adotta un programma di lavoro in cui sono elencate le azioni che prevede di realizzare nei dodici mesi successivi e con il quale essa informa i cittadini e i componenti degli organismi co-legislatori (Parlamento europeo e Consiglio UE) degli impegni politici legati alla presentazione di nuove iniziative, al ritiro di proposte in sospeso e al riesame della normativa UE vigente.

<sup>27</sup> Da un punto di vista tecnico, il programma di lavoro consiste in una comunicazione politica e cinque allegati:

- l'allegato I comprende le 21 nuove iniziative fondamentali (tra cui anche le proposte REFIT) per realizzare le 10 priorità individuate da Juncker;
- l'allegato II contiene altre iniziative REFIT per il controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione;
- l'allegato III elenca i dossier legislativi prioritari in sospeso che si intendono adottare;
- l'allegato IV elenca le proposte pendenti che si intendono ritirare;
- l'allegato V contiene un elenco della legislazione vigente che la Commissione intende abrogare.

istituzioni si sono impegnate a portare avanti queste iniziative e, se possibile, ad adottarle entro la fine del 2017.

Dalla relazione circa l'attuazione delle politiche presentata in occasione del discorso sullo Stato dell'Unione, si evince che di queste 58 proposte della Commissione, 11 sono già state approvate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, per cui si possono considerare adottate; se esiste la volontà politica dei co-legislatori, altre 19 iniziative saranno probabilmente approvate entro la fine del 2017. Per le restanti 28, sembra invece improbabile che venga raggiunto un accordo o che si compiano progressi sostanziali entro il 2017. Per queste proposte, non sempre Parlamento europeo e Consiglio procedono allo stesso ritmo e i lavori sono accelerati o rallentati ora dall'uno ora dall'altro dei due organi. Per approvare queste proposte nel 2018 sarà necessario un forte impegno politico da parte di tutte le Istituzioni dell'UE.

#### 4. Intenti e impegni per il futuro, accompagnati da “pacchetti” già pronti

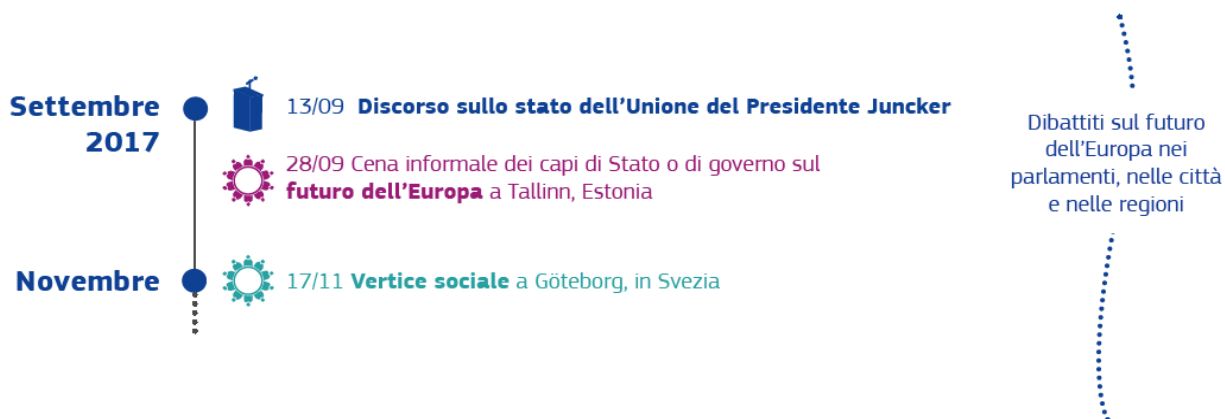
##### 4.1 Lettera d'intenti della Commissione e connessa Roadmap

Nella tradizionale lettera d'intenti inviata dal Presidente della Commissione al Presidente del Parlamento e a quello del Consiglio sono state presentate le intenzioni della Commissione riguardo al suo programma di lavoro per i successivi sedici mesi, cioè fino alla fine del 2018, nella convinzione che – nel momento in cui l'UE può finalmente guardare al suo futuro con maggiore fiducia ed ottimismo – sia opportuno disporre di una tabella di marcia cui attenersi per perseguire l'obiettivo idealista di un'Europa più unita, più forte e più democratica.

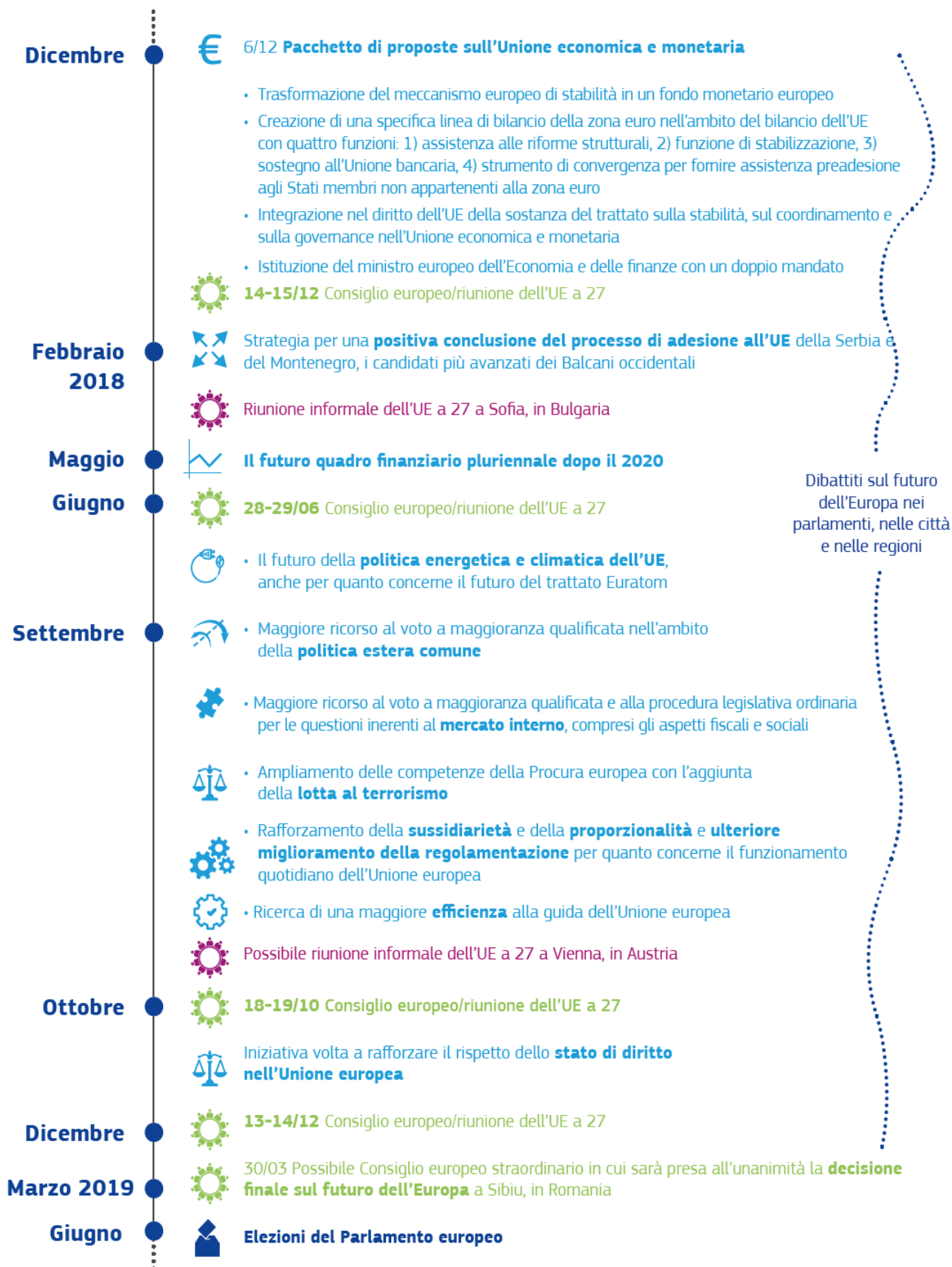
Per ciascuna delle 10 priorità politiche, risalenti al 2014 e presentate nel precedente paragrafo, si presenta un elenco di attività diviso in due parti, che nel complesso è lungo una decina di pagine. Nella prima parte si suggeriscono in modo alquanto minuzioso le azioni e le iniziative da avviare e/o completare nei prossimi sedici mesi, in linea con il primo scenario del Libro bianco e con l'agenda definita in occasione della riunione svoltasi a Bratislava; nella seconda parte si suggeriscono invece, in modo molto meno dettagliato rispetto a quello del precedente elenco, le azioni e le iniziative più ambiziose e più lungimiranti, in quanto destinate a orientare l'UE fino al 2025, combinando gli scenari 3, 4 e/o 5 del Libro bianco e sfruttando pienamente il potenziale inespresso del Trattato di Lisbona. Tale elenco si basa su alcuni principi importanti, quali:

- l'imperativo di rispettare i comuni valori europei, tra cui lo Stato di diritto;
- la costante attenzione nei confronti della realizzazione e dell'applicazione di iniziative prioritarie che presentino un evidente valore aggiunto europeo e rendano l'Europa un “posto migliore” per i suoi cittadini, in linea con i nostri orientamenti politici del 2014 e con la “comune convinzione che l'Unione debba essere grande sulle grandi questioni e piccola sulle piccole;

#### Prospetto 2: La tabella di marcia contenuta nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017



continua



Fonte: Commissione europea (2017c).

- l'esigenza di porre su un piano di eguaglianza i cittadini di tutti gli Stati membri dell'UE e di non tollerare che nell'Unione esistano cittadini di seconda classe, e un forte accento sull'efficacia, sulla democrazia e sulla trasparenza in tutte le nostre azioni comuni”.

L'elenco prevede inoltre che dal marzo 2019 il Regno Unito non sia più membro dell'Unione, essendo stata inviata la prevista notifica in conformità all'art. 50 del Trattato sull'UE. Fino ad allora ed anche oltre s'intende mantenere quell'unità dell'UE a 27 che è stata costruita negli anni scorsi.

La lettera di intenti e la connessa tabella di marcia rappresentano il punto di partenza per il dialogo inter-istituzionale da svolgere in preparazione del programma di lavoro della Commissione per il 2018, nell'ambito dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, nonché dell'accordo inter-istituzionale denominato “Legiferare meglio”. L'impegno manifestato dalla Commissione a favore dell'interazione con il Parlamento europeo, con il Consiglio e con i Parlamenti nazionali appare forte, nella convinzione che tali scambi costituiranno una solida base per un programma di lavoro politico della Commissione per i prossimi sedici decisivi mesi.

Nelle settimane successive la Commissione intende consultare il Parlamento europeo e le sue commissioni, il Consiglio e il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER I e II)<sup>28</sup>, così come per tutti i prossimi sedici mesi la Commissione continuerà a prodigarsi affinché da un lato la legislazione europea continui a risultare adeguata ed a basarsi su fatti concreti e affinché dall'altro vengano eliminati gli oneri superflui, anche portando avanti i lavori della Piattaforma REFIT<sup>29</sup>.

Nell'anno ormai iniziato la Commissione intende dedicare particolare attenzione all'adozione e all'attuazione delle proposte rimaste in sospeso, giacché – come sottolinea il Libro bianco della Commissione – se si vuole che il progetto europeo risulti più credibile e attraente, si deve eliminare il divario tra le “promesse” e i “fatti”. Per questo motivo la Commissione attende di concordare con le altre Istituzioni europee una nuova dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il 2018, muovendo dalla positiva esperienza di quest'anno<sup>30</sup>.

Per intanto, tra le iniziative che per la Commissione sono da avviare e/o completare entro la fine del 2018, si segnala in particolare, il proseguimento della discussione (dibattiti, dialoghi con i cittadini, interazione con i Parlamenti nazionali, collaborazione con le regioni) sul Libro bianco sul futuro dell'Europa fino alle elezioni del giugno 2019; mentre tra le iniziative da avviare in prospettiva del 2025 si segnalano le seguenti:

- Comunicazione sull'ulteriore rafforzamento dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e migliore regolamentazione nel funzionamento quotidiano dell'Unione europea;

<sup>28</sup> Il Comitato dei rappresentanti permanenti o Coreper (ex art. 240 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea TFUE) è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione europea ed è composto da rappresentanti dei Paesi dell'UE aventi il rango di ambasciatori degli Stati membri presso l'UE ed è presieduto dal paese dell'UE che esercita la presidenza del Consiglio. Esso detiene un ruolo centrale nel sistema decisionale dell'UE, in quanto è al tempo stesso organo di dialogo (dialogo tra i rappresentanti permanenti e di ciascuno di essi con la rispettiva capitale), e un'istanza di controllo politico (orientamento e supervisione dei lavori dei gruppi di esperti). Esso poi è responsabile dell'esame preliminare dei dossier iscritti all'ordine del giorno del Consiglio (proposte e progetti di atti presentati dalla Commissione). Il Coreper cerca di trovare un accordo su ciascun dossier al proprio livello; in mancanza di un accordo, esso può sottoporre orientamenti al Consiglio. È articolato in due formazioni al fine di far fronte all'insieme dei compiti ad esso affidati:

- il Coreper II, composto dagli ambasciatori, tratta soggetti relativi alle formazioni Affari generali, Affari esteri, Affari economici e finanziari, Giustizia e Affari interni all'interno del Consiglio;
- il Coreper I, composto dai rappresentanti permanenti aggiunti, prepara tutte le altre formazioni del Consiglio..

<sup>29</sup> Il programma della Commissione di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, denominato REFIT, tende a garantire che la legislazione dell'UE fornisca ai cittadini e alle imprese dei risultati in modo efficace, efficiente e a un costo minimo; in termini operativi, l'obiettivo di REFIT è perseguito mediante la semplificazione della legislazione dell'UE, l'eliminazione degli oneri superflui e l'adeguamento della normativa vigente senza compromettere gli originari obiettivi politici.

<sup>30</sup> Per la Commissione il 2017 e il 2018 potranno diventare gli anni del rinnovamento per l'Europa se verrà realizzata un'agenda comune e se le Istituzioni europee sapranno mostrare ai cittadini che l'UE intende sostenerli e difenderli nei rispettivi ambiti d'azione.

- Comunicazione sulle possibilità di una maggiore efficienza alla guida dell'Unione europea;
- Comunicazione sulla possibilità di estendere l'uso della deliberazione a maggioranza qualificata e della procedura legislativa ordinaria nelle questioni inerenti al mercato interno, in base all'articolo 48, paragrafo 7, del TUE;
- Comunicazione sulla possibilità di potenziare il ricorso al voto a maggioranza qualificata nella politica estera comune, sulla base dell'articolo 31, paragrafo 3, del TUE.

Nonostante che fino a pochi mesi fa le prospettive a livello europeo fossero alquanto incerte<sup>31</sup>, anche se a nostro avviso più per responsabilità politica di alcuni dei più importanti Stati membri, il percorso temporale entro il quale svolgere il programma di attività a più breve termine, cioè quello da realizzare prima delle prossime elezioni, è stato delineato e presentato dal Presidente Juncker sempre in occasione del suo discorso sullo stato dell'Unione.

Come si può facilmente constatare, si tratta di una tabella di marcia estremamente dettagliata e minuziosa che non sembra ammettere variazioni o rinvii neppure di pochi giorni o di qualche settimana. Il che significa ovviamente che tutte le decisioni che dovranno essere prese, come ad es. quella molto rilevante che riguarda la definizione del Quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020, vengono considerate dalla Commissione come già acquisite, nonostante che sia contemporaneamente prevista la continuazione del dibattito politico sul futuro dell'UE nelle varie sedi istituzionali, come i Parlamenti nazionali, e le assemblee dei rappresentanti regionali e locali.

Ci si può pertanto chiedere quale sia l'effettiva possibilità per tale dibattito che dovrebbe rappresentare un'espressione di democrazia popolare, di incidere concretamente sulle scelte che verranno effettuate da parte delle principali Istituzioni europee. In altre parole, quali sono gli effettivi spazi disponibili per le popolazioni europee di cogliere questa opportunità per avviare una riforma di ampio respiro dell'Unione e per imprimere una determinata direzione a questa riforma?

#### **4.2 Commercio e scambi commerciali**

Sulla scorta del discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dal Presidente Jean-Claude Juncker, la Commissione ha presentato alcuni "pacchetti" di proposte di misure, più strettamente attinenti alle priorità da essa perseguite nel suo mandato.

Come ampiamente noto, il commercio mondiale è uno dei fattori fondamentali per la competitività e la prosperità dell'UE, giacché oltre 30 milioni di posti di lavoro dipendono dalle esportazioni europee verso il resto del mondo. Inoltre, il 90% della futura crescita globale avrà luogo oltre i confini dell'Europa. Le grandi come pure le piccole e medie imprese europee, quindi, continuano a beneficiare di un'economia integrata a livello mondiale, i cui effetti positivi ricadono sia direttamente che indirettamente anche sui cittadini, sui lavoratori e sui consumatori europei.

Dopo che nell'ottobre 2015 la Commissione aveva proposto una nuova strategia commerciale e di investimento per l'Unione europea<sup>32</sup>, le cinque iniziative presentate nel settembre scorso sono intese a consolidare tale strategia nell'ambito del più ampio documento (del maggio 2017) di riflessione

---

<sup>31</sup> E' stato il Presidente del Parlamento europeo A. Tajani, in occasione di un discorso tenuto all'Istituto Universitario Europeo di Firenze il 5 maggio 2017, nella prospettiva della Festa dell'Europa, ad aver rilevato che Eurobarometro la settimana precedente aveva pubblicato i risultati del suo ultimo sondaggio secondo cui, per la prima volta dopo la crisi del 2008, compariva una positiva inversione di tendenza nel giudizio dei cittadini europei nei confronti dell'UE. Secondo tale sondaggio, la grande maggioranza dei cittadini era soprattutto convinta che, solo uniti, si possa tutelare i nostri interessi da Paesi molto più grandi e potenti come Cina, India, Russia e USA.

<sup>32</sup> Cfr. Commissione europea (2015). Con essa si dà avvio ad un approccio più responsabile che affronta le nuove realtà economiche in linea con la politica estera dell'UE. Basata su tre principi fondamentali — efficacia, trasparenza e valori —, la strategia che prende spunto anche dagli eccellenti risultati commerciali dell'Europa, garantisce che la politica economica vada a vantaggio del maggior numero possibile di persone. Tale strategia, capace di aumentare l'efficacia degli accordi commerciali e di creare maggiori opportunità, consentirà anche di sostenere l'occupazione in Europa. La nuova strategia è anche una risposta diretta all'intenso dibattito attualmente in corso sul commercio nell'UE, anche in relazione al partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP), oggetto di negoziati con gli Stati Uniti. Si tratta anche di una misura per onorare l'impegno assunto dalla Commissione Juncker di dare risposta alle preoccupazioni dei cittadini europei.

della Commissione sulla gestione della globalizzazione. Pertanto, la Commissione ha annunciato un cospicuo pacchetto di proposte in materia di commercio e investimenti per realizzare un'agenda commerciale ambiziosa e innovativa.

Le proposte comprendono l'istituzione di un quadro europeo per il controllo degli investimenti diretti esteri (IDE), inteso a garantire che questi non compromettano gli interessi strategici dell'UE in termini di sicurezza e di ordine pubblico, e progetti di mandato per l'avvio di negoziati commerciali con l'Australia e la Nuova Zelanda. Nell'ottica di rendere la politica commerciale dell'UE la più trasparente e inclusiva al mondo, la Commissione ha deciso di istituire un gruppo consultivo sugli accordi commerciali dell'UE e di pubblicare a partire da oggi ogni nuova proposta di mandati negoziali. Le proposte presentate a metà settembre comprendono, infine, un progetto di mandato per l'avvio di negoziati finalizzati all'istituzione di un tribunale multilaterale per gli investimenti.

I cinque principali elementi del pacchetto sono:

i) **una proposta relativa a un quadro europeo per il controllo degli investimenti diretti esteri (IDE)**, destinato a garantire che gli investimenti esteri restino un'importante fonte di crescita nell'UE e, nel contempo, a tutelare gli interessi fondamentali dell'Unione<sup>33</sup>;

ii) **le raccomandazioni al Consiglio per l'avvio di negoziati su accordi commerciali con l'Australia e la Nuova Zelanda**. Gli accordi in questione dovrebbero basarsi sui recenti accordi conclusi con successo, tra gli altri Paesi, con Canada, Singapore, Vietnam e Giappone, ampliando così l'alleanza dei partner impegnati a favore di regole innovative per il commercio mondiale;

iii) **una raccomandazione al Consiglio per l'avvio di negoziati relativi all'istituzione di un tribunale multilaterale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti**. Questa importante innovazione nella *governance* mondiale costituirebbe un ulteriore passo avanti verso un approccio più trasparente, coerente ed equo al trattamento delle denunce presentate dalle società nel quadro degli accordi per la protezione degli investimenti;

iv) **una trasparenza senza precedenti**. Con la pubblicazione dei progetti di mandato per accordi commerciali bilaterali con l'Australia e la Nuova Zelanda e per un accordo multilaterale sulla risoluzione delle controversie in materia di investimenti, la Commissione ha deciso di pubblicare d'ora in avanti tutte le sue raccomandazioni per direttive di negoziato relative ad accordi commerciali (note come "mandati negoziali"). Al momento della presentazione al Parlamento europeo e al Consiglio, tali documenti saranno inviati automaticamente a tutti i Parlamenti nazionali e messi a disposizione del pubblico. Ciò dovrebbe consentire fin dall'inizio un ampio e inclusivo dibattito sugli accordi previsti. La Commissione chiede agli Stati membri di garantire il coinvolgimento delle parti interessate, nazionali e regionali, sin dalle primissime fasi dei negoziati commerciali;

v) **l'istituzione di un gruppo consultivo sugli accordi commerciali dell'UE**. Questo gruppo permetterà alla Commissione di avviare un dialogo con la società civile e di raccogliere più facilmente le diverse idee e prospettive di un ventaglio ampio ed equilibrato di parti interessate: sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro, associazioni dei consumatori e altre organizzazioni non governative. L'istituzione di questo gruppo porta avanti l'impegno della Commissione a rendere la politica commerciale ancora più trasparente e inclusiva<sup>34</sup>.

L'UE, inoltre, dispone di uno dei regimi più aperti al mondo in materia di investimenti e, nell'insieme, gli Stati membri UE hanno il minor numero di restrizioni al mondo per quanto riguarda gli investimenti diretti esteri (IED). L'OCSE lo ha espressamente riconosciuto nell'indice delle restrizioni regolamentari per gli IDE, che misura le barriere giuridiche nei confronti degli investimenti esteri in oltre 60 Paesi.

---

<sup>33</sup> La proposta legislativa è accompagnata da una serie di ulteriori misure con effetto immediato, descritte dettagliatamente in una comunicazione specifica che illustra la necessità strategica di tale controllo

<sup>34</sup> I dettagli del pacchetto di misure commerciali presentato dalla Commissione sono illustrati nella comunicazione "Una politica commerciale innovativa per gestire la globalizzazione", che è accompagnata da una relazione sullo stato di avanzamento della strategia commerciale dell'UE "Commercio per tutti" a due anni dalla sua attuazione.

D'altra parte, l'apertura agli investimenti esteri è sancita nei Trattati dell'UE. In alcuni casi, tuttavia, gli investitori esteri potrebbero cercare di acquisire attività strategiche che permetterebbero loro di controllare o influenzare imprese europee le cui attività sono cruciali per la nostra sicurezza e l'ordine pubblico. Tra queste vi sono attività connesse al funzionamento o alla fornitura di tecnologie, infrastrutture e fattori produttivi cruciali o informazioni sensibili. Le acquisizioni in tali settori strategici da parte di società di proprietà o soggette al controllo di Paesi terzi potrebbero consentire a detti Paesi di sfruttare le attività a scapito non solo del primato tecnologico, ma anche della sicurezza e dell'ordine pubblico nell'UE.

Anche il già citato documento di riflessione della Commissione del maggio scorso (2017) sulla gestione della globalizzazione ha riconosciuto l'emergere di crescenti preoccupazioni riguardo alle acquisizioni strategiche da parte di investitori esteri di imprese europee che dispongono di tecnologie fondamentali. Tali preoccupazioni hanno messo in dubbio la capacità dell'attuale quadro normativo di farvi fronte. Pertanto, nel giugno 2017 il Consiglio europeo ha accolto con favore l'iniziativa della Commissione di gestire la globalizzazione e, in particolare, di analizzare gli investimenti provenienti da Paesi terzi nei settori strategici. Da parte sua, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a passare al vaglio, insieme agli Stati membri, gli IDE dei Paesi terzi nei settori strategici, nelle infrastrutture e nelle principali tecnologie del futuro o in altre risorse dell'UE, importanti ai fini della sicurezza, nonché della protezione dell'accesso alle stesse.

La Commissione europea ha presentato dunque alcune proposte per la creazione di un quadro europeo per il controllo degli IDE nell'Unione. In parallelo avvierà un'analisi dettagliata dei flussi di IDE nell'UE e istituirà con gli Stati membri un gruppo di coordinamento finalizzato a individuare problematiche e soluzioni strategiche comuni nel settore.

Più nello specifico, la Commissione propone un nuovo quadro giuridico che consente all'Europa di proteggere i suoi interessi fondamentali e che comprende:

- un quadro europeo che consenta agli Stati membri di controllare gli IDE per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, comprendente obblighi di trasparenza, la regola della parità di trattamento tra investimenti esteri di origine diversa e l'obbligo di garantire possibilità di ricorso idonee in relazione alle decisioni adottate nell'ambito di tali meccanismi di riesame;
- un meccanismo di cooperazione tra Stati membri e Commissione, che può essere attivato qualora uno specifico investimento estero in uno o più Stati membri possa mettere a rischio la sicurezza o l'ordine pubblico di altri Stati membri;
- il controllo della Commissione europea per motivi di sicurezza o di ordine pubblico nei casi in cui gli IDE negli Stati membri possano incidere su progetti o programmi di interesse per l'Unione, quali i progetti e i programmi nei settori della ricerca (Horizon 2020), dello spazio (Galileo), dei trasporti (reti trans-europee dei trasporti, TEN-T), dell'energia (TEN-E) e delle telecomunicazioni.

Il nuovo quadro per il controllo degli investimenti a livello UE garantirà agli investitori e ai governi nazionali trasparenza e prevedibilità. Si ispirerà ai meccanismi di riesame nazionali già in vigore in 12 Stati membri<sup>35</sup> e non inciderà sulla capacità dei Paesi dell'UE di adottare eventuali altri meccanismi o di non istituirne a livello nazionale. Quando si tratterà di prendere decisioni sugli IDE, il quadro europeo manterrà la necessaria flessibilità a livello nazionale.

L'ultima parola sui controlli degli investimenti spetterà agli Stati membri.

La proposta di regolamento sul controllo degli IDE nell'UE richiede l'approvazione del Parlamento europeo e degli Stati membri dell'UE in seno al Consiglio (procedura legislativa ordinaria). Per non perdere tempo, la Commissione europea propone, pertanto, di procedere da subito con due misure supplementari in parallelo.

In primo luogo la Commissione istituirà un gruppo di coordinamento in materia di IDE in entrata, che si occuperà di tutte le questioni che rientrano nell'ambito del regolamento proposto, ma che

---

<sup>35</sup> Si tratta dei seguenti Paesi: Austria, Danimarca, Germania, Finlandia, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Spagna e Regno Unito.

rappresenterà anche uno spazio per dibattiti di carattere più ampio. Le sue competenze generali comprenderanno l'individuazione dei settori e delle attività aventi implicazioni strategiche per la sicurezza, l'ordine pubblico e/o il controllo delle attività critiche a livello nazionale, transfrontaliero o europeo; sarà presieduto dalla Commissione e composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri. Il gruppo si scambierà informazioni, migliori pratiche e analisi sugli IDE e discuterà questioni di interesse comune, quali i sussidi e le altre pratiche usate dai Paesi terzi per agevolare le acquisizioni strategiche.

In secondo luogo, entro la fine del 2018 la Commissione effettuerà un'approfondita analisi dei flussi di IDE nell'UE, concentrandosi su quelli che riguardano settori strategici (come l'energia, lo spazio, i trasporti) e attività strategiche (tecnologie fondamentali, infrastrutture critiche, dati sensibili) il cui controllo potrebbe destare preoccupazioni per motivi di sicurezza o di ordine pubblico. L'analisi riguarderà, in particolare, i casi di investitori di proprietà o controllati da un Paese terzo o che beneficino di importanti sussidi statali. In cooperazione con gli Stati membri, la Commissione raccoglierà dati dettagliati, analizzerà le tendenze e valuterà l'impatto degli investimenti, anche attraverso studi di casi.

#### **4.3 Una nuova strategia di politica industriale**

Nello stesso giorno in cui il presidente Jean-Claude Juncker, nel suo discorso annuale sullo stato dell'Unione, aveva dichiarato di voler rendere l'industria europea più forte e più competitiva, è stata pubblicata una Comunicazione<sup>36</sup>, contenente la nuova strategia di politica industriale, con cui s'intende aiutare le industrie europee a rimanere o diventare *leader* mondiali dell'innovazione, della digitalizzazione e della "decarbonizzazione".

Con riferimento al contesto si sottolinea come l'industria europea sia solida e abbia conservato una posizione dominante sui mercati mondiali. Essa rappresenta i due terzi delle esportazioni dell'UE e impiega 32 milioni di lavoratori, oltre ad aver creato 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro dal 2013 ad oggi. Perché l'industria possa mantenere e rafforzare il suo vantaggio concorrenziale occorre tuttavia uno sforzo di modernizzazione, ed è per questo che essa è al centro delle priorità politiche della Commissione Juncker. Tutte le politiche della Commissione sono disegnate per consentire all'industria di creare occupazione e sviluppare la competitività europea, per promuovere gli investimenti e l'innovazione nelle tecnologie digitali e pulite e per tutelare le regioni e i lavoratori europei più vulnerabili ai mutamenti industriali.

Le nuove tecnologie di produzione stanno trasformando il paesaggio industriale europeo e svolgono un ruolo di crescente importanza nel determinare la capacità concorrenziale delle imprese europee sulla scena mondiale. Queste creeranno occupazione attraverso diversi canali e quelle più produttive potranno rivelarsi vantaggiose per l'economia in generale ed eventualmente esercitare effetti più incisivi sulla natura e la disponibilità del lavoro. Il futuro dell'industria europea dipenderà dalla sua capacità di adattamento continuo e di innovazione investendo nelle nuove tecnologie e accettando i cambiamenti prodotti dall'incremento della digitalizzazione e dalla transizione verso un'economia circolare e a basse emissioni di carbonio.

Al tempo stesso la concorrenza a livello mondiale è più accesa che in passato e i vantaggi derivanti dalla globalizzazione e dal progresso tecnologico sono distribuiti in maniera disomogenea nelle nostre società. La Commissione Juncker intende affrontare questa situazione.

Nei suoi Orientamenti politici, il Presidente Juncker ha sottolineato l'importanza, per il futuro dell'economia europea, di un'industria forte e altamente efficiente. Da allora la creazione di occupazione e di crescita attraverso l'innovazione e gli investimenti è stata al centro delle iniziative fondamentali della Commissione. Il piano Juncker (piano europeo per gli investimenti) e l'Unione dei mercati dei capitali contribuiscono a mobilitare risorse per incoraggiare la ripresa economica; il

---

<sup>36</sup> Ci si riferisce a Commissione europea (2017a).



sostegno dell'UE all'innovazione aiuta l'industria e, in particolare, le PMI ad agire sfruttando i propri punti di forza; l'Europa è in prima fila nella corsa mondiale verso l'economia circolare e a basse emissioni di carbonio grazie alle sue iniziative in materia di economia circolare, energia pulita ed economia a basse emissioni di carbonio, mentre le tecnologie abilitanti fondamentali aiutano l'industria a competere a livello mondiale; la strategia per il mercato unico digitale, corredata della strategia per la digitalizzazione dell'industria, e il piano d'azione "5G per l'Europa" aiutano le imprese a trarre profitto dai nuovi sviluppi e creare un'economia dei dati che funzioni correttamente; la strategia per il mercato unico conferisce all'industria la possibilità di accedere a un mercato di 500 milioni di consumatori e costituire catene del valore in assenza di dogane o barriere tecniche; infine la nuova agenda per le competenze per l'Europa contribuisce a dotare di migliori competenze i lavoratori che costituiscono l'ossatura della nostra industria.

Queste politiche orizzontali riguardanti tutti i settori sono integrate da una serie di politiche specifiche destinate a settori strategici, segnatamente: una strategia spaziale, volta a sviluppare ulteriormente l'industria spaziale europea, già forte e competitiva; una proposta per il Fondo europeo della difesa, che fungerà da catalizzatore per un'industria europea della difesa forte e innovativa; nonché un'ampia varietà di iniziative a favore di un'industria automobilistica pulita, sostenibile e competitiva (tra le quali l'iniziativa L'Europa in movimento, le azioni per ridurre l'inquinamento atmosferico causato dai veicoli e l'azione GEAR2030) e una comunicazione sull'acciaio finalizzata ad assicurare che l'industria siderurgica europea possa competere lealmente sui mercati mondiali.

Come accennato, la nuova strategia di politica industriale dell'UE riunisce tutte le iniziative orizzontali e settoriali, siano esse esistenti o nuove, in una strategia industriale globale. La strategia chiarisce i compiti che dovranno assolvere tutti i soggetti coinvolti e istituisce occasioni di incontro<sup>37</sup> che consentiranno, in particolare all'industria e alla società civile, di orientare in futuro le azioni di politica industriale.

I principali elementi salienti della strategia di politica industriale dell'UE comprendono:

- un pacchetto globale teso a rafforzare la ciber-sicurezza della nostra industria, nel quale rientrano la creazione di un Centro europeo per la ricerca e le competenze in materia di ciber-sicurezza, al fine di sostenere lo sviluppo di capacità tecnologiche e industriali nel campo della ciber-sicurezza, nonché un sistema di certificazione europeo per i prodotti e i servizi, riconosciuto in tutti gli Stati membri (adottato il 13 settembre 2017);
- una proposta di regolamento sul libero flusso dei dati non personali, che permetterà la libera circolazione dei dati attraverso le frontiere, contribuendo a modernizzare l'industria e creare un vero e proprio spazio comune europeo dei dati (adottata il 13 settembre 2017);
- una nuova serie di azioni riguardanti l'economia circolare, tra le quali una strategia sulla plastica, e misure volte a migliorare la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la loro conversione in bio-prodotti e bioenergia (autunno 2017);
- un insieme di iniziative tese a modernizzare il quadro per la proprietà intellettuale, tra le quali una relazione sul funzionamento della direttiva sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e una comunicazione relativa a un quadro europeo equilibrato, chiaro e prevedibile di concessione di licenze per i brevetti essenziali (autunno 2017);
- un'iniziativa per migliorare il funzionamento degli appalti pubblici nell'UE, comprendente un meccanismo volontario finalizzato a fornire chiarimenti e orientamenti alle autorità che pianificano grandi progetti infrastrutturali (autunno 2017);
- l'ampliamento dell'agenda per le competenze a nuovi settori industriali fondamentali, quali l'edilizia, la siderurgia, l'industria cartaria, le tecnologie verdi e l'energia rinnovabile, l'industria manifatturiera e il trasporto marittimo (autunno 2017);

---

<sup>37</sup> Quali una Giornata annuale dell'industria, la cui prima edizione si è tenuta nel febbraio 2017, e una Tavola rotonda industriale ad alto livello.

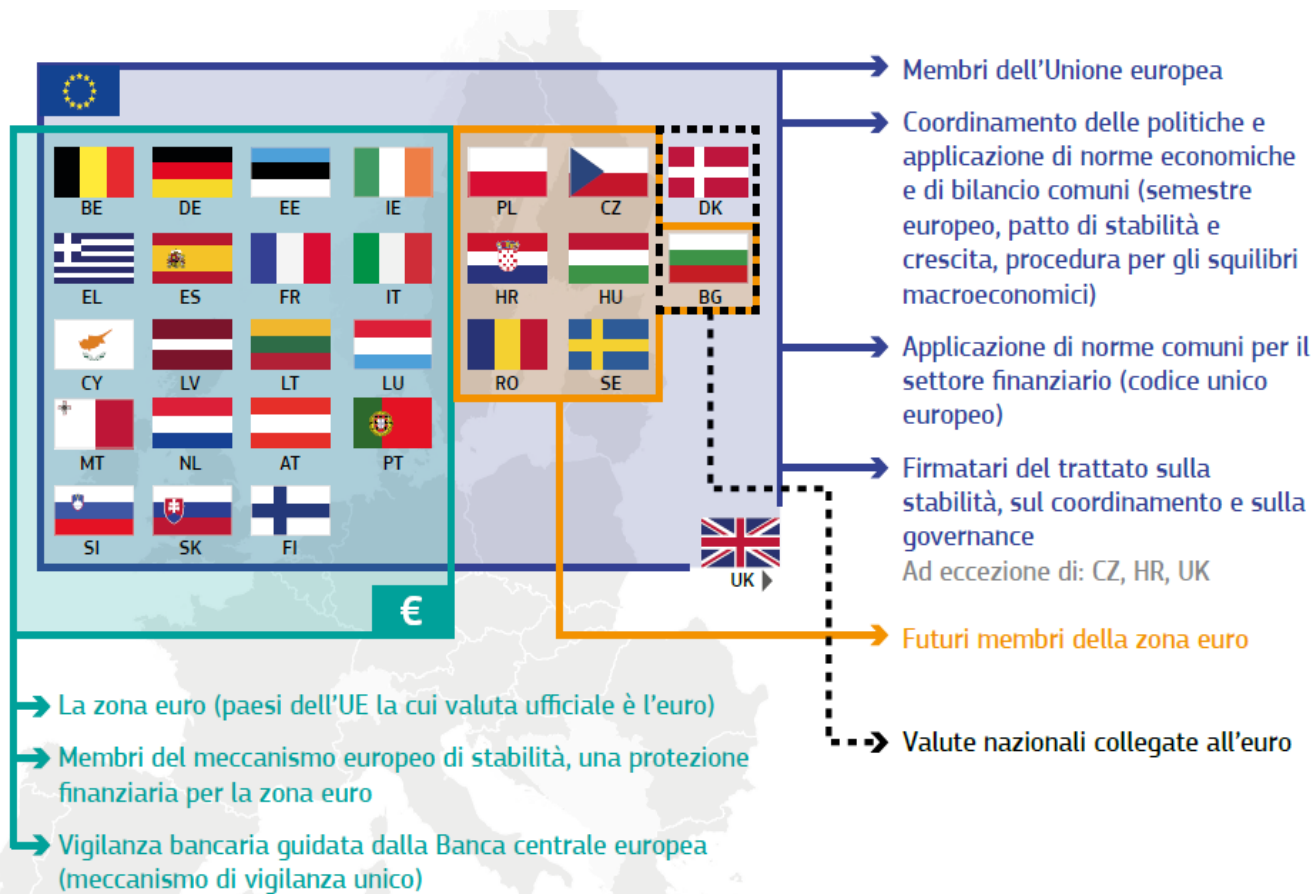
- una strategia sulla sostenibilità finanziaria al fine di orientare meglio i flussi di capitale privato verso investimenti più sostenibili (inizio 2018);
- iniziative per una politica commerciale equilibrata e innovativa e un quadro europeo per il controllo degli investimenti esteri diretti che possono costituire una minaccia alla sicurezza o all'ordine pubblico (adottato il 13 settembre 2017);
- un elenco riveduto delle materie prime critiche, mediante il quale la Commissione continuerà a dare il proprio sostegno affinché all'industria manifatturiera dell'UE sia garantita la fornitura sicura, sostenibile ed economicamente accessibile di tali materie prime (adottato il 13 settembre 2017), nuove proposte in materia di mobilità pulita, competitiva e interconnessa, comprendenti standard più severi in materia di emissioni di CO2 di autovetture e furgoni, un piano d'azione sulle infrastrutture per i carburanti alternativi, volto a sostenere lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica, e interventi per promuovere la guida autonoma (autunno 2017).
- L'attuazione pratica di questa strategia olistica è una responsabilità condivisa. Il suo successo dipenderà dall'impegno e dalla cooperazione delle istituzioni dell'UE, degli Stati membri, delle regioni e, in misura ancora maggiore, dalla partecipazione attiva dell'industria stessa.

## **5. Schede allegate**

Tra i vari materiali che sono stati presentati in occasione dell'esposizione dinanzi al Parlamento europeo del discorso sullo stato dell'Unione 2017, figurano anche alcune schede di carattere prevalentemente informativo.

### ***5.1 La situazione dell'Unione economica e monetaria***

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2017 il Presidente Juncker in merito all'Unione economica e monetaria ha solo ribadito la necessità di completarla, tenendo conto che ora l'euro è utilizzato da 340 milioni di europei, per cui è diventato la seconda valuta più utilizzata al mondo. Inoltre, ben sessanta Paesi e territori, abitati da altri 175 milioni di persone, hanno agganciato le loro valute all'euro, direttamente o indirettamente. Pertanto, l'EMU attualmente si presenta nel modo in cui appare nella seguente figura:



Fonte: Commissione europea

In sostanza, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Svezia e Ungheria non fanno parte della zona euro, anche se per motivi diversi. A due Paesi, ossia al Regno Unito e alla Danimarca, si applicano deroghe in base ai protocolli 15 e 16 dei Trattati dell'UE. Consapevole di tale situazione, non pienamente soddisfacente, il Presidente della Commissione Juncker ha affermato che, se si vuole che l'euro unisca il continente europeo anziché dividerlo, esso deve diventare qualcosa di più di una semplice valuta di un gruppo selezionato di Paesi. Poiché, però, l'Euro è destinato ad essere la moneta unica dell'UE nel suo complesso, tutti gli Stati membri, tranne due, potranno e dovranno aderire all'euro non appena soddisferanno tutte le condizioni<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Le condizioni da soddisfare sono costituite dai noti parametri di convergenza, che sono stati concordati dagli Stati membri dell'UE nel 1991 a Maastricht nell'ambito dei preparativi per l'introduzione dell'euro. Tali criteri di convergenza sono definiti come una serie di cinque indicatori, economici e giuridici, volti ad assicurare la convergenza economica tra i Paesi interessati, non appartenenti alla zona euro, e gli Stati membri della zona euro. I criteri comprendono la stabilità dei prezzi, la solidità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, i tassi d'interesse a lungo termine e la stabilità del tasso di cambio. La stabilità del tasso di cambio è dimostrata dalla partecipazione dello Stato membro interessato al meccanismo di cambio (ERM II) da almeno due anni senza gravi tensioni. Si ricorda però che tutti gli Stati membri dell'UE, appartenenti o meno alla zona euro, partecipano al semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, che in tal modo risulta anche uno strumento per conseguire una reale convergenza economica.

Tabella n. 1

## Indicatori di convergenza nominale

(in base agli ultimi dati disponibili)

	Inflazione* (luglio 2017) (%)	Procedura per i disavanzi ec- cessivi (PDE)	Saldo di bilan- cio (2016) (% del PIL)	Debito pubblico (2016) (% del PIL)	Tassi di inter- esse a lungo termine** (luglio 2017) (%)	Meccanismo di cambio (ERM) II	Legislazione nazionale sulla banca centrale /compatibilità giuridica
Valore di riferimento			-3 %***	60 %***		2 anni	
Zona euro	1,2		-1,5	91,4	1,0		
Bulgaria	0,2	no	0,0	29,5	1,8	no	no
Croazia	0,5	no	-0,8***	84,2	3,0	no	sì
Repubblica ceca	1,9	no	0,6***	37,2	0,6	no	no
Ungheria	1,8	no	-1,8	74,1	3,2	no	no
Polonia	1,0	no	-2,4	54,4	3,3	no	no
Romania	0,3	no	-3,0***	37,6	3,6	no	no
Svezia	1,6	no	0,9	41,6	0,5	no	no

\* Tasso medio di inflazione nei 12 mesi fino a luglio 2017.

\*\* Tasso di interesse medio a lungo termine nell'anno fino a luglio 2017.

\*\*\* Corretto: 15 e 19 settembre 2017.

Fonte: Commissione europea

Affinché gli Stati membri che vogliono adottare l'euro per godere dei vantaggi da esso derivanti<sup>39</sup>, siano effettivamente in grado di farlo, Juncker ha proposto di istituire un apposito strumento di adesione all'euro, che offra assistenza tecnica e anche finanziaria<sup>40</sup>.

Ciò nonostante, subito dopo che la Commissione europea aveva tratteggiato la sua visione sulla moneta unica sono iniziate ad emergere le differenze di vedute tra gli esponenti dei 28 Stati membri su una futura riforma della zona euro<sup>41</sup>. Infatti, in occasione del vertice di Tallinn, svoltosi a metà settembre, i ministri delle Finanze hanno avuto una prima discussione, per cui essi si erano dichiarati in genere d'accordo nel ritenere che il momento è ormai opportuno per rafforzare la zona euro, appena uscita dalla crisi debitoria, ma quelli dei Paesi più piccoli vedono con prudenza la nascita di nuove istituzioni. Tuttavia, il presidente della Commissione Juncker ha fatto proprie le proposte francesi, tedesche e italiane, parlando dell'idea di trasformare il Meccanismo europeo di

<sup>39</sup> I benefici dell'euro sono diversi e vengono percepiti a vari livelli, da persone e imprese così come da intere economie: più ampia scelta e maggiore stabilità dei prezzi per consumatori e cittadini, maggiore sicurezza e più opportunità per imprese e mercati grazie alla maggiore stabilità economica e al presumibile rafforzamento della crescita, mercati finanziari più integrati, presenza più forte dell'UE nell'economia mondiale e segno tangibile dell'identità europea. I benefici derivanti dall'adesione alla zona euro sono ampiamente descritti nel documento di riflessione sull'approfondimento dell'UEM del 31 maggio 2017, illustrato in Bruzzo (2018).

<sup>40</sup> In merito non sono state finora date specifiche informazioni.

<sup>41</sup> Cfr. Romano (2017a).

Stabilità in un Fondo monetario europeo e di creare la figura di ministro delle Finanze della zona euro, che sarebbe vice presidente della Commissione, nonché presidente dell'Eurogruppo.

Ai piccoli Paesi che, invece, vedono nella nascita di nuovi organismi intergovernativi il pericolo di una possibile dominazione dei Paesi più grandi, ha replicato il presidente dell'Eurogruppo J. Dijsselbloem, sostenendo che, anziché avere una discussione sul fronte delle istituzioni, si doveva discutere di quello che manca nella zona euro in termini di tenuta dell'economia, di competitività e di solidarietà. In altre parole, si dovrebbe partire da questo aspetto per poi passare al dibattito istituzionale. Infatti, sempre secondo il presidente Dijsselbloem, l'Eurogruppo ha funzionato in modo efficace, sebbene abbia ammesso che l'attuale sistema di governo dell'Unione «misto», intergovernativo e comunitario, non è perfetto, ma sembra che abbia prodotto buoni risultati

Molti Paesi ritengono che l'integrazione debba avvenire rilanciando la convergenza economica. In questo senso, i ministri hanno discusso di come rafforzare la tenuta della zona euro: completando l'unione bancaria e l'unione dei mercati dei capitali, nonché collegando l'esborso di fondi europei all'adozione di riforme economiche.

Secondo le informazioni raccolte a margine della riunione tra i ministri e i governatori delle Banche centrali, la stessa BCE nel corso dell'incontro ha messo l'accento sull'ipotesi di creare una linea di bilancio dedicata alla zona euro nel bilancio comunitario, anch'essa proposta dalla Commissione. Si deve presumere che agli occhi dell'istituto monetario è più utile dotare la zona euro di uno strumento di stabilizzazione economica, piuttosto che creare nuove istituzioni o posizioni.

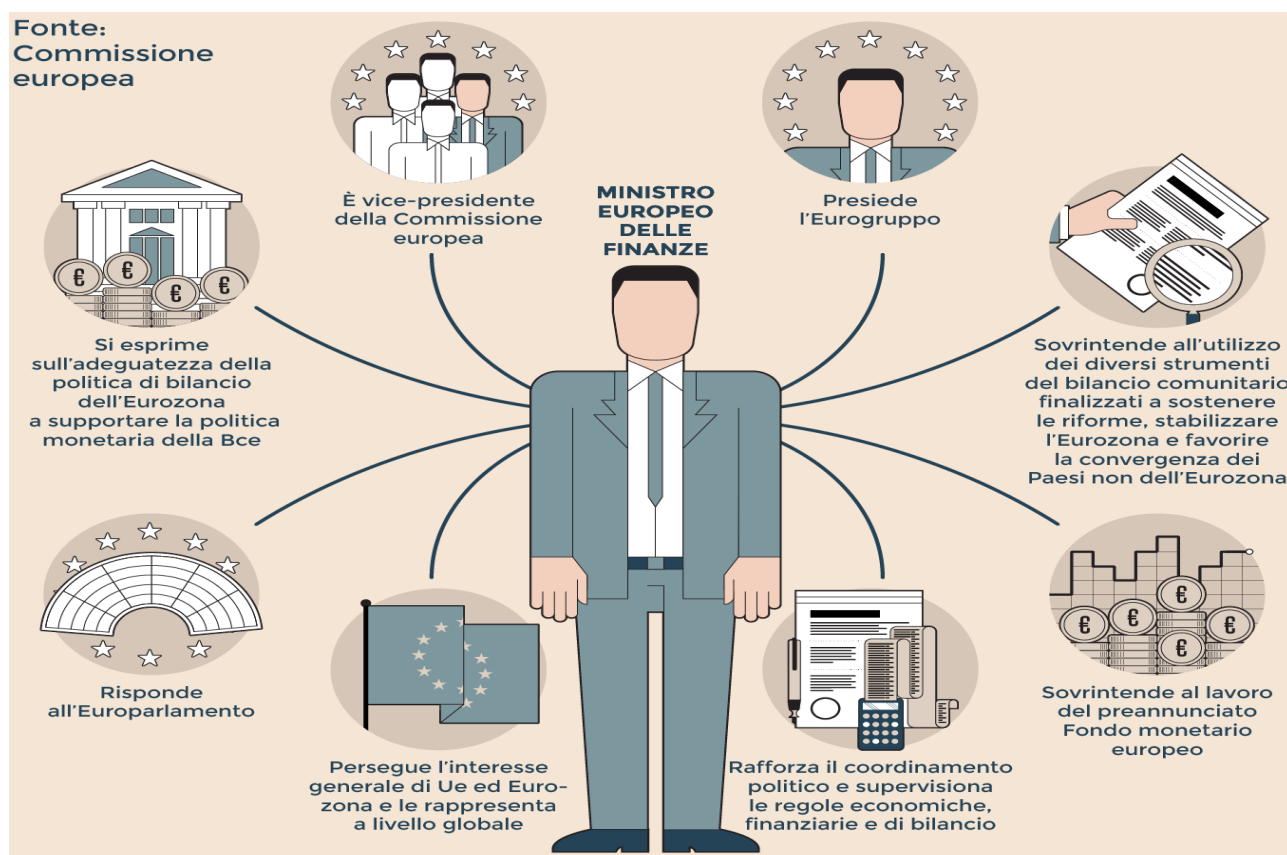
### ***5.3 Il ministro europeo dell'Economia e delle Finanze***

Sempre in occasione del discorso sullo stato dell'Unione del 2017, in cui ha delineato la sua visione circa il futuro dell'UE, il Presidente Juncker ha annunciato il progetto di istituire un ministro europeo dell'Economia e delle finanze, che dovrebbe diventare il “manager” di cui l'euro e il sistema economico europeo hanno bisogno. Nella tabella di marcia per un'Unione più unita, più forte e più democratica, precedentemente esposta, il Presidente Juncker ha annunciato che all'inizio di dicembre 2017 avrebbe presentato una serie di proposte di riforma dell'UEM, comprendente l'istituzione del ministro europeo dell'Economia e delle finanze con un doppio mandato, come risulta evidente dalla seguente figura<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Nella lettera d'intenti, però, la Comunicazione sull'eventuale istituzione di un ministro europeo permanente dell'Economia e delle finanze (ex art. 2 del protocollo n. 14) e sulle relative implicazioni istituzionali rientra tra le iniziative da avviare nella prospettiva del 2025; presumibilmente si tratta di un'accelerazione dettata dalla volontà di cogliere l'opportunità costituita dalla favorevole situazione contingente.

**Figura 1: Le funzioni del Ministro europeo dell'economia e delle finanze**



Fonte: Commissione europea

#### **5.4 Sostegno alle riforme strutturali nei Paesi dell'UE**

Poiché tra i compiti al nuovo ministro dell'Economia e delle finanze vi è anche quello di promuovere e sostenere le riforme strutturali negli Stati membri, partendo dal lavoro che la Commissione sta già portando avanti dal 2015 con il Servizio di sostegno alle riforme strutturali (SRSS), appare necessario soffermarsi brevemente, anche perché oggettivamente in merito ad esso le informazioni disponibili sono molto poche.

Questo servizio è il principale strumento di cui dispone la Commissione per aiutare gli Stati membri a realizzare le riforme necessarie nei settori considerati fondamentali, quali la modernizzazione dell'amministrazione pubblica, il contesto imprenditoriale e il mercato del lavoro. Creato nel 2015, il servizio ha - in particolare - il compito di sostenere la preparazione, la progettazione, l'attuazione e la valutazione delle riforme adottate negli Stati membri a favore della crescita.

Il servizio è costituito da un team di 160 persone che opera sia a Bruxelles che in alcuni Stati membri (sotto la guida del vicepresidente Valdis Dombrovskis) ed assiste gli Stati membri che finora hanno fatto domanda in tutte le fasi del processo, dall'individuazione del settore che necessita di riforme fino al completamento, anche se è lo Stato membro che mantiene la titolarità delle riforme in questione.

Più specificamente, il SRSS, su richiesta dello Stato membro, procede nel seguente modo, come appare anche dal prospetto che segue:

- i) esamina con lo Stato membro i settori che necessitano di sostegno alle riforme;
- ii) elabora, insieme allo Stato membro, un piano di cooperazione e sostegno in funzione della domanda;

- iii) si avvale di specialisti di tutt'Europa che possono essere membri del personale della Commissione, di altri Stati membri, di organizzazioni internazionali, di organismi pubblici e/o del settore privato;
- iv) accompagna le autorità nazionali durante l'intero processo di riforma prestando l'assistenza pratica che è stata concordata, anche sotto forma di seminari, visite di studio e orientamenti strategici;
- v) eroga i finanziamenti destinati a sostenere le riforme e coordina il lavoro degli specialisti.

### Prospetto 3: Il procedimento seguito dal SRSS



### Prospetto n. 4: I settori interessati dall'attività del SRSS

Governance e amministrazione pubblica	Amministrazione delle entrate e gestione delle finanze pubbliche	Crescita e contesto imprenditoriale	Mercato del lavoro, sanità e servizi sociali	Settore finanziario e accesso ai finanziamenti
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governance</li> <li>• Amministrazione centrale e amministrazioni locali</li> <li>• E-Government</li> <li>• Riforma nel settore delle risorse umane</li> <li>• Migliore regolamentazione</li> <li>• Lotta alla corruzione e alla frode</li> <li>• Antiriciclaggio</li> <li>• Riforma del sistema giudiziario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riscossione delle entrate</li> <li>• Formazione del bilancio</li> <li>• Revisioni della spesa pubblica</li> <li>• Strategia di bilancio e politica fiscale</li> <li>• Istituzioni superiori di controllo / consiglio di bilancio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedure di autorizzazione in materia di investimenti</li> <li>• Politica di concorrenza</li> <li>• Questioni commerciali</li> <li>• Società digitale</li> <li>• Catasto</li> <li>• Unione dell'energia</li> <li>• Migliore regolamentazione</li> <li>• Gestione delle aziende di Stato</li> <li>• Consulenza settoriale: trasporti, ambiente, risorse idriche, agricoltura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercato del lavoro e relativa legislazione</li> <li>• Strategie di riduzione della disoccupazione</li> <li>• Ispettorati del lavoro</li> <li>• Previdenza sociale</li> <li>• Sistema pensionistico</li> <li>• Sistema sanitario</li> <li>• Istruzione e formazione professionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• accesso ai finanziamenti</li> <li>• Unione dei mercati dei capitali</li> <li>• Vigilanza e risoluzione bancaria</li> <li>• Crediti deteriorati</li> <li>• Insolvenza</li> <li>• Assicurazioni e pensioni</li> <li>• Questioni legate alla concorrenza</li> </ul>

Fonte: Commissione europea

In pratica, il servizio gestisce un programma di sostegno dedicato, denominato il Programma di sostegno alle riforme strutturali, che per il periodo 2017-2020 dispone di una dotazione di quasi 143 milioni di euro. Il programma è attivo dal maggio 2017 e non richiede il cofinanziamento degli Stati membri. L'assistenza dell'SRSS è prestata in funzione della domanda e, come già ricordato, interviene solo dietro richiesta dello Stato membro, il quale inoltre può decidere di far gestire dal servizio i fondi del proprio bilancio destinati all'assistenza tecnica nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei. Il SRSS ha finora accompagnato 15 Paesi nella realizzazione di oltre 150 progetti, a cui ne seguiranno altri.

## 6. Conclusioni

Molti studiosi e/o commentatori politici sono rimasti alquanto delusi dall'ultimo discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato dal Presidente Juncker, giacché non sono stati fatti annunci clamorosi in merito né ai risultati ottenuti dalle politiche comuni, né tantomeno alle prospettive che si delineano per il prossimo futuro, nonostante l'intensa attività svolta dalle Istituzioni europee nel primo semestre dell'anno.

Sebbene una simile sensazione possa essere almeno in parte condivisa in base ad alcuni dei pareri riportati nel presente *paper*, si può anche sostenere che essa molto presumibilmente è riconducibile a varie fattori. Innanzi tutto, il fatto che qualcuno confidava in aspettative che si sono dimostrate eccessive alla luce sia del *trend* macro-economico recentemente registrato nella maggior parte dei Paesi membri dell'UE, sia dell'atteggiamento tradizionalmente cauto con cui di solito si esprimono le Istituzioni unionali. In realtà, le eventuali favorevoli aspettative erano sostanzialmente immotivate a causa degli importanti appuntamenti elettorali che allora si prospettavano per l'autunno in alcuni Paesi europei, tra cui la Germania, e dei presumibili esiti che da essi le forze politiche al governo si attendevano. Le preoccupazioni erano tali che anche nei Paesi non direttamente interessati, come ad esempio l'Italia, ai documenti di proposta e di riflessione, nonché le Comunicazioni ufficiali della Commissione non è stata prestata particolare attenzione sia da parte degli esponenti politici sia e ancor più da parte della pubblica opinione, tutti intenti piuttosto in sterili polemiche su questioni prevalentemente interne, per quanto non trascurabili, come l'andamento delle principali variabili socio-economiche (dalla disoccupazione giovanile ai consumi delle famiglie, dalla sostenibilità dei trattamenti pensionistici ai rinnovi contrattuali, ecc.).

Si tratta senza dubbio di questioni assolutamente non trascurabili, come si è già ammesso, ma quasi sempre concepite e trattate in un'ottica prettamente nazionale, senza un effettivo inserimento nel contesto europeo, come esse invece richiederebbero per essere affrontate in una più opportuna ottica comparata, necessaria per individuare adeguate soluzioni già positivamente sperimentate in altri Paesi dell'UE. Il riferimento – del tutto pertinente – va soprattutto alla politica europea di coesione<sup>43</sup>, per la quale anche per il periodo di programmazione attualmente in corso (2014 – 2020) si deve purtroppo lamentare un forte ritardo da parte dell'Italia nei confronti della maggior parte degli altri Stati membri. Come forse ignoto alla maggior parte degli stessi soggetti interessati, infatti, a circa metà dell'attuale periodo di programmazione le preposte Amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, – in base ai dati ufficiali<sup>44</sup> – hanno finora assorbito solo poco più dell'1% delle risorse stanziare a loro favore dall'UE per finanziare mediante i Fondi strutturali i programmi di sviluppo e i progetti d'investimento inizialmente approvati<sup>45</sup>. Questa volta però ci possiamo consolare perché non siamo collocati proprio in fondo alla graduatoria come capita ormai spesso: questa volta, infatti, l'Italia è seguita da ben quattro Paesi, di cui due centro-orientali (Slovenia e Romania) e due centro-settentrionali (Austria e Olanda); in compenso l'Italia è preceduta dagli altri

---

<sup>43</sup> Un'altra grave questione di politica economico-finanziaria che, in un'ottica europea, dovrebbe preoccupare gli italiani è ovviamente quella dell'elevato ammontare di debito pubblico e della sua gestione, dal momento che il suo valore assoluto invece di scendere continua ad aumentare.

<sup>44</sup> Cfr. European Commission (2017).

<sup>45</sup> Ovviamente, se l'1% è il valore medio totale, ciò significa che la capacità di spesa raggiunta in alcune regioni italiane è ancora inferiore.



23 Paesi, tra cui figurano anche Paesi che si ritengono in forte difficoltà dal punto di vista economico-finanziario (come Bulgaria, Grecia e Cipro) o che sono diventati membri dell'UE da poco tempo (ad es., la Croazia).

Il problema che s'intende segnalare, però, non si limita alla posizione assunta dal nostro Paese nella graduatoria decrescente dei pagamenti UE cumulativi totali per Stato membro, in quanto va anche considerato il rilevante distacco quantitativo che ci separa dal Paese che si trova in cima alla graduatoria, che è la Finlandia (con quasi il 12%) dal quale si potrebbero acquisire *best practice* di qualche utilità.

Al di là dei fattori tecnico-burocratici ed amministrativi che potrebbero essere adottati per giustificare questi diversi risultati, quello che a nostro avviso va rimarcato è che la maggior parte degli esponenti politici ed amministratori italiani, sia della maggioranza che dell'opposizione, sono capaci di denunciare la limitata intensità della nostra ripresa economica, con gli inevitabili negativi riflessi socio-economici, in termini di: disoccupazione, basso livello di reddito, scarsità di sbocchi occupazionali, chiusura di imprese, carenza di investimenti produttivi, inaccettabili disuguaglianze nel livello di ricchezza, altrettanto inaccettabili fenomeni di evasione ed elusione fiscale, crescenti livelli di povertà (assoluta e relativa) della popolazione in molte regioni e città del Paese, inefficienza delle infrastrutture pubbliche (dall'istruzione alla sanità, dalla viabilità alla protezione dell'ambiente, dallo smaltimento dei rifiuti solidi urbani all'assetto idro-geologico del territorio, dall'energia ai trasporti), ecc., ma molto raramente si dimostrano capaci di far predisporre dei progetti d'investimento pubblico, economicamente validi e perciò finanziati dall'UE, grazie ai quali dare avvio ad un articolato, organico e coordinato processo di sviluppo sociale ed economico di medio-lungo periodo, rivolto alle varie imprese (piccole, medie e grandi) e ai diversi settori (tecnologicamente avanzati e tradizionali) che compongono il sistema produttivo e nei quali si ritiene di potersi specializzare per riuscire a competere agevolmente in ambito internazionale, senza affidarsi quasi esclusivamente a poche ed isolate iniziative imprenditoriali.

## Bibliografia

- Boccardo G. (2017a), "Come (e quanto) legifera l'Unione Europea?", <http://www.youtrend.it/>, 28 aprile.
- Boccardo G. (2017b), "In che stato è l'Unione Europea?", <http://www.youtrend.it/>, 19 settembre.
- Bruzzo A. (2018), *Il rilancio delle principali politiche economiche dell'UE in vista della sua prossima riforma*, Quaderno DEM 1/2018, Università di Ferrara.
- Bruzzo A., Firrito F. (2017), *Le recenti proposte di riforma della UE: una prima analisi critica*, Nuovi Quaderni del CDE di Ferrara 5, Napoli, Jovene.
- Commissione europea (2015), *Commercio per tutti: Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Commissione europea (2017a), *Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile. Una rinnovata strategia di politica industriale per l'UE*, COM(2017) 479 final, Brussels.
- Commissione europea (2017b), *Stato dell'Unione 2017 di J.-C. Juncker*, Presidente della Commissione europea, Bruxelles, 13 settembre.
- Commissione europea (2017c), *Stato dell'Unione 2017. Tabella di marcia per un'Europa più forte, più unita e più democratica*, Bruxelles.
- European Commission (2017), *Strategic Report 2017 on the implementation of the European Structural and Investment Funds*, Annexes COM(2017) 755 final, Brussels, 13.12.2017.
- Fabbrini S. (2017), "La «dottrina Juncker»: problemi veri ricette vecchie", *Il Sole 24 Ore*, 17 settembre.
- Quadrio Curzio A. (2017), "Se Juncker trascura l'Eurozona", *Il Sole 24 Ore*, 14 settembre.
- Romano B. (2017a), "Eurozona, Paesi divisi sulla riforma", *Il Sole 24 Ore*, 16 settembre.
- Romano B. (2017b), "Meno unanimità per le decisioni Ue", *Il Sole 24 Ore*, 14 settembre.

Somma A. (2017), *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, Imprimatur.