

# **EU60: RE-FOUNDING EUROPE**

**THE RESPONSIBILITY  
TO PROPOSE**



**DIFFERENTIATED  
INTEGRATION: A  
WAY FORWARD  
FOR EUROPE**

**NICOLETTA PIROZZI,  
PIER DOMENICO TORTOLA  
AND LORENZO VAI**

**EXECUTIVE  
SUMMARY**

# DIFFERENTIATED INTEGRATION: A WAY FORWARD FOR EUROPE

by Nicoletta Pirozzi, Pier Domenico Tortola and Lorenzo Vai\*

## EXECUTIVE SUMMARY

**Differentiated integration (DI) is already in the DNA of the EU**, as witnessed by the two leading projects of the Euro and Schengen. However, as we celebrate the 60th Anniversary of the Treaties of Rome, DI acquires a special meaning for the Union. It is **a chance to save the European project from disintegration as an established method of integration for the future.**

The final goal of DI is **to preserve the unity of the EU at 27 while allowing willing and able member states to progress on the integration path adopting more advanced policies and actions.** While the concept of DI is straightforward, its application is rather complex both politically and institutionally. Any differentiation initiative should tackle several key issues and questions head on if it hopes to succeed. This contribution claims that **DI should be built on a small number of policy areas connected to “institutional anchors” already in place or underway in the EU**, so as to reduce uncertainty concerning the membership of differential agreements and ensure consistency with existing levels of DI. Based on these assumptions, the proposal sketches differentiation scenarios in three macro areas: economic governance, defence and freedom, security and justice, and links them to three institutional anchors: the **Eurozone, Permanent Structured Cooperation (PeSCo) in the field of defence and the Schengen area.** While the three paths can be pursued independently, the consolidation of the Eurozone should be prioritized because it is the most advanced DI experiment and the one area most urgently in need of further integration, given its imperfect construction –which has contributed to exacerbating the Euro crisis– but also its centrality for the future viability of the European project as a whole.

The DI scenarios in the areas of economic governance, defence and freedom, security and justice show that **rights are inextricably linked to responsibilities.** A prospect of deeper integration is incompatible with free riding and unequal burden sharing:

- further integration in the Eurozone goes hand in hand with increased convergence among member states through national structural reforms that might be boosted by an incentive based system backed by a Eurozone budget managed by a "multi-hatted" European Financial Minister;

- PeSCo cannot work without clear commitments by participating countries in the realm of defence spending, investments in procurement and research projects, deployability of forces and some EU financial support (e.g. through the Commission's European Defence Fund);

- freedom of movement has to be anchored, on the one hand, to a wider cooperation between national police and security agencies to ensure internal security and, on the other, to a reform of the Dublin system that provides a financial and operational support scheme for those EU countries that bear the greatest burden of asylum applications.

The **principle of solidarity** enshrined in the Treaties is the glue to shore up this house of cards.

In planning DI, one should strive for **maximum openness to future new entries**, but at the same time be prepared for **differentiation to last for a long (or indefinite) time**.

DI can be built using three different options: (1) working within the Treaties (e.g. using the enhanced cooperation procedure); (2) reforming the Treaties (as was the case for the EMU); (3) operating outside of the Treaties (as it was done for the ESM and the Fiscal Compact). In general, **keeping differentiation within the existing Treaties** and ensuring the governability in the decision-making structure by limiting institutional duplication would be advisable. The political drive for the various projects of DI rest in the hands of member states, in accordance with their identities, interests and incentives. Nevertheless, **the role of EU institutions and the Community method has to be safeguarded** both in the different DI projects and in the overarching architecture as the only pivot against fragmentation.

DI poses serious issues regarding democratic legitimacy and the possibility of European citizens to make decision-makers accountable, as it adds complexity to the integration process. In a scenario of increased differentiation, the role of the European Parliament and national parliaments risk to be diminished and should be compensated by adequate institutional mechanisms that cannot work effectively without the **real engagement of governments and institutions with European citizens** through information and dialogue.

# L'INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA: UNA STRADA PER RILANCIARE L'EUROPA

di Nicoletta Pirozzi, Pier Domenico Tortola e Lorenzo Vai\*

## EXECUTIVE SUMMARY

**L'integrazione differenziata è già presente nel Dna dell'Ue**, come testimoniano i due progetti fondamentali dell'Euro e dell'area Schengen. Tuttavia, in vista delle celebrazioni per il sessantesimo Anniversario dei Trattati di Roma, acquista un significato speciale per l'Unione. Essa rappresenta oggi **la strada più concreta per salvare il progetto europeo dalla disintegrazione**, e può diventare **una modalità stabile di avanzamento dell'integrazione per il futuro**.

L'obiettivo principale della differenziazione è quello di **preservare l'unità di un'Unione a 27 e, allo stesso tempo, permettere ai paesi che intendono avanzare nel processo di integrazione di adottare politiche ed azioni fondate su una più stretta cooperazione e condivisione**. Il concetto di fondo può apparire semplice, ma la sua applicazione si rivela complessa sia sul piano politico che istituzionale. Qualsiasi iniziativa di differenziazione dovrà perciò affrontare diverse questioni e domande essenziali per il suo successo. Questo contributo dello IAI sostiene che **l'integrazione differenziata dovrebbe essere perseguita in un numero limitato di aree politiche collegate a "spazi istituzionali" all'interno dell'Ue già esistenti o potenziali**. Lo scenario presentato riguarda così tre macro-aree: la governance economica, la difesa, e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, riconducibili rispettivamente all'**Eurozona**, alla **cooperazione strutturata permanente (Pesco) nel settore della difesa**, e all'**area Schengen**.

Sebbene la differenziazione possa essere approfondita nei tre spazi in maniera indipendente l'uno dall'altro, **il consolidamento dell'Eurozona risulta prioritario** rispetto agli altri. L'Euro è al momento il più avanzato esperimento di integrazione differenziata, nonché l'ambito che è più che mai necessario rafforzare, sia per la sua costruzione imperfetta – che ha contribuito ad esacerbare la crisi economica e finanziaria – sia per la sua centralità per il futuro stesso dell'Unione e per il benessere dei suoi cittadini.

Gli scenari di integrazione differenziata nelle aree della *governance* economica, della difesa e in quella di libertà, sicurezza e giustizia mostrano che **i diritti sono inestricabilmente collegati alle responsabilità**. La ricerca di una maggiore integrazione è difatti incompatibile con atteggiamenti di free riding e con una diseguale ripartizione dei compiti o doveri. Ad esempio:

- una rafforzata integrazione dell'Eurozona dovrà andare di pari passo con un aumento della convergenza tra i paesi attraverso riforme strutturali. Tali riforme potranno essere attuate tramite un sistema di incentivi economici sostenuti da un bilancio dell'Eurozona, gestito a tutti gli effetti da un Ministro delle Finanze europeo.

- Per quanto riguarda la Pesca, essa non potrà funzionare senza chiari e duraturi impegni dei paesi partecipanti ad aumentare le risorse destinate alla difesa, gli investimenti nella ricerca, e dimostrandosi pronti ad intervenire con le forze comuni quando necessario. Anche in questo caso, occorre prevedere incentivi finanziari adeguati, ad esempio attraverso il nuovo Fondo europeo per la Difesa della Commissione europea.

- La libertà di movimento dovrà essere salvaguardata, da un lato, attraverso una più ampia cooperazione fra gli Stati in materia di polizia e di sicurezza e, dall'altro, attraverso una riforma del sistema di Dublino che provveda un effettivo sostegno finanziario ed operativo a quei paesi dell'Unione che sono in prima linea nella gestione dei flussi migratori.

Al **principio di solidarietà** sancito dai Trattati spetterà il compito di collante a sostegno dell'architettura di un'Unione differenziata.

Nella pianificazione delle differenziazioni gli stati che ne faranno parte dovranno **incoraggiare l'ingresso di nuovi membri**, preparandosi al contempo ad **un'integrazione differenziata che potrebbe durare a lungo**, se non per un tempo indefinito.

L'integrazione differenziata può essere sviluppata percorrendo tre differenti strade: (1) all'interno dei Trattati vigenti (ad esempio lanciando delle cooperazioni rafforzate; (2) riformando i Trattati (come è stato fatto per l'Unione monetaria); (3) operando al di fuori dei Trattati (come dimostrano i casi del Meccanismo europeo di stabilità e del Fiscal Compact). In generale, **è auspicabile che la differenziazione venga mantenuta all'interno dell'attuale cornice legale dei Trattati**, e che la governabilità dei processi decisionali venga assicurata da una limitazione delle duplicazioni istituzionali.

Il raggiungimento di questi risultati risiede nelle mani dei paesi membri, i quali si muoveranno rispettando le loro identità, calibrando i loro interessi e valutando gli incentivi. Ciononostante, **la salvaguardia delle istituzioni e del metodo comunitario sarà indispensabile per evitare la frammentazione**, sia all'interno dei diversi progetti di integrazione differenziata che nell'architettura istituzionale complessiva.

Infine, l'integrazione differenziata pone delle serie questioni riguardanti la **legittimità democratica** e la possibilità per i cittadini europei di incidere sulle scelte dell'Unione, in quanto questo processo comporterà necessariamente un aumento della complessità del processo di integrazione. Le garanzie di democraticità del processo decisionale europeo offerte dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali rischiano di diminuire e dovranno essere necessariamente compensate da adeguati meccanismi istituzionali, sotto forma, ad esempio, di commissioni inter-parlamentari con poteri accresciuti in specifici settori di integrazione. Ciò che è certo, è che questo non basterà a restituire fiducia ai cittadini se queste innovazioni non saranno accompagnate da un **netto cambio di passo dei governi e delle istituzioni verso buone e più diffuse pratiche di informazione e dialogo tese a sostenere la creazione di uno spazio pubblico europeo**.

2017 is set to be a crucial year for the European Union (EU) and its Member States. Multiple crises, key electoral appointments and the celebrations of the 60th anniversary of the signing of the Treaties of Rome are among the most important events in the EU agenda. Against this backdrop, the Istituto Affari Internazionali (IAI) and the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (MAECI), in cooperation with the Centro Studi sul Federalismo (CSF) and in the framework of IAI's strategic partnership with the Compagnia di San Paolo, have launched a new research project: EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose. The initiative seeks to re-launch the EU's integration process, and will involve researchers from leading European think tanks who will contribute policy papers analysing specific political or institutional dimensions of the EU.



*Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale*

in cooperation with



**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

strategic partner



Compagnia  
di San Paolo



International  
Affairs



Istituto Affari Internazionali | Via Angelo Brunetti, 9 - 00186 Roma  
T +39 06 3224360 | F + 39 06 3224363 | [iai@iai.it](mailto:iai@iai.it) | [www.iai.it](http://www.iai.it)