



IAI

Istituto Affari Internazionali

L'eredità del passato, le sfide del futuro. L'Istituto Affari Internazionali e il "metodo" Spinelli

di Ettore Greco

ABSTRACT

Nel corso dei suoi cinquant'anni di attività l'Istituto Affari Internazionali si è costantemente sforzato di indicare, nelle varie fasi della politica internazionale, un orizzonte concreto di avanzamento del progetto europeo e dei processi di integrazione sovranazionale, alla luce del ruolo e degli interessi dell'Italia. Nell'orientare le sue capacità di riflessione e proposta verso quest'obiettivo lo IAI ha tratto ispirazione dal pensiero e dall'operato di Altiero Spinelli, suo fondatore, ma ha anche saputo costantemente aggiornare e rivedere i suoi programmi tenendo conto delle dinamiche emergenti della politica europea e internazionale. Temi come la riforma della *governance* economica europea, il rafforzamento del ruolo internazionale dell'Ue e la cooperazione in materia di sicurezza e difesa sono venuti assumendo, nelle ricerche dell'Istituto, una sempre maggiore importanza. Un accento crescente è stato posto sulle carenze della strategia di politica estera dell'Ue, in particolare nel vicinato, sul nesso funzionale, spesso trascurato, tra le politiche interne e quelle esterne dell'Unione, particolarmente evidente nell'attuale crisi migratoria, e sulla necessità di aprire nuovi spazi di partecipazione democratica all'interno dell'Unione, che soffre oggi di una grave crisi di legittimità. Agli studi sull'Europa si sono sin dall'inizio affiancati importanti filoni di ricerca sulla cooperazione economica internazionale e sugli sviluppi del partenariato transatlantico, mentre sono via via stati aperti una serie di filoni di ricerca su varie aree e paesi. Grazie anche alla sua vasta rete di collaborazioni internazionali, lo IAI proseguirà quest'impegno anche nei prossimi anni, con l'obiettivo di costituire uno stabile e importante punto di riferimento non solo per gli specialisti e i decisori politici, ma anche per il più vasto pubblico che, in Italia e all'estero, è interessato alle vicende della politica internazionale.

Politica estera dell'Italia | Integrazione dell'Ue



L'eredità del passato, le sfide del futuro. L'Istituto Affari Internazionali e il "metodo" Spinelli

di Ettore Greco*

In questa occasione non possiamo non ricordare innanzitutto il fondatore dell'Istituto Altiero Spinelli. Il pensiero e l'operato di Spinelli continuano ad essere fonte di riflessione e ispirazione non solo per noi, ma per molti, italiani e non, che lavorano per l'integrazione europea.

Ogni eredità politica ed intellettuale va però interpretata e attualizzata alla luce della realtà che cambia ed è quello che, credo, il nostro istituto si è sforzato di fare in tutti questi anni. E tanto più deve farlo oggi in una fase particolarmente difficile, in cui l'Unione europea si trova ad affrontare sfide che appaiono, senza retorica, di natura esistenziale, poiché rischiano di mettere in forse alcune colonne portanti della costruzione europea.

Credo personalmente che si sbagliano quanti danno per definitivamente tramontata la prospettiva federalista – che per Spinelli va ricordato, era una vera e propria scelta di campo – ma non possiamo certo esimerci dall'approfondire le condizioni concrete in cui tale prospettiva può essere rilanciata anche alla luce dei processi di differenziazione che si manifestano sempre più chiaramente, e che abbiamo voluto, non a caso, menzionare esplicitamente nel titolo di questo convegno.

C'è però un aspetto di quello che definirei "**metodo Spinelli**" che rimane valido e che non andrebbe dimenticato: lo sforzo di indicare, in ogni fase del processo di integrazione, un concreto orizzonte di avanzamento del progetto europeo. Il che richiede l'individuazione dei nodi critici, delle deficienze strutturali, che frenano lo sviluppo dell'integrazione o, come è il caso oggi, rischiano di mettere a repentaglio quanto è stato fin qui realizzato.

È su questi nodi strutturali che va esercitata la nostra capacità di riflessione e proposta. Si tratta di una delle lezioni più importanti e attuali di Spinelli.

* Ettore Greco è il direttore dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

· Prolusione alla conferenza internazionale "L'eredità del passato, la sfida del futuro. Il ruolo dell'Italia e dell'Europa nelle relazioni internazionali", organizzata a Roma il 13-14 novembre 2015 in occasione del 50° anniversario dello IAI.

Ora mi pare indubbio che, dopo le ripetute scosse telluriche a cui la crisi economica e finanziaria ha sottoposto la costruzione europea – e, in particolare, l'eurozona – determinando una vera e propria crisi di legittimità, la **riforma della governance economica europea** abbia assunto una sua particolare urgenza e importanza strategica.

Il grande tema è qui il divario tra l'assetto federale della politica monetaria e politiche economiche che rimangono in larga parte prerogativa nazionale. L'Unione economica e monetaria è ancora una costruzione monca, incompleta e, come tale, senza adeguate difese contro gli shock interni ed esterni, inevitabilmente esposta ai fattori di instabilità che sono insiti in sistemi economici sempre più globalizzati.

Qui è d'obbligo il riferimento all'ultimo rapporto dei cinque presidenti del giugno scorso¹ che ha rilanciato alcuni obiettivi di cruciale importanza, la cui realizzazione è in verità tutt'altra che scontata, come il completamento dell'Unione bancaria. Il documento si limita però a evocare e a rimandare a un futuro imprecisato l'attivazione di meccanismi che consentano di dotare l'Unione di una vera capacità fiscale. Il punto è che, senza questa capacità, difficilmente si riuscirà a garantire la necessaria coesione e solidarietà e a stabilizzare l'economia in caso di nuove crisi.

È illusorio puntare tutto su un rafforzamento dei processi di convergenza, che peraltro richiedono tempi lunghi. Serve nel contempo una maggiore condivisione di sovranità a livello fiscale che consenta la mobilitazione di risorse comuni per progetti paneuropei e per trasferimenti verso i paesi più deboli o le fasce svantaggiate della popolazione. Il che potrebbe contribuire, con i relativi adattamenti istituzionali, anche a rafforzare la legittimità, oggi in profonda crisi, delle istituzioni europee.

La riforma della *governance* economica europea rimarrà certamente per lo IAI un tema prioritario che tratteremo sia nell'ambito del programma economico sia nel quadro degli studi a più ampio spettro che l'Istituto da sempre conduce sull'evoluzione dell'assetto istituzionale dell'Unione.

Altre grandi crisi hanno investito il vicinato europeo sia a sud che a est. Sono crisi che ci hanno colto impreparati e che rimettono in discussione l'intera impostazione delle politiche europee verso queste aree. Anche qui s'impone un profondo ripensamento.

Sin dal lancio della **politica europea di vicinato** (Pev) lo IAI ha pubblicato numerosi studi critici che si sono appuntati su una serie di aspetti problematici della Pev², fra

¹ Jean-Claude Juncker et al., *Completare l'Unione economica e monetaria europea*, 20 giugno 2015, <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/emu-report-2015>.

² Si veda, ad esempio, Nicoletta Pirozzi e Lorenzo Vai, "Proposte di riforma della Politica europea di vicinato", in *Documenti IAI*, n. 15|18 (settembre 2015), <http://www.iai.it/it/node/5450>.

cui la sua sconnessione con le iniziative di politica estera, la mancata distinzione fra le varie aree geografiche, l'applicazione meccanica di metodi e procedure della politica di allargamento, all'insegna di quella *path dependence* – la difficoltà ad adattare strumenti e obiettivi alle cangianti situazioni geopolitiche – che è un po' la malattia infantile della politica estera dell'Unione.

Ora che la crisi della politica di vicinato è più che conclamata, ed è in atto anche ufficialmente una sua revisione, continuiamo naturalmente a sentirci impegnati in questo esercizio di riflessione critica. E qui rimando ad un paio di nostri studi recenti che pongono l'accento sulla necessità appunto di sburocratizzare la politica di vicinato, renderla più flessibile e capace di adattarsi ai cambiamenti di breve periodo, rafforzarne la dimensione politica e rivederne i meccanismi di condizionalità che, è sotto gli occhi di tutti, non hanno funzionato.

A ciò dovrebbe aggiungersi una maggiore capacità europea di attuare interventi di natura civile e militare nelle aree di crisi. Su questo aspetto, pure fondamentale, non mi soffermo: mi limito a segnalare che si tratta di uno dei campi, come molti di voi sanno, di notevole specializzazione dell'Istituto, in cui abbiamo un'ampia produzione di analisi e ricerche che ruotano attorno all'attuazione del Trattato di Lisbona e alla prospettiva di una messa in comune delle risorse in un'ottica di progressiva integrazione delle capacità e delle strutture anche nel campo della difesa.

È peraltro importante che i tentativi di rafforzare gli strumenti di **politica estera e di difesa** s'inquadrino in uno sforzo per dare maggiore profondità strategica all'azione esterna dell'Unione. Per questo abbiamo salutato con favore l'avvio di un processo di revisione della strategia dell'Ue e vi abbiamo, anzi, contribuito attivamente. Da molti anni lo IAI, insieme ad altri centri e in particolare all'Istituto di studi strategici di Parigi, lavora in questa direzione, nella convinzione, ormai unanime, che il documento strategico del 2003 sia in larga parte superato. Lo IAI sarà uno degli istituti più impegnati nel processo di riflessione che porterà al varo di un nuovo documento strategico in occasione del vertice europeo di giugno 2016. Questo esercizio è molto nelle nostre corde; siamo infatti convinti da sempre che lo sviluppo delle capacità di proiezione esterna e la ridefinizione dei suoi obiettivi e delle sue priorità debbano procedere di pari passo.

L'Europa ha dunque certamente bisogno di acquisire un suo profilo più netto e autonomo in materia di politica estera, ma per essa rimangono imprescindibili, l contempo, i legami di partenariato con gli Stati Uniti. Lo IAI ha appena completato un grande progetto pluriennale sul futuro delle **relazioni transatlantiche** come capofila di un'ampia rete di istituti di ricerca. Quel che ne è emerso³ – se posso tentare una sintesi – è una notevole "*resilience*", una capacità di adattamento e di

³ Riccardo Alcaro, John Peterson e Ettore Greco (a cura di), *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Basingstoke e New York, Palgrave Macmillan, luglio 2016.

resistenza del partenariato transatlantico sia ai contrasti interni sia alle pressioni esterne. Un buon viatico per il futuro, si potrebbe sostenere.

Tuttavia, c'è chiaramente il rischio che, di fronte ai cambiamenti epocali degli equilibri del sistema internazionale, prevalga un riflesso di chiusura e di arroccamento sia negli Usa che in Europa, laddove invece una più attiva *leadership* transatlantica sarebbe fondamentale per far avanzare i processi di riforma della *global governance* e più in generale per promuovere una gestione più efficace dei problemi globali.

Sia gli Usa che l'Europa hanno un chiaro interesse a che si affermi un ordine internazionale basato su un insieme di principi e regole consolidate, ma la persistente riluttanza americana a sottoporsi ai vincoli di alcuni regimi internazionali da un lato, e le debolezze dell'azione diplomatica dell'Ue dall'altro sollevano più di un dubbio sulla possibilità di un'efficace *leadership* transatlantica.

L'evoluzione del partenariato transatlantico rimarrà uno dei nostri temi centrali di ricerca – lo è sempre stato sin dalla fondazione dell'Istituto – ma, accanto ai tradizionali studi sulla sicurezza transatlantica è nostra intenzione guardare sempre più a questa tematica da un'ottica globale. Di qui anche, come alcuni di voi avranno notato, l'attenzione crescente che lo IAI sta dedicando a temi come il trattato transatlantico su commercio e investimenti e le politiche di contrasto al cambiamento climatico.

C'è naturalmente un nesso, che si è fatto sempre più evidente, tra le politiche interne e quelle esterne dell'Unione. Solo un'Unione più coesa al proprio interno può affrontare con efficacia le sfide esterne.

Lo si vede chiaramente dalla drammatica **crisi migratoria** che sta mettendo a rischio la tenuta del sistema di Schengen, generando conflitti inediti fra gli stati membri. Dagli sviluppi di questa crisi dipenderanno non poco i futuri assetti politici all'interno sia dell'Unione che dei singoli stati membri. È diventato sempre più evidente che l'introduzione di nuove regole comuni e meccanismi di solidarietà può avere successo solo se vi si associa un'efficace azione diplomatica verso i paesi di origine e di transito. Su tutta questa tematica rimando alla serie di studi che l'Istituto ha pubblicato in particolare nell'ultimo anno⁴.

Ma anche in altri settori l'intreccio tra dimensione interna ed esterna ha acquisito, come inevitabile, un rilievo crescente. Ciò vale in particolare per il settore dell'energia a cui lo IAI ha scelto di dedicare dallo scorso anno uno specifico programma di ricerca. Per rafforzare la sicurezza energetica è necessario che

⁴ Si veda, ad esempio, Paola Monzini, Nourhan Abdel Aziz e Ferruccio Pastore, *The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean*, Roma, IAI, ottobre 2015, <http://www.iai.it/it/node/5522>; Lorenzo Kamel (a cura di), *Changing Migration Patterns in the Mediterranean*, Roma, Nuova Cultura, novembre 2015 (IAI Research Papers n. 22), <http://www.iai.it/it/node/5702>.

l'azione diplomatica verso i paesi fornitori e di transito si combini con lo sviluppo delle interconnessioni interne e con un mercato dell'energia pienamente integrato e funzionante. Alla luce dell'importanza strategica di questo tema abbiamo di recente avviato una nuova pubblicazione periodica, *Energy Union Watch*, che si propone di esaminare in maniera sistematica i risultati raggiunti nell'ambito dell'Unione energetica e di offrire raccomandazioni su come sviluppare questo progetto ambizioso la cui attuazione è tutt'altro che facile.

Queste direttrici di marcia e, in particolare, i progetti relativi alla *governance* economica, cui ho accennato all'inizio, pongono giocoforza il problema di come si possa conciliarli – e se si possa conciliarli – con la manifesta tendenza a una differenziazione degli impegni e degli approcci fra i paesi membri sugli **sviluppi futuri dell'integrazione**.

È questa una problematica su cui lo IAI lavora da tempo dedicando particolare attenzione a temi come le cooperazioni rafforzate, la creazione di nuovi meccanismi istituzionali all'interno dell'eurozona, il rapporto tra gli "in" e gli "out" nei vari settori. Una tematica complessa, ma di grande attualità, su cui vorremmo riflettere approfonditamente con voi in questa riunione.

Nel documento che abbiamo presentato in questa riunione⁵ si indica una preferenza per uno scenario che consenta una differenziazione di impegni – una maggiore "flessibilità" per dirla con David Cameron – ma a patto che rimanga aperta la prospettiva di un'Unione più integrata almeno per un "core" di paesi, e sia preservato un coerente assetto istituzionale per tutti i membri. Non è un equilibrio facile da raggiungere, ma credo appunto che questa riunione, a cui partecipano alcuni degli esperti più noti di politiche europee, possa contribuire a gettare molta luce sull'argomento.

Nelle prossime settimane anche noi naturalmente ci occuperemo dei negoziati con il Regno Unito e del connesso spettro della Brexit. Proprio in questi giorni abbiamo cominciato a lavorare a un saggio sull'argomento che speriamo di poter presentare a breve in un'apposita conferenza⁶. Qui mi limito a ricordare che un federalista come Spinelli, ben conscio dell'azione di freno esercitata da Londra all'interno della Comunità, ammoniva a non sottovalutare il ruolo che essa poteva però svolgere in settori come l'attuazione del mercato unico, la liberalizzazione commerciale, e la difesa.

Infine c'è il problema che viene continuamente evocato, e non a torto, perché ineludibile, della *leadership*. Negli ultimi tempi abbiamo assistito a crescenti

⁵ Gianni Bonvicini e Stefano Silvestri (a cura di), *L'eredità del passato, la sfida del futuro. Il ruolo dell'Italia e dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Roma, IAI, novembre 2015, <http://www.iai.it/it/node/5566>.

⁶ Riccardo Alcaro, "Italy and the Renegotiation of the UK's EU Membership", in *IAI Working Papers*, No. 15|45 (November 2015), <http://www.iai.it/it/node/5620>.

assunzioni di responsabilità e a un'effettiva capacità di *leadership* e di creazione del consenso della Germania su temi come la crisi dell'eurozona, la politica verso i rifugiati, i rapporti con la Russia. Credo che questo protagonismo tedesco debba essere valutato positivamente. Nel contempo, si fa un ricorso sempre più frequente a gruppi ristretti e informali per la gestione di alcuni dossier di politica estera, e non solo. Si tratta probabilmente di sviluppi inevitabili, ma a cui dovrebbe affiancarsi una più forte capacità di *leadership* e di impulso politico da parte delle principali organi e figure istituzionali dell'Ue. Solo così è possibile evitare forme di discriminazione e tensioni interne.

Più in generale non è pensabile che si facciano grandi progressi sulla via dell'integrazione affidandosi solo a un accordo tra leader nazionali. La storia dell'Unione insegna che solo da una convergenza tra impulsi sovranazionali e intese intergovernative si possono fare progressi effettivi, come mostra il ruolo svolto da Mario Draghi nella risposta alla crisi dei debiti sovrani.

Naturalmente la legittimità delle istituzioni dipende in maniera decisiva dalla loro capacità di produrre risultati. Tuttavia anche il rafforzamento dei processi democratici può dare un forte contributo al superamento della crisi di legittimità dell'Unione. La *democratic accountability* è, in effetti, uno dei nostri temi costanti di ricerca dello IAI. E qui mi piace ricordare, in particolare, l'iniziativa che assumemmo con Tommaso Padoa Schioppa, insieme a una serie di istituti e personalità europee, per le candidature paneuropee alla Presidenza della Commissione⁷, che ha poi avuto un seguito concreto.

Ho volutamente concluso con due temi tipicamente spinelliani – il ruolo potenzialmente propulsivo delle istituzioni e la democratizzazione dell'assetto politico europeo – a riprova dell'attualità di alcuni suoi orientamenti di pensiero e di azione.

Queste sono, in sintesi, le problematiche su cui lo IAI continuerà a impegnarsi anche nei prossimi anni.

L'Istituto è cresciuto molto in questo mezzo secolo di vita, raggiungendo risultati importanti e credo, per questo, che possiamo essere credibili quando ci assumiamo questi impegni. Ce li assumiamo verso tutti voi: non solo verso i soci, ma verso i tanti che ci sostengono e cooperano con noi in Italia e all'estero, o che ci seguono con passione e interesse. Statene certi, sapremo esserne all'altezza.

Aggiornato 22 giugno 2016

⁷ Gianni Bonvicini (a cura di), "Democracy in the EU and the Role of the European Parliament. A study and a call", in *IAI Quaderni English series*, n. 14 (marzo 2009), <http://www.iai.it/it/node/2549>.

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffariInternazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma
T +39 06 3224360
F + 39 06 3224363
iai@iai.it
www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 16 | 09 Ettore Greco, *L'eredità del passato, le sfide del futuro. L'Istituto Affari Internazionali e il "metodo" Spinelli*
- 16 | 08E Alessandro Marrone and Ester Sabatino, *2016 NATO Summit: What Agenda for Italy*
- 16 | 08 Alessandro Marrone e Ester Sabatino, *Vertice Nato 2016: quale agenda per l'Italia*
- 16 | 07 Beatrice Valentina Ortalizio, *Last Call for the Denuclearisation of the Korean Peninsula. How to Tackle North Korea's Nuclear Threat*
- 16 | 06 Bernardo Venturi, *Somali Perspectives: Security, Elections, and the Federalisation Process*
- 16 | 05 Bernardo Venturi and Miryam Magro, *The EU and the Global Development Framework. A Strategic Approach to the 2030 Agenda*
- 16 | 04 Fabrizio Saccomanni, *L'Italia e la riforma della governance economica europea*
- 16 | 03 Bernardo Venturi, *EU Relations with Latin America: From Social Resilience to Global Governance*
- 16 | 02F Jean-Pierre Darnis, *France/ Italie: scénarios stratégiques bilatéraux*
- 16 | 02 Jean-Pierre Darnis, *Francia/Italia: scenari strategici bilaterali*