



IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2017 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 17 | 06 - APRILE 2017

EU60: Re-founding Europe The Responsibility to Propose

di Lorenzo Vai

ABSTRACT

Il presente rapporto sintetizza i temi di discussione e le principali riflessioni emerse durante la conferenza finale del progetto "EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose", lanciato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) insieme al Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI), e in cooperazione con il Centro Studi sul Federalismo (CSF). Il progetto mirava allo studio e alla valutazione dei futuri sviluppi politico-istituzionali dell'Unione europea in un'ottica di integrazione differenziata. Alla conferenza hanno partecipato i ricercatori provenienti da diversi centri studi europei che hanno contribuito al progetto, i quali sono intervenuti insieme ad esperti, accademici e rappresentanti delle istituzioni italiane ed europee. Dopo i discorsi introduttivi, l'incontro si è articolato in due sessioni che hanno affrontato, nell'ordine, i temi della politica estera e di sicurezza dell'Ue, e la sua *governance* economica. A seguire si è svolta una tavola rotonda di discussione finale sulle principali questioni e sfide che caratterizzano l'avvio dei progetti di integrazione differenziata proposti dalle conclusioni del progetto.

*Unione europea | Integrazione dell'Ue | Governance economica |
Legittimità democratica*



EU60: Re-founding Europe The Responsibility to Propose

di Lorenzo Vai*

Differenziarsi per non disintegrarsi. È sulla base di questo assunto che si è sviluppata la discussione della conferenza finale del progetto "EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose", lanciato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) insieme al Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI), e in cooperazione con il Centro Studi sul Federalismo (CSF). L'incontro, che si è tenuto al MAECI lo scorso 20 marzo, ha affrontato i possibili ed auspicabili sviluppi del processo d'integrazione europea, giunto a celebrare i suoi 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma in una difficile condizione di crisi e diffuso scetticismo tra gli Stati membri ed i loro cittadini. Alla conferenza – organizzata nell'ambito della partnership strategica dello IAI con la Compagnia di San Paolo e con il sostegno di Edison e Banca Intesa – hanno partecipato esperti, funzionari e rappresentanti politici e delle istituzioni provenienti da diversi paesi europei.

I contributi dello studio IAI-MAECI e il documento finale contenente riflessioni e raccomandazioni politiche dirette ai capi di Stato e di governo dell'Unione europea che si sono riuniti a Roma il 25 marzo, hanno voluto evidenziare i vantaggi e gli svantaggi di un processo d'integrazione differenziata, che permetta ad un gruppo ristretto di Stati di proseguire nell'approfondimento dell'integrazione sovranazionale in uno o più ambiti politici. Secondo i risultati della ricerca sono tre gli spazi istituzionali in cui sarebbe possibile e auspicabile perseguire una differenziazione: la *governance* economica dell'area euro, la difesa europea attraverso il lancio di una cooperazione strutturata permanente, e l'area di libertà sicurezza e giustizia circoscritta allo spazio Schengen.

Come ricordato in apertura dal Presidente dello IAI, l'Amb. Ferdinando Nelli Feroci, all'interno dell'Ue esiste già un alto grado di differenziazione, testimoniato ad esempio dall'eurozona. Quello che oggi è importante capire sono le ragioni a sostegno di un'ulteriore differenziazione, in che modo attuarla e, non da ultimo, con quali Stati. Sui motivi principali si è soffermato Benedetto della Vedova,

* Lorenzo Vai è ricercatore presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e il Centro Studi sul Federalismo (CSF). L'autore ringrazia Sara Piacentini per l'aiuto nella stesura del presente rapporto. · Rapporto della conferenza internazionale "EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose", organizzata a Roma il 20 marzo 2017 dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) insieme al Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI), e in cooperazione con il Centro Studi sul Federalismo (CSF).

Sottosegretario di Stato agli affari esteri, che nel suo discorso ha ricordato l'importanza del ruolo ricoperto sino ad oggi dal processo d'integrazione, avvertendo al contempo della sua incompletezza ed inefficacia nell'affrontare sfide e minacce quali il terrorismo e la sicurezza dei cittadini europei. Un'Europa decisa ad agire nel futuro come una potenza globale – e non come un insieme di piccoli Stati in un mondo di potenze – ha un'unica opzione: quella di una maggiore integrazione politica tra i propri paesi. E l'unica strada percorribile per raggiungere questo risultato sembra essere, in questo momento, quella dell'integrazione differenziata.



Ferdinando Nelli Feroci (left), Benedetto Della Vedova (right)

Nel settore della difesa lo strumento della Cooperazione strutturata permanente (Pesco), previsto dai Trattati, rappresenta una grande opportunità per attuare in tempi brevi un rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra le difese nazionali teso a razionalizzare le spese militari, sostenere i progetti di ricerca e sviluppo, e rispondere alle diverse minacce alla sicurezza esterna percepite dai cittadini europei. A questa percezione di insicurezza da parte dei cittadini si accompagna una richiesta di più Europa nella difesa comune anche in tempi di euroscetticismo. Se perseguire una differenziazione attraverso una riforma dei Trattati potrebbe generare in questa fase storica più problemi che risultati, e farlo al di fuori minaccerebbe il ruolo delle istituzioni europee (con rischi di duplicazioni e squilibri istituzionali), il dubbio insito nella Pesco riguarda la tensione tra ambizione e inclusione. Una Pesco ambiziosa sia nei criteri di entrata richiesti agli Stati, e sia negli obiettivi da raggiungere, potrebbe ridurre il numero di paesi interessati e tracciare una profonda divisione tra chi vi partecipa e chi no. Viceversa, una cooperazione poco ambiziosa ma molto inclusiva non sarebbe in grado di conseguire risultati rilevanti.

Le tensioni politiche e i dilemmi istituzionali si sono manifestati con maggior forza nel dibattito sulla *governance* economica, che ha affrontato nello specifico il consolidamento dell'area euro. Qualsiasi riforma tesa alla stabilità economica dell'eurozona aumenterebbe la distanza tra i paesi dell'Ue che hanno adottato la moneta unica e gli altri. Una differenziazione dai risvolti esistenziali, che necessita di un'attenta riflessione sulla sua natura quale semplice mezzo o vero e proprio risultato a cui tendere. Allo stesso tempo un processo di integrazione differenziata che coinvolga solo alcuni Stati dell'eurozona è parso non auspicabile, sia per le conseguenze che potrebbe avere sulla coesione politica, sia per le difficoltà che comporterebbe la sua realizzazione. Alla discussione si è poi aggiunto un altro dilemma, quello tra riforme nazionali ed europee. La moneta unica è nata con un'architettura inadeguata alla sua sostenibilità, ma al contempo molti Stati non

sono stati in grado di compiere appieno le riforme strutturali necessarie a favorire la convergenza tra i diversi sistemi economici. Si è così venuta a creare una situazione di stallo che vede contrapposti i governi che spingono per approfondire l'unione monetaria attraverso proposte miranti ad una maggiore integrazione (bilancio eurozona, coordinamento fiscale, eurobond, piani di investimento, programmi sociali comuni, ecc.) ad altri esecutivi



Conference participants

che identificano nelle riforme nazionali la priorità su cui fondare l'azione politica per consolidare l'area euro. I risultati dello studio svolto dallo IAI interpretano questa contrapposizione come un falso dilemma, poiché entrambe le tipologie di riforme sono da considerarsi prioritarie e non alternative l'una all'altra. Il problema che nutre questa tensione è peraltro duplice: da un lato un netto calo della fiducia tra paesi, che impedisce a entrambi i gruppi di compiere una "prima mossa" di avvicinamento, dall'altro una divergenza di visioni circa la finalità ultima del progetto europeo. Ciò che è emerso con chiarezza dagli interventi dei relatori è che il percorso attraverso il quale dovrebbe passare il consolidamento dell'eurozona si dimostrerà alquanto lungo e impervio in assenza di coraggio, responsabilità e solidarietà da parte di tutti gli attori coinvolti.

L'approfondimento dell'integrazione differenziata all'interno dell'area euro non può infine prescindere da una maggiore attenzione alla dimensione sociale, troppo spesso relegata in secondo piano. I pochi strumenti europei dedicati al rafforzamento della coesione sociale, lotta alla povertà e disoccupazione, non sono riusciti a controbilanciare gli effetti negativi della crisi economica e dei vincoli di bilancio con i quali hanno dovuto confrontarsi alcuni paesi. L'impegno per lo sviluppo di un'Europa sociale appare essenziale non soltanto per contrastare direttamente la crescente diseguaglianza economica, ma anche per rinsaldare la legittimità che i cittadini assegnano all'Ue sulla base del tenore di vita che essa riesce a promuovere e assicurare.

L'importanza della lotta alla diseguaglianza sociale è stata sottolineata anche dal Sottosegretario di Stato agli Affari europei Sandro Gozi, che nel suo discorso di più ampio respiro si è anche soffermato sullo sforzo di migliorare la tutela dello Stato di diritto all'interno degli Stati membri, sulle azioni da intraprendere per completare l'unione monetaria, e sulla formazione di uno spazio politico europeo che possa favorire e recepire le istanze sovranazionali e ricordare ai cittadini chi li rappresenta nell'Ue. In merito all'integrazione differenziata Gozi è stato chiaro: quest'ultima dovrà essere fondata sulla volontà politica dei paesi che vorranno prendervi parte, non sull'esclusione a priori di alcuni di questi da parte di altri.

Le conclusioni, avanzate negli interventi dell'ultimo panel che ha seguito la presentazione delle proposte dello IAI, hanno provato a circoscrivere le opzioni politiche a disposizione dei leader europei, per poi focalizzarsi sugli aspetti più critici legati alla legittimità democratica. L'avvio di un processo d'integrazione differenziata necessita di un'ampia consultazione che tenga conto non solo dei governi, delle istituzioni europee e degli esperti, ma anche



Armndo Barucco (left), Fabrizio Bucci (right)

– in particolar modo – dell'opinione pubblica. In tempi di forte disaffezione e scetticismo nei confronti dell'Ue si tratta di un passaggio essenziale, attraverso il quale aumentare la partecipazione democratica e sostenere lo sviluppo di uno spazio politico europeo (luogo e concetto tanto rilevante per la maturazione della democrazia europea quanto sfuggente nella sua definizione e costruzione).

L'integrazione differenziata è senza dubbio un'opportunità per il rilancio dell'Ue, ma resta uno strumento dai tratti controversi, e che pone più di un interrogativo e presenta più di uno scenario possibile. Questi ultimi necessiteranno di un'attenta valutazione da parte dei decisori pubblici prima che vengano intraprese iniziative politiche. Inoltre, in molti ambiti politici è difficile trovare un accordo su quale sia il problema da risolvere, e di conseguenza la giusta soluzione comune da adottare. Le aspettative dei cittadini vanno calibrate sul veritiero livello di ambizione che mostreranno gli Stati e sui realistici obiettivi che gli strumenti a disposizione dell'Ue permettono di conseguire. Qualsiasi iniziativa che non tenga conto di queste tensioni e non rispetti questi principi non farebbe altro che minare ulteriormente la fiducia, sia quella tra i governi che quella dei cittadini nei confronti dell'Ue. Come ha avvertito nell'intervento di chiusura il vice direttore generale della DG Unione europea del MAECI, Fabrizio Bucci, oggi il punto di partenza è ricostruire della fiducia. Senza di questa, qualsiasi iniziativa di rilancio dell'Ue si dimostrerà debole.

Aggiornato 30 marzo 2017

Conference Programme

Rome, 20 March 2017

Opening Session

Welcome Remarks

Michele Baiano, Deputy Secretary General, Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, Rome

Ferdinando Nelli Feroci, President, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome

Keynote Speech

Benedetto Della Vedova, Undersecretary of State for Foreign Affairs and International Cooperation, Rome

Session I

A step change in foreign policy, security and defence

Chair **Gianni Bonvicini**, Executive Vice President, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome

Panelists **Steven Blockmans**, Senior Research Fellow and Head of EU Foreign Policy Unit, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels

Björn Fägersten, Head of Europe Programme and Senior Research Fellow, Swedish Institute of International Affairs (UI), Stockholm

Nathalie Tocci, Deputy Director, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome

Session II

Completing economic governance and enhancing social cohesion

Chair **Flavio Brugnoli**, Director, Centro Studi sul Federalismo (CSF), Turin

Panelists **Janis Emmanouilidis**, Director of Studies, European Policy Center (EPC), Brussels

Adriaan Schout, Senior Research Fellow / Coordinator Europe, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', The Hague

Yves Bertoncini, Director, Jacques Delors Institute, Paris

Loukas Tsoukalis, President, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Athens

Pawel Swieboda, Deputy Head, European Political Strategy Centre (EPSC), European Commission, Brussels

Keynote Speech

Sandro Gozi, State Secretary for European Affairs, Rome

Presentation of IAI's proposal on differentiated integration in the European Union

Nicoletta Pirozzi, Senior Fellow, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome

Roundtable

Shaping differentiated integration inside and outside the European Union

Chair **Armando Barucco**, Director, Unit for Analysis and Planning, Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, Rome

Panelists **Beatrice Covassi**, Head, European Commission Representation in Italy, Rome

Monica Frassoni, Co-Chair, European Green Party, Brussels

Marc Otte, Director General, EGMONT, Royal Institute for International Relations, Brussels

Fabian Zuleeg, Chief Executive and Chief Economist, European Policy Center (EPC), Brussels

Concluding Remarks

Fabrizio Bucci, Deputy Director General for the European Union/ Principal Director for European Integration, Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, Rome

Ettore Greco, Director, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome

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 (*Affari Internazionali*), 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

- 17 | 06 Lorenzo Vai, *EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose*
- 17 | 05 Bianca Benvenuti, *The Refugee Debate in Central and Eastern Europe: Can the EU-Turkey Deal Survive Without Intra EU Convergence on Relocation and Resettlement?*
- 17 | 04 Giuseppe Spatafora, *Geopolitical Dynamics and Regionalism in East Asia*
- 17 | 03 Andrea Dessì, *Youth and the Mediterranean: Exploring New Approaches to Dialogue and Cooperation*
- 17 | 02 Andrea Dessì, *Which Crisis? Understanding and Addressing Migration*
- 17 | 01 Bianca Benvenuti, *Does the EU-Turkey Migration Deal Represent a Model to be Replicated in Other Contexts?*
- 16 | 22 Shada Islam, *EU-India: Starting a More Adventurous Conversation*
- 16 | 21e Francesca Bitondo and Miriam Peluffo, *What's Next for NATO's Capabilities? Collective Defence and Neighbourhood Stabilization: The Italian Perspective*
- 16 | 21 Francesca Bitondo e Miriam Peluffo, *Quali sviluppi per le capacità Nato? Difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato: la visione italiana*
- 16 | 20 Ettore Greco, *Italy's Role in Europe under Renzi*