



# IAI

*Istituto Affari Internazionali*

© 2017 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 17 | 10 - MAGGIO 2017

## L'Unione europea e le sue crisi. Un'opportunità per un nuovo inizio

di Ludovico De Angelis

### ABSTRACT

L'Unione europea sta attraverso uno dei momenti più difficili della sua storia a causa delle molteplici crisi che l'hanno interessata, e alle quali è chiamata a rispondere. Se, da un lato, tali crisi stanno mettendo alla prova la tenuta dell'Unione, dall'altro potrebbero rappresentare un incentivo per un rilancio politico del processo d'integrazione, giunto ormai ad uno stallo dalle conseguenze tutt'altro che positive. Il presente rapporto sintetizza le riflessioni emerse durante la conferenza organizzata dalla Fondazione Friderich Ebert (FES) insieme all'Istituto Affari Internazionali (IAI). L'incontro, tenutosi a Roma il 7 febbraio 2017, ha riunito esperti, accademici e politici provenienti da Francia, Germania e Italia, con l'obiettivo di analizzare le cause delle crisi europee e proporre delle soluzioni politiche per affrontarle.

*Unione europea | Integrazione Ue | Crisi dell'eurozona | Migrazione | Rifugiati | Istituzioni Ue*



## L'Unione europea e le sue crisi. Un'opportunità per un nuovo inizio

di Ludovico De Angelis\*

### Introduzione

Il 7 febbraio 2017 la Fondazione Friderich Ebert (FES) e l'Istituto Affari Internazionali (IAI) hanno organizzato a Roma un incontro con al centro il tema della tenuta dell'Unione europea e il suo futuro. A causa delle numerose crisi che stanno attraversando il Vecchio continente, la questione ha di fatto assunto un'importanza più che mai centrale, in quanto, se l'Ue vorrà risorgere come attore coeso ed influente sia internamente che sulla scena internazionale, dovrà necessariamente far fronte alle crisi in atto. Come è stato ribadito a più riprese durante gli interventi susseguitisi nel corso del convegno, le crisi multiple dell'Unione dovranno trasformarsi necessariamente in opportunità. Difatti, le odierne fratture intra- ed extra-europee potrebbero rappresentare un colpo mortale per l'Unione, oppure, se abilmente risolte, rivelarsi un fattore di crescente coesione tra i suoi paesi membri.

Durante l'incontro questi argomenti sono stati trattati in due panel, ognuno dei quali composto da relatori provenienti dalla Francia, dalla Germania e dall'Italia.<sup>1</sup> Nella prima sessione sono intervenuti esperti ed accademici che hanno discusso in merito alla natura delle diverse crisi che stanno interessando l'Ue, da quelle interne – come ad esempio la crisi economica e la crescita dei partiti nazionalisti ed euroscettici – a quelle esterne – come il flusso di richiedenti asilo proveniente dal Medio Oriente e dall'Africa nonché le controverse relazioni con la Russia.

A discutere di ciò sono intervenuti Annegret Bendiek, Senior Associate presso la divisione Europa della Stiftung Wissenschaft und Politik (Swp), Yves Bertoncini, direttore dell'Institut Jacques Delors, e Sergio Fabbrini, direttore della Luiss School of

<sup>1</sup> Una registrazione video dell'evento e maggiori informazioni sono disponibili al seguente indirizzo: <http://www.iai.it/it/node/7258>.

\* Ludovico De Angelis ha svolto un tirocinio (gennaio-aprile 2017) presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI).

· Rapporto della conferenza "L'Unione europea e le sue crisi. Un'opportunità per un nuovo inizio" organizzata a Roma il 7 febbraio 2017 dalla Fondazione Friderich Ebert (FES) e dall'Istituto Affari Internazionali (IAI).

Government e professore di Scienze politiche e Relazioni internazionali all'Università Luiss Guido Carli). I loro interventi sono stati coordinati da **Eric Jozsef**, corrispondente per l'Italia di *Libération*.

Nel secondo panel, composto da rappresentanti politici ed istituzionali, si è riflettuto invece sulle iniziative politiche che potrebbero essere lanciate per affrontare efficacemente e democraticamente le impellenti problematiche dell'Unione.



Luca Argenta (FES Italia) e Nicoletta Pirozzi (IAI) introducono i lavori

Alla discussione – moderata da **Michael Braun**, coordinatore per l'Italia della Fondazione Friderich Ebert – sono intervenuti l'eurodeputata Simona Bonafè<sup>2</sup>, Henri Weber, eurodeputato dal 2004 al 2014, e Susanne Wasum-Rainer, ambasciatore in Italia della Repubblica Federale di Germania.

### Prima sessione: Lo stato di salute dell'Unione

Nel primo intervento, **Annegret Bendiek** ha affermato che per una serie di ragioni di natura endogena ed esogena, il futuro dell'Unione europea sarà segnato dalle decisioni che verranno prese durante l'anno. Il 2017, secondo la relatrice, rappresenterebbe un bivio, uno spartiacque per il futuro dell'Ue. Numerose sono infatti le minacce, di natura sia interna – su tutte, l'eredità della crisi economica – che esterna – come il rischio che alcuni paesi che attualmente gravitano nell'orbita europea possano riavvicinarsi alla Russia.

Secondo Bendiek il decadimento dell'Unione risulta essere una conseguenza della politica interna dei singoli Stati membri, i quali optano per strategie differenti perché mossi da interessi divergenti. Bendiek ha affermato che l'Europa non è in grado di sviluppare una politica coerente perché il "vestito normativo" offerto dalle istituzioni e dai Trattati europei risulta troppo stretto, e non permette un raggio d'azione coerente e flessibile.

Questa caratteristica è una diretta conseguenza delle necessità che i paesi fondatori avevano all'inizio del progetto dell'Unione per far sì che si consolidasse una prima impalcatura istituzionale. Tuttavia, ad oggi, questo insieme di norme viene percepito dagli Stati membri esclusivamente come un peso che contribuisce ad aumentare in maniera costante la disaffezione, sia da parte dei cittadini che da parte dei decisori

<sup>2</sup> Si veda anche il video dell'intervista: "Bonafè: Sì a un'Europa a due velocità, con l'Italia nel gruppo di testa", in *Youtube*, 7 febbraio 2017, <http://www.iai.it/it/node/7282>.

politici i quali, sempre più, vedono nelle regole dell'Ue un ostacolo al consenso elettorale interno. Inoltre, per rendere l'Unione più accessibile, si è rinunciato anche ai valori comuni alla base della costruzione del progetto politico europeo, quali la solidarietà, il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici. In definitiva, è il pragmatismo ad uccidere quotidianamente l'Unione, perché ha fatto sì che l'Europa perdesse i propri valori chiave e di riferimento.



Da sinistra a destra: Eric Jozsef, Annegret Bendiek, Yves Bertoncini

Durante il secondo intervento, **Yves Bertoncini** ha subito citato Jacques Delors, il quale affermava che l'Ue sarebbe dovuta essere "unita nella diversità". Purtroppo, aggiunge il relatore, ad oggi non possiamo che constatare come l'Europa sia "disunita dalle diversità". Questo è testimoniato anche dal fatto che l'Europa non viene vista come la soluzione, bensì come il problema.

La mancanza di una leadership europea è stata sottolineata sarcasticamente da Bertoncini, il quale si è chiesto dove siano finiti i nipoti di questa Unione, dopo che i padri fondatori e, successivamente, i loro figli hanno da tempo terminato il proprio ciclo politico. Le difficoltà nascono per lo più dalla diffusa mancanza di un senso di appartenenza europeo, che fa sì che non si consolidi un'unione salda e duratura tra tutti gli Stati membri. I britannici ad esempio, ha notato Bertoncini, non ne hanno, dato che sono entrati esclusivamente nel mercato unico per beneficiarne economicamente. A tutto ciò, si accompagna inoltre la mancanza di una visione di lungo periodo.

Infine, l'esperto francese ha messo in guardia anche contro le minacce esterne: all'interno delle istituzioni internazionali, come nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ci saranno numerosi paesi che tenteranno di dividere l'Ue: la Russia, gli Stati Uniti e senza dubbio anche il Regno Unito. Partendo da questo assunto, l'Europa non potrà che trarre giovamento da un'azione sempre più coesa anche in politica estera.

Il terzo ed ultimo intervento è stato quello di **Sergio Fabbrini**, che ha rimarcato l'impasse politico dell'attuale *status quo* del sistema istituzionale europeo, che se da un lato ha evitato la disgregazione, dall'altro non è stato in grado di offrire un significativo avanzamento del processo d'integrazione, dando vita, così, a una situazione di stallo permanente. Per far fronte a questa situazione saranno necessari dei cambiamenti strutturali e permanenti, uniti all'abbandono di quella retorica che, ha sottolineato il relatore, sino ad ora non ha portato da nessuna parte.

I problemi che affrontiamo oggi sono una diretta conseguenza del sistema istituzionale che abbiamo costruito, il quale rappresenta una contraddizione in essere. Difatti, se dal 1957 al 1992 l'Europa si era incamminata (tramite l'adozione dei Trattati e la conseguente creazione di istituzioni comunitarie quali la Commissione europea, il Parlamento europeo e così via) verso una realtà sovranazionale, dal 1992 in poi l'Europa è cambiata. A Maastricht infatti, ha sottolineato Fabbrini, si decise di iniziare ad integrare quelli che erano stati i poteri al cuore degli Stati nazionali: la politica economica e monetaria, e la politica estera e di difesa.



Sergio Fabbrini e Eric Jozsef

Il Trattato di Maastricht, negli anni, ha prodotto una sempre maggior diffusione del metodo intergovernativo, con il Consiglio europeo che ha assunto un'importanza centrale nella definizione degli orientamenti politici dell'Ue. Questi due metodi – sovranazionale e intergovernativo – sono entrambi parte integrante dell'Unione, pur presentando delle differenze sostanziali. Nello specifico, il consenso a livello intergovernativo è più difficile da ottenere, e rallenta in maniera considerevole i processi decisionali dell'Ue. Le soluzioni sono così complicate che, ad esempio, la Cancelliera Angela Merkel, per risolvere la crisi dei rifugiati, ha dapprima cercato una soluzione a livello bilaterale con la Turchia per poi riportarla all'interno del Consiglio europeo. Ciò porta ad affermare che per il sessantesimo anniversario dalla firma dei Trattati di Roma, ci dovranno essere dei concreti passi avanti nella ridefinizione del sistema istituzionale e decisionale europeo.

### Seconda sessione: Le crisi dell'Ue: proposte di azione

L'eurodeputata **Simona Bonafè** ha iniziato il suo intervento facendo notare come l'Ue sia indubbiamente necessaria per risolvere le crisi che stiamo affrontando. Al contempo, la solidità di questo "scudo europeo" risulta minacciata da due fenomeni recentemente saliti alla ribalta: il nazionalismo, sempre più presente nel dibattito politico con numerosi movimenti populistici in Europa, e la recente elezione di Donald Trump. Queste sfide ci pongono davanti nuove necessità (e forse anche opportunità), quali ad esempio quelle relative ad una politica di difesa comune ed una risposta all'atteggiamento anti-Nato del neo-eletto presidente americano. Il populismo d'altro canto, rappresenta una mina vagante. Il dibattito sull'Europa a due velocità rilanciato recentemente da Angela Merkel può essere positivo solo se non si sviluppa attorno ai vecchi cardini di un nord virtuoso contrapposto a sud indisciplinato, dato che, sino a questo momento, le politiche del rigore non hanno funzionato e hanno aumentato le differenze economiche fra cittadini.

Dall'eurodeputata è giunto anche un appello ad un maggior ruolo del Parlamento europeo – unica istituzione democraticamente eletta dell'Ue – i cui poteri decisionali non risultano sempre paritari a quelli delle altre istituzioni.

Nel secondo intervento ha preso la parola l'ex eurodeputato **Henri Weber**, che ha rimarcato l'esistenza di diverse fratture all'interno dell'Ue e, allo stesso tempo, una necessità impellente di riorientare e rilanciare il progetto europeo, dato che al momento, paradossalmente, sono i partiti euroscettici a conseguire importanti risultati e vittorie elettorali. In definitiva, l'Ue potrà rispondere alle crisi, e conseguentemente riguadagnare la fiducia da parte dei suoi cittadini, solo ed esclusivamente se dimostrerà in maniera decisa di "servire a qualcosa".



Da sinistra a destra: Henri Weber, Susanne Wasum-Rainer, Michael Braun, Simona Bonafè

Sfide quali la deflazione economica, l'alta disoccupazione, il terrorismo jihadista, l'ondata dei migranti, ci costringono a ripensare il rapporto non solo nelle nostre relazioni esterne bensì anche all'interno dell'Unione. Ad esempio, una questione oggi prioritaria, ha affermato Weber, è quella relativa all'organizzazione dell'accoglienza per i migranti che a migliaia sbarcano sulle nostre coste: come organizzare un'accoglienza giusta ed equa? Un altro problema è quello relativo alla difesa, dato che per lunghi decenni la difesa europea è stata appaltata alla Nato – e quindi agli Stati Uniti – le recenti posizioni di Trump devono farci riflettere su come controbilanciare la minaccia di trovarsi senza una difesa comune. In definitiva, i difetti di costruzione dell'Ue si sono visti quando ha dovuto affrontare le prime crisi.

Come ultimo relatore del secondo panel ha preso la parola l'ambasciatore **Susanne Wasum-Rainer**, che ha ribadito che gli Stati membri hanno fallito e sono condannati a fallire fintanto che agiranno in maniera autonoma. Inoltre, i numerosi focolai di crisi che ci circondano rappresentano la cornice entro la quale l'Europa si sta muovendo e dovrà muoversi.

Nonostante il periodo negativo per l'Ue, ci sono ancora ragioni per festeggiare il 25 marzo – data dell'anniversario dei sessant'anni dei Trattati di Roma. Tuttavia, bisognerà raggiungere, in vista di quella ricorrenza, una dichiarazione di intenti che sia rappresentativa di tutti e 27 i paesi dell'Unione, i quali dovranno dichiarare di essere convinti del plusvalore dell'Ue. Ad esempio, ha proposto successivamente l'ambasciatore, rafforzando l'integrazione nel settore della difesa.

La relatrice non ha mancato di rivolgere alcune critiche a quei governi europei (tra cui quello italiano) che per molto tempo hanno messo da parte questo

senso di responsabilità verso gli altri paesi dell'Unione. Difatti, ha continuato l'ambasciatore, quando si parla di crisi si parla troppo poco di ciò che i singoli Stati membri dovrebbero fare e non fanno. Questo senso di responsabilità a livello nazionale dovrà nondimeno essere accompagnato da una ritrovata solidarietà. Ciò sarà fondamentale, dato che è proprio la solidarietà il valore che ha accomunato i paesi dell'Unione all'inizio dell'avventura europea.



Considerazioni finali (da sinistra a destra: Eric Jozsef, Luca Argenta, Ettore Greco)

In conclusione, Wasum-Rainer non ha negato che oltre ad una crisi esistenziale europea ci sia anche una crisi politica ed istituzionale, ponendo l'accento su quella che lei ha definito la "crisi della deliberazione", ovvero: si raggiungono accordi che però non vengono poi rispettati.

### Unione europea: quali opzioni per il suo rilancio?

Dal dibattito sono emerse alcune indicazioni per un rilancio dell'Unione, che possono essere così sintetizzate:

**Maggiore solidarietà:** se l'Ue vorrà uscire unita dalle numerose crisi che stanno erodendo il suo tessuto politico e sociale, gli Stati membri dovranno necessariamente riaffermare – magari durante la conferenza per la celebrazione dei 60 anni dei Trattati di Roma che si terrà a Roma in marzo – la loro volontà a rimanere uniti e lavorare insieme per un'Europa più prospera e sicura. La solidarietà, declinata attraverso un'equa condivisione degli effetti provocati dalle crisi (in primis quella migratoria), dovrà affiancarsi ad una serie di iniziative volte a far sì che le annose questioni che da tempo minacciano la stabilità sociale e politica interna ai singoli paesi, e conseguentemente dell'Unione, possano trovare una soluzione che tenga in considerazione le differenti necessità dei paesi membri.

**Maggiore responsabilità:** i problemi di funzionamento e stabilità dell'Ue dovranno divenire centrali nell'agenda politica degli Stati membri. A fianco di una concreta dimostrazione di solidarietà, gli Stati dovranno assumersi le responsabilità derivanti dall'essere parte di un'Unione. Il principio di responsabilità sottintende una sfida notevole: ciascun paese dovrà necessariamente applicare le decisioni prese in ambito europeo in maniera completa ed efficiente. In questo modo, ogni Stato sarà responsabile del futuro dell'Europa unita, dato che ogni azione intrapresa a livello nazionale volta ad evitare o minare le decisioni prese in seno all'Ue rappresenterà una diretta minaccia all'integrità dell'Unione stessa: questa consapevolezza porterà

ciascuno Stato membro ad essere più responsabile dell'altro e per l'altro.

*Rivedere i metodi decisionali e le scelte:* il metodo intergovernativo ha mostrato i propri limiti di fronte alla gestione delle crisi, portando a decisioni non sempre ottimali sia in termini di efficacia che di legittimità. Questa situazione ha favorito gli interessi nazionali a discapito della cooperazione e della solidarietà tra Stati membri. Perciò, la ricerca di un'Ue stabile, sicura e priva di eccessive diseguaglianze tra paesi, non può che ripartire da nuovi indirizzi politici coadiuvati da un maggior ricorso a procedure decisionali comunitarie.

*Definire obiettivi comuni:* in diversi ambiti, dalla difesa all'energia sino alla politica estera, i paesi membri dovranno ripartire da obiettivi comuni in grado di rispondere alle esigenze dei cittadini europei e agli interessi nazionali. La definizione (e il raggiungimento) di obiettivi comuni non aiuterà solo il consolidamento e l'avanzamento del processo d'integrazione, ma si rivelerà utile nel rispondere alle critiche degli euroscettici e alla costruzione di un'identità comune europea.

*Sguardo al futuro:* sarà l'Europa dei ritrovati nazionalismi, o di una ritrovata Unione? Converrà abbandonare politiche che portano benefici nel breve termine ma effetti indesiderati nel lungo periodo, come si sono rivelate le dure politiche di austerità o l'approssimativa gestione dei flussi migratori. Si tratta peraltro di scelte che hanno favorito l'incremento di rabbia e frustrazione tra cittadini europei, e che hanno facilitato la crescita e la diffusione di movimenti nazionalisti ed euroscettici. Chi siamo e dove siamo diretti sembrano essere le domande più impellenti per risolvere le crisi multiple europee: da quella economica a quella politica e sociale, ma anche identitaria.

*Aggiornato 15 maggio 2017*

### 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](mailto:iai@iai.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi DOCUMENTI IAI

- 17 | 10 Ludovico De Angelis, *L'Unione europea e le sue crisi. Un'opportunità per un nuovo inizio*
- 17 | 09 Andrea Dessì, *Regional (Dis)order in the Middle East: Historical Legacies and Current Shifts*
- 17 | 08 Giuseppe Spatafora, *Trump's Foreign Policy in Asia*
- 17 | 07 Yoichi Otabe, *Reconfirming the Very Basis of G7 Cooperation*
- 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*