

L'Unione europea oltre il trauma: integrazione e solidarietà nell'era post-Brexit e Covid-19

di Eleonora Poli

ABSTRACT

Questo studio analizza l'evoluzione dei concetti di integrazione e solidarietà nell'Unione europea partendo dagli eventi traumatici che hanno caratterizzato il 2020 come la crisi Covid-19 e i difficili negoziati della Brexit. L'analisi si sviluppa lungo due assi: il concetto di integrazione differenziata a fronte della Brexit da un lato, e quello della solidarietà a fronte della crisi da Covid-19 dall'altro. Nelle conclusioni, l'autrice sottolinea come l'integrazione europea, seppur differenziata, debba essere sviluppata accanto a una più forte e sentita cooperazione tra Stati. Quest'ultima non si deve ridurre a un minimo comune denominatore in caso di crisi, ma ambire a divenire il canale principale per un'azione concertata in grado di far fronte alle sfide globali.

Unione europea | Integrazione Ue | Solidarietà | Brexit | Coronavirus

keywords

L'Unione europea oltre il trauma: integrazione e solidarietà nell'era post-Brexit e Covid-19

di Eleonora Poli*

Introduzione

I tentativi dell'Unione europea di far fronte alle crisi multiple degli scorsi anni, legate soprattutto all'economia, all'immigrazione e alla sicurezza ma anche al processo di integrazione stesso, sono stati certamente esasperati nel 2020, l'anno in cui avrebbe dovuto essere lanciata la Conferenza sul futuro dell'Europa, e che invece ha visto il susseguirsi di diversi eventi traumatici. La vittoria elettorale del premier britannico Boris Johnson nel dicembre 2019 ha confermato non solo la volontà di Londra di uscire dall'Ue ad ogni costo, ma anche un progressivo trend di annichilimento dei rapporti tra Ue e Regno Unito. Il culmine è stato forse raggiunto con l'adozione del progetto di legge sul mercato interno (*United Kingdom Internal Market Bill*) da parte del Parlamento britannico e la conseguente decisione della Commissione di lanciare una procedura di infrazione nei confronti del Paese per la violazione degli accordi sull'uscita dall'Ue¹. Nel frattempo, la crisi pandemica da Covid-19 ha assestato un duro colpo agli Stati membri, mettendo a rischio la fiducia nella solidarietà europea. Partendo da questi due elementi di destabilizzazione, la Brexit e la crisi da Covid-19, questo studio analizza l'evoluzione del processo di integrazione e il concetto di solidarietà europeo sviluppando un'analisi a doppio asse. Nella prima parte si focalizza sull'impatto della Brexit non solo sull'integrazione europea ma anche sull'evoluzione della percezione che gli Stati membri hanno di essa. Nella seconda invece analizza il possibile sviluppo del concetto di solidarietà

¹ Vista la riluttanza britannica nel presentare una risposta dettagliata alla Commissione entro i termini stabiliti di un mese, la Commissione potrebbe inviare un parere motivato, fino a deferire il caso alla Corte di Giustizia. Vedi Commissione europea, *Accordo di recesso. La Commissione europea invia una lettera di costituzione in mora al Regno Unito per violazione dei suoi obblighi*, 1 ottobre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1798.

* Eleonora Poli è responsabile di ricerca presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI).

· Paper presentato al secondo appuntamento dei Dialoghi di cittadinanza sul futuro dell'Europa, organizzato il 4 dicembre 2020 dallo IAI in collaborazione con l'Istituto Luigi Sturzo e il Centro Studi sul Federalismo, con il sostegno del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale e della Fondazione Compagnia di San Paolo. Per la realizzazione del presente rapporto si è usufruito del contributo finanziario della Fondazione Compagnia di San Paolo e dell'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967. Le posizioni contenute nel presente rapporto sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

a fronte della crisi da Covid-19, concentrandosi sulla possibile creazione di precedenti importanti per una maggiore coordinazione strutturata tra gli Stati membri. In conclusione si forniscono alcune raccomandazioni partendo dall'idea che un'integrazione europea efficace e funzionante non può prescindere da una più stretta solidarietà.

1. L'integrazione ai tempi dell'Ue post-Brexit

La natura differenziata del processo di integrazione europea è certamente insita nell'eterogeneità dei Paesi membri². Già nel 2013 Dirk Leuffen, Berthold Rittberger e Frank Schimmelfennig sottolineavano che in oltre la metà delle aree politiche europee non c'è un'applicazione uniforme e non tutti gli Stati membri sono soggetti alle stesse norme comunitarie³. Un certo grado di differenziazione ha sempre fatto parte del processo di integrazione europea sin dal Trattato di Roma, e dalla creazione dell'eurozona e dell'area Schengen in poi questa tendenza alla differenziazione si è ulteriormente consolidata, permettendo ad alcuni Paesi membri di istituzionalizzare degli *opt-out* in diverse aree politiche. Tuttavia è innegabile che la questione del futuro dell'integrazione europea e della sua differenziazione sia stata esacerbata dalla Brexit⁴.

Se in passato l'idea di integrazione differenziata poteva sembrare a molti un modo per adattare l'eterogeneità all'interno di un'Unione europea a più velocità, il cui destino era però quello di riconciliarsi in un'Unione sempre più stretta. La differenziazione ha poi assunto nuove dimensioni istituzionali, politiche e legali, esasperate proprio dall'attivazione dell'articolo 50 che, come previsto dal Trattato di Lisbona, ha consentito al governo britannico di dare inizio all'iter formale che porterà il Paese fuori dall'Ue. Di fatto, prima di indire il referendum e arrivare alla decisione referendaria sulla Brexit, l'allora primo ministro David Cameron aveva tentato di ottenere più benefici dall'Ue, puntando proprio sull'idea che l'Ue dovesse avere una struttura più flessibile, in grado di accogliere la diversità dei suoi membri, contemplando forme di integrazione economica e politica più o meno stringenti, secondo un modello di integrazione sì differenziata, ma "à la carte"⁵.

² Frank Schimmelfennig, "The Choice for Differentiated Europe: An Intergovernmentalist Theoretical Framework", in *Comparative European Politics*, vol. 17, n. 2 (aprile 2019), p. 176-191; Marco Brunazzo, "The Evolution of EU Differentiated Integration between Crises and Dilemmas", in *EU IDEA Research Papers*, n. 1 (ottobre 2019), <https://euidea.eu/?p=747>; R. Daniel Kelemen, Anand Menon and Jonathan Slapin, "Wider and Deeper? Enlargement and Integration in the European Union", in *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n. 5 (2014), p. 647-663.

³ Dirk Leuffen, Berthold Rittberger e Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2013.

⁴ Frank Schimmelfennig, "Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union", in *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n. 8 (2018), p. 1154-1173.

⁵ Benjamin Leruth, Stefan Gänzle e Jarle Trondal, "Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities", in *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, n. 6 (novembre 2019), p. 1383-1394, <https://doi.org/10.1111/jcms.12957>.

Il Regno Unito non era però il solo a sostenere la necessità di una differenziazione sempre più accentuata. In risposta alle crisi multiformi che l'Ue sta affrontando dal 2008 – dalla crisi economica a quella dei debiti sovrani, dal problema del terrorismo alla questione migratoria – la differenziazione ha iniziato ad essere sostenuta da numerosi leader europei, anche quelli più a favore dell'Ue, divenendo anche uno dei cinque scenari che la Commissione europea ha descritto nel Libro bianco sul futuro dell'Europa del 2017. Secondo l'analisi della Commissione, in uno scenario in cui alcuni Stati membri dell'Ue a 27 volessero fare di più in comune, ci potrebbero essere delle "coalizioni dei volenterosi" che decidono di cooperare in aree politiche specifiche come "la difesa, la sicurezza interna, la fiscalità o le questioni sociali"⁶. Ciò suggerisce che, in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, la Commissione stava già considerando un'Unione sempre più differenziata come una delle strade da percorrere.

Il dilemma, esacerbato proprio dalla Brexit, resta quello che l'integrazione differenziata possa alla lunga stimolare un'ulteriore eterogeneità, minare il fragile senso di un'identità europea comune e innescare tendenze di disintegrazione. Di fatto ad oggi questo non è avvenuto. Le lungaggini burocratiche (ci vollero diversi mesi perché l'ex premier britannico Theresa May attivasse l'articolo 50 e ripetuti richiami da parte della Commissione) e le crisi politiche che il Regno Unito ha attraversato dal 2016 (dal referendum ad oggi ha avuto ben tre diversi premier e due elezioni in meno di quattro anni) hanno fatto desistere molti leader politici euroscettici a sostenere l'avvio di iter simili nei loro Paesi. Ad oggi nessun partito nazionale, nemmeno tra i più anti-europei, porta avanti l'idea di un'uscita dall'Unione europea senza se e senza ma, propendendo piuttosto per un'agenda riformista dell'Unione europea, con accenti più o meno critici⁷. Partiti come il Rassemblement National guidato da Marine Le Pen o la Lega di Matteo Salvini, che prima erano in prima linea per referendum analoghi a quello sulla Brexit in Francia ed in Italia, sono divenuti molto più moderati sul tema, adottando posizioni in continua evoluzione ma che sostanzialmente ipotizzano il mantenimento del mercato unico e lo smantellamento, a seconda delle necessità dettate dalle politiche interne, di altre forme di integrazione.

D'altro canto proprio la recente crisi pandemica da Covid-19 ha evidenziato maggiormente la necessità di cooperare a livello europeo per far fronte a problemi di natura globale. In sostanza se il futuro dell'integrazione europea sarà basato sulla differenziazione, come lo è oggi, questo non significa che ci sarà una disintegrazione. Al contrario, la maggioranza dei cittadini dell'Ue continua a chiedere più cooperazione europea non solo in risposta alla pandemia ma anche

⁶ Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'Ue a 27 verso il 2025* (COM/2017/2025), 1 marzo 2017, p. 11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017DC2025>.

⁷ Benjamin Leruth, Stefan Gänzle e Jarle Trondal, "Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities", cit.

in un'ampia gamma di sfide globali, dalla lotta al terrorismo alla protezione dell'ambiente⁸.

Come sottolineato da Nicoletta Pirozzi e Matteo Bonomi, se è impossibile pensare a un modello di integrazione a 27 che inglobi tutte le aree politiche economiche e sociali, vista la presenza di numerose divergenze in diversi ambiti che vanno dalla politica estera, all'immigrazione, alla sicurezza e alla gestione dell'economia, la differenziazione risulta essere l'unica soluzione perché un'integrazione efficace dell'Ue o almeno di quei Paesi che lo vogliono, possa avanzare. Di fatto l'integrazione differenziata è ormai non solo la via necessaria, ma anche quella auspicabile per affrontare le sfide attuali e rendere l'Unione più resiliente e reattiva. Un esempio lampante è costituito dalla Pesco, che eludendo la diatriba sulla necessità di un esercito europeo – anche a fronte della Brexit, vista l'importanza strategico-militare del Regno Unito – ha permesso all'Ue di avviare una cooperazione strutturata e permanente nel settore della difesa, consentendo a gruppi di Stati membri di unire le forze militari attraverso accordi flessibili⁹.

Ovviamente occorre strutturare la differenziazione in maniera da renderla legittima dal punto di vista democratico e sostenibile dal punto di vista della *governance*. Ad esempio la percepita mancanza di democraticità all'interno della complessa architettura di cooperazione economica dell'eurozona, esacerbata soprattutto nel 2015 dalla crisi greca e usata anche, sebbene in forma più propagandista, nella campagna precedente il referendum della Brexit, rischia di minare la legittimità dello stesso processo di integrazione europeo. Per questo sia il Parlamento europeo che quelli nazionali dovrebbero acquisire un maggiore potere decisionale. Inoltre, se è vero che il quadro dei trattati esistenti permette già forme di cooperazione rafforzata, a medio termine sarà necessaria una loro riforma. Ad esempio la regola dell'unanimità per il processo decisionale intergovernativo dovrebbe essere abbandonata e sostituita da una maggioranza qualificata in alcuni settori chiave della politica estera, di sicurezza e di difesa.

In altre parole, al di là della Brexit e dei suoi strascichi, il futuro differenziato dell'Unione si deve basare su un'integrazione più profonda tra diversi Paesi, anche se selettiva, in cui però le istituzioni comunitarie giochino un ruolo centrale come guida, nonché su una migliore democrazia a tutti i livelli.

⁸ Ivan Krastev e Mark Leonard, "Europe's Pandemic Politics: How the Virus Has Changed the Public's Worldview", in *ECFR Policy Briefs*, giugno 2020, https://www.ecfr.eu/publications/summary/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview.

⁹ Nicoletta Pirozzi e Matteo Bonomi, "A New Idea of Europe: The Challenge of Flexibility", in *IAI Commentaries*, n. 19|04 (gennaio 2019), <https://www.iai.it/it/node/9928>.

2. La solidarietà ai tempi dell'Ue post-Covid

Il concetto di solidarietà non è soltanto un principio di ordine morale ma anche una priorità politica alla base del progetto di integrazione europea sin dalla sua fondazione. Dalla Dichiarazione Schuman e dai Trattati di Roma in poi, la solidarietà è stata intesa come via per la pacificazione europea. La necessità di agire con spirito di solidarietà per salvaguardare gli interessi comuni europei è stata poi evidenziata sia dall'Atto unico europeo del 1986 sia dal Trattato di Maastricht. Negli anni '80 il concetto di solidarietà era maggiormente legato alla necessità di costruire un mercato comune, ma poi ha via via acquisito una valenza sempre più ampia rispetto allo sviluppo di un'identità europea¹⁰. Nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea viene sottolineato come lo scopo dell'Ue sia di approfondire la solidarietà, che non solo viene definita come un valore fondante dell'Ue (art. 2 Tue) ma anche come la base per combattere l'esclusione sociale e la disegualianza (art. 3 Tue). La solidarietà è inoltre un principio guida dell'azione europea nella scena interazionale (art. 21 Tue) e della sua politica estera e di sicurezza (art. 24 e 31 Tue). Da ultimo, l'articolo 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non solo continua questo impegno, ma lo espande, introducendo una clausola di solidarietà che impegna gli Stati membri dell'Unione europea a essere solidali tra loro in situazioni di crisi causate da catastrofi naturali o provocate dall'uomo e da attacchi terroristici¹¹.

Questi sviluppi e l'ancoraggio del principio di solidarietà ai Trattati dell'Ue sembrano stabilire una sorta di linea guida per una stretta collaborazione tra Stati membri. Tuttavia la solidarietà come principio base dell'integrazione europea è spesso minata da due fattori. Non vi sono meccanismi sanzionatori stringenti per quei Paesi che non promuovano azioni di solidarietà e la natura della risposta di solidarietà a uno Stato membro che ne faccia richiesta si basa prevalentemente su interessi nazionali e politici, e quindi può variare non solo da Paese a Paese ma anche da governo a governo. In altre parole, nonostante la sua valenza morale e politica, il concetto di solidarietà è vago e spesso inteso più come un desiderio che una realtà¹². In effetti, a fronte dell'esplosione della pandemia da Coronavirus

¹⁰ Claudia Berchtold, *Solidarity in the EU: Wishful Thinking or Status Quo? Analysing the Paradox of EU Solidarity and National Sovereignty in Civil Protection in the Context of Art. 222 TFEU (Solidarity Clause)*, Tesi, Leibniz Universität Hannover, 2020, <https://doi.org/10.15488/9245>.

¹¹ Andrea Sangiovanni, "Solidarity in the European Union", in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 33, n. 2 (2013), p. 213-241. La clausola di solidarietà deve essere invocata dalle autorità politiche di uno Stato membro, vittima di una situazione senza precedenti, sulla base di una decisione interna, indirizzandosi alla Commissione (Direzione generale per gli aiuti umanitari e la protezione civile) e notificando simultaneamente la decisione alla Presidenza del Consiglio dell'Ue. Solo dopo l'attivazione della clausola da parte di uno Stato membro con le modalità sopra descritte, l'Unione europea può intervenire. L'attivazione sembrerebbe comportare un vero e proprio obbligo giuridico di prestare assistenza, anche se nell'adempiere a tale obbligo gli Stati membri sono liberi di adottare le misure che ritengono più opportune, sia pur nel rispetto del principio di buona fede e in uno spirito di leale collaborazione. Joshua Cohen e Charles F. Sabel, "Sovereignty and Solidarity: EU and US", in Jonathan Zeitlin e David M. Trubek (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2003, p. 345-375.

¹² Claudia Berchtold, *Solidarity in the EU: Wishful Thinking or Status Quo?*, cit.

in Italia, le prime reazioni di alcuni Stati membri sono state tutt'altro che solidali. Si veda ad esempio la chiusura unilaterale delle frontiere attuata da Paesi come l'Austria e i Visegrád e le limitazioni della cooperazione politica ed economica con il divieto temporaneo di vendere attrezzature mediche da parte di alcuni Paesi come la Francia e la Germania.

Tuttavia, superato il periodo iniziale di reazione alla crisi, la solidarietà intra-europea non è mai cessata di esistere. Secondo l'*European Solidarity Tracker* dell'European Council on Foreign Relations, da marzo a settembre 2020 si sono registrate 144 azioni di aiuto sanitario con donazioni di attrezzature e azioni di mutuo soccorso da parte di medici, 127 azioni coadiuvanti come ad esempio la creazione di corridoi umanitari per permettere ai cittadini di uno Stato membro bloccati in un altro Paese europeo di rientrare in patria e 236 dichiarazioni di solidarietà¹³. Inoltre le istituzioni dell'Unione europea hanno assunto un ruolo fondamentale nel coordinamento di una risposta europea alla crisi. La Commissione ha consentito la massima flessibilità sulle regole di bilancio, lo strumento SURE sta mitigando i rischi di disoccupazione attraverso sovvenzioni ai sistemi di cassa integrazione nazionali e la Banca centrale europea ha deciso di aumentare temporaneamente gli acquisti di obbligazioni nazionali. Inoltre, il pacchetto Next Generation EU concordato dagli Stati membri nel luglio 2020 garantirà sovvenzioni e prestiti ai Paesi più colpiti¹⁴. Gli Stati membri dell'area dell'euro possono inoltre decidere di attivare altre misure di prestito con condizioni minime per coprire i costi sanitari relativi al Covid-19, come la linea di credito fornita dal Meccanismo europeo di stabilità.

Va sottolineato che l'eccezionale mobilitazione di solidarietà che si è registrata è probabilmente legata anche alla situazione emergenziale e alla natura della pandemia stessa. In effetti, diversamente dalle crisi precedenti, la pandemia di Coronavirus ha colpito tutti i Paesi membri in maniera simmetrica. Anche se non tutti i Paesi europei ne hanno sofferto l'impatto e le conseguenze allo stesso modo, nessuno è stato risparmiato dalle conseguenze economiche, politiche, sociali e sanitarie causate dal diffondersi del Covid-19. Questo ha sicuramente spinto i governi europei a guardare al di là dei propri confini per organizzare una risposta collettiva. Il dubbio che rimane è però relativo al futuro della solidarietà europea. La speranza è che le conseguenze della pandemia da Covid-19 possano rappresentare un precedente di utilizzo efficace dei meccanismi di solidarietà, che permetterà ai Paesi membri di rafforzare la cooperazione e quindi di fatto l'integrazione. L'attuazione del Next Generation EU è sicuramente il primo passo, che potrebbe in futuro portare ad esempio a un sistema permanente di comunitarizzazione del debito e a un'Unione fiscale. Inoltre anche la prospettiva dei cittadini europei

¹³ Claire Busse et al., *European Solidarity Tracker*, aggiornato a novembre 2020, <https://www.ecfr.eu/solidaritytracker>.

¹⁴ Eleonora Poli, "Is European Solidarity in a Coma? A View from Italy", in Sophia Russack (a cura di), *EU Crisis Response in Tackling Covid-19. Views from the Member States*, EPIN Report, aprile 2020, p. 11, <https://epin.org/wp-content/uploads/2020/04/EU-crisis-response-in-tackling-Covid-19.-Views-from-the-Member-States-5.pdf>.

sembra cambiata. Secondo un sondaggio di Politico il Covid-19 ha permesso agli europei di diventare più consapevoli delle condizioni di altri cittadini al di là dei confini nazionali e tre quarti degli intervistati crede nella necessità di essere solidali gli uni con gli altri¹⁵.

Conclusioni

Secondo l'analisi sviluppata sopra, già prima del referendum sulla Brexit i negoziati sulla membership britannica condotti dal premier Cameron rischiavano di rafforzare l'idea di un'integrazione differenziata intesa non tanto come strumento utile a far fronte alla crescente eterogeneità dei Paesi europei ma come via di fuga che avrebbe permesso di applicare riduzioni selettive per livello e profondità di integrazione a seconda degli interessi nazionali contingenti, contribuendo così ad azioni di politica interna ed esterna europea ancora meno solidali, più deboli o inefficaci¹⁶. In seguito il risultato del referendum sulla membership Britannica ha diffuso inizialmente il timore che la Brexit potesse portare l'Unione europea al collasso. Paradossalmente, però, uno dei meriti del lungo iter negoziale della Brexit, che è ancora in corso, è stato proprio quello di aver stimolato un processo inverso, con un più decisivo impegno da parte dei 27 Stati membri rimanenti verso una maggiore cooperazione a livello europeo non solo nel far fronte comune nei negoziati con il Regno Unito, ma anche in altri campi, dalla difesa al recente accordo sull'immigrazione¹⁷. Sicuramente altamente differenziato, il modello di integrazione europeo non è stato quindi disintegrato dalla Brexit¹⁸.

Tuttavia, parallelamente a una generale accettazione dell'integrazione differenziata come *modus operandi* europeo, il concetto di solidarietà è progressivamente diventato largamente flessibile, lasciando spazio ai tentativi da parte degli Stati membri di rinegoziarlo o contestarlo¹⁹. La Brexit ha spinto gli Stati membri a una generale presa di coscienza di come una maggiore integrazione, sebbene differenziata, sia l'unico modo per contare in un ordine globale che è ancora

¹⁵ Laurenz Gehrke, "Pandemic Has Left Europeans Thirsty for Change, Poll Finds", in *Politico*, 16 luglio 2020, <https://www.politico.eu/article/pandemic-has-made-europeans-thirsty-for-change-poll-finds>.

¹⁶ Kenneth Dyson e Angelos Sepos, "Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration", in Kenneth Dyson e Angelos Sepos (a cura di), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 3-23; Frank Schimmelfennig, "Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union", cit.; Benjamin Leruth, Stefan Gänzle e Jarle Trondal, "Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities", cit.

¹⁷ Commissione europea, *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Domande e risposte*, aggiornato 30 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_1707.

¹⁸ Vivien Schmidt, "Europe's 'Soft-Core' Future of Differentiated Integration", in *Social Europe*, 28 novembre 2019, <https://www.socialeurope.eu/?p=60768>.

¹⁹ Asimina Michailidou e Hans-Jörg Trenz, "European Solidarity in Times of Crisis: Towards Differentiated Integration", in Jozef Bátorá e John E. Fossum (a cura di), *Towards a Segmented European Political Order. The European Union's Post-crisis Conundrum*, London/New York, Routledge, 2019, p. 132-151.

basato sul multilateralismo ma che è costantemente messo in discussione da nazionalismi e da tentativi di egemonie regionali. Allo stesso modo, la crisi Covid-19 sembra non aver distrutto la solidarietà alla base del progetto europeo, ma l'ha al contrario rafforzata. Se in un primo momento molti Paesi membri hanno risposto chiudendosi in sé stessi, sia le istituzioni che i governi europei hanno poi dimostrato di sapere e voler agire solidalmente.

In altre parole, per superare questi eventi traumatici risulta evidente che l'Unione europea deve approfondire la propria integrazione anche attraverso progetti di differenziazione e rafforzare i meccanismi di solidarietà intra-europei. Sicuramente bisogna evitare che una maggiore differenziazione dell'integrazione europea porti a un disgregamento, con maggiori disuguaglianze sociali e strutturali tra e all'interno degli Stati membri, o a una frammentazione dello spazio europeo di solidarietà, con conseguente impatto negativo sulla coesione sociale²⁰. Perché ciò non avvenga è necessario che le istituzioni europee rimangano centrali nella definizione delle linee politiche guida dell'Ue, ma anche che i processi decisionali diventino più democratici – includendo maggiormente il Parlamento europeo, le assemblee nazionali e in ultima analisi i cittadini europei – e meno stringenti, andando oltre l'unanimità quando necessario o auspicabile. In questo frangente, considerando l'eterogeneità dei 27 Paesi membri, l'Unione europea può uscire rafforzata dalle molteplici crisi solamente tramite il consolidamento di un'integrazione differenziata efficace e la creazione di meccanismi di solidarietà permanenti che permettano una condivisione reale dei rischi tramite strumenti come il Next Generation EU.

aggiornato 4 dicembre 2020

²⁰ Asimina Michailidou e Hans-Jörg Trenz, "European Solidarity in Times of Crisis: Towards Differentiated Integration", in *ARENA Working Papers*, n. 5/2018 (giugno 2018), <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2018/wp-05-18.html>.

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via dei Montecatini, 17 - I-00186 Roma, Italia

T +39 06 3224360

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 20 | 21 Eleonora Poli, *L'Unione europea oltre il trauma: integrazione e solidarietà nell'era post-Brexit e Covid-19*
- 20 | 20it Ester Sabatino e Alessandro Marrone, *L'Europa della Difesa nel nuovo (dis)ordine mondiale: scelte per l'Italia*
- 20 | 20 Ester Sabatino and Alessandro Marrone, *Europe of Defence in the New World (Dis)Order: Choices for Italy*
- 20 | 19 Eleonora Poli, *La politica estera europea tra Mediterraneo e Atlantico*
- 20 | 18 Alessandro Marrone and Michele Nones, *The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead*
- 20 | 17 Alessandro Marrone and Ester Sabatino, *Defence G2G Agreements: National Strategies Supporting Export and Cooperation*
- 20 | 16 Alessandro Marrone, Michele Nones e Ester Sabatino, *La regolamentazione italiana degli accordi G2G nel settore della difesa*
- 20 | 15 Marta Pacciani, *Il futuro dell'Onu e il ruolo dell'Italia ai tempi del Covid-19*
- 20 | 14 Camellia Mahjoubi, *Italy and the Libyan Crisis: What Lessons for Foreign Policy?*
- 20 | 13 Camellia Mahjoubi, *The Impact of COVID-19 on State-Society Relations in North Africa*