

**Pietro Francesco Carlo**

**LA FRENATA DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE COMUNITARIA  
E LE SPERANZE DELLA RECENTE DICHIARAZIONE DI ROMA**

ABSTRACT. L'articolo esamina i fattori che negli ultimi anni hanno rallentato e messo in discussione il processo di integrazione comunitario. In particolare il lavoro evidenzia come tali fattori non possono essere ricondotti a delle semplici contingenze politiche o economiche, ma sono frutto di limiti intrinseci alla costruzione europea. L'articolo mette altresì in rilievo come la recentissima dichiarazione di Roma possa essere il punto di partenza per ripensare su basi nuove e più aperte la dimensione sociale dell'Unione europea.

**Premessa**

Da diversi anni il grande processo storico di integrazione politica tra i Paesi europei, culminato nel consolidamento e nell'espansione dell'Unione europea, appare se non in crisi quantomeno rallentato al punto da veder messi in discussione i risultati da esso finora raggiunti e soprattutto gli sviluppi che esso potrà avere nell'immediato futuro.

In pratica si è creato sia tra gli attori politici sia tra i cittadini un clima di sfiducia attorno alle istituzioni e alle politiche dell'Unione che sono viste sempre di più come lontane dai bisogni delle popolazioni dei vari Stati membri, alle quali in molti casi impongono decisioni contrarie ai loro interessi o comunque difficili da comprendere.

A ciò sembra poi essersi associato un certo declino dell'Europa dal punto di vista politico, economico ed etico con il conseguente indebolimento del suo ruolo internazionale.

Volendo semplificare, si può dire che le difficoltà che sta incontrando il processo di integrazione comunitaria è attestato da una molteplicità di fattori:

- il risentimento delle popolazioni dei Paesi in crisi finanziaria verso le misure di austerità richieste dall'Unione europea;
- il ritorno di certi egoismi nazionali che sembravano sopiti soprattutto per quanto concerne il problema immigrazione;
- l'affermazione di partiti e movimenti politici antieuropeisti e xenofobi il cui successo elettorale riflette un sentimento di ostilità dei cittadini degli Stati membri verso l'Unione europea;
- la Brexit.

Tali fattori potrebbero anche essere visti come contingenti e, quindi, destinati a scomparire assieme alle difficoltà dell'Unione. Sennonché, essi paiono essere il sintomo di un male molto più profondo.

### **1. Crisi dei debiti sovrani e incapacità del modello del mercato comune**

L'Unione europea richiede che gli Stati membri rispettino certi requisiti non solo dal punto di vista politico ma anche nell'ottica della finanza pubblica. Ancora oggi vi sono però degli Stati con forti squilibri di bilancio. Alcuni di questi Stati, almeno sino a qualche tempo fa, erano appellati con l'acronimo tutt'altro che lusinghiero di PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna).

Qualche anno fa la situazione si è deteriorata a tal punto che alcuni di questi Stati non riuscivano più a collocare i loro titoli di debito. L'Unione europea ha allora chiesto ai rispettivi governi di adottare delle misure per risanare i loro bilanci, misure che si sono tradotte in un aumento delle tasse e in una diminuzione della spesa per i servizi pubblici.

L'adozione di queste misure ha finito tuttavia con il pesare sui cittadini, aggravando ulteriormente la crisi economica iniziata qualche anno prima. Assai drammatica si è rivelata la situazione in Grecia dove gran parte della popolazione ha visto diminuire il proprio benessere. Per quanto le responsabilità di ciò che è successo fossero da addebitare anche e soprattutto alla miopia dei governi nazionali, si è generata una forte protesta nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea e un atteggiamento assai critico nei confronti della

Germania della cancelliera Merkel<sup>1</sup>, lo Stato europeo con maggiore influenza politica che ha spinto per l'adozione delle misure finanziarie sopra richiamate.

Aldilà delle responsabilità dei soggetti coinvolti, la vicenda della crisi del debito ha messo in evidenza una certa mancanza di coesione e di solidarietà tra Stati con finanze pubbliche sane e Stati con problemi di bilancio. Tutto ciò ha finito con il minare la fiducia di molti cittadini verso la costruzione europea.

È comunque da ritenere che le vicende dei debiti sovrani siano soltanto la punta dell'iceberg di una problematica più profonda che coinvolge l'Unione europea.

Le dinamiche economiche negative che si sono verificate a livello mondiale negli ultimi vent'anni – a cominciare dall'affermazione delle economie emergenti (e della relativa delocalizzazione verso queste aree) e dalla propagazione della bolla dei mutui subprime dagli USA al resto del mondo – hanno finito con il cambiare il volto della società europea con un aggravamento

---

<sup>1</sup> Si rimanda a S. Bolgherini, F. Grotz (a cura di), *La Germania di Angela Merkel*, Il Mulino, Bologna 2010.

del disagio sociale, un impoverimento del ceto medio e una concentrazione del potere economico e finanziario nelle mani di pochi<sup>2</sup>.

Sembra potersi affermare che si sta esaurendo quello che in questi sessant'anni è stato il vero motore dell'integrazione comunitaria, ossia il modello del mercato comune, il quale, in un contesto interno ed esterno che rispetto ai decenni precedenti si è fatto decisamente più complicato, appare sempre meno in grado di garantire la coesione sociale e di affrontare efficacemente disuguaglianze, disoccupazione strutturale e povertà crescente. E l'Unione monetaria, fino a quando sarà limitata alla sola politica monetaria e non implicherà un governo comune dell'economia, è con tutta probabilità destinata ad accrescere le perplessità attuali sul modello del mercato comune<sup>3</sup>.

## **2. Emergenza immigrazione e il problema degli Stati dell'Est**

La crisi in alcuni paesi del mondo arabo e le condizioni di forte disagio in cui vivono le popolazioni dell'Africa sub-sahariana (dove è in corso una spaventosa siccità che coinvolge venti milioni di persone) alimentano enormi

---

<sup>2</sup> Vedasi, fra gli altri, C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano 2015.

<sup>3</sup> Sul rapporto tra le problematiche legate all'area euro a quelle dell'Unione vedasi R. Di Quirico, *Crisi dell'euro e crisi dell'Europa*, Carocci, Roma 2017.

flussi migratori verso l'Europa. La consistenza dei fenomeni migratori pone il problema della loro gestione e, quindi, delle risorse da destinare all'accoglimento degli immigrati<sup>4</sup>.

È chiaro che in una costruzione politica unitaria e solidale i costi per l'accoglienza agli immigrati dovrebbero essere equamente ripartiti tra tutti gli Stati membri anche nella prospettiva di alleviare gli oneri per quegli Stati di frontiera, come l'Italia, dove i profughi arrivano per primi. Tuttavia, sulla questione immigrati sono emersi egoismi nazionali in alcuni Paesi che hanno contestato il riparto delle quote dei profughi definito dall'Unione europea e si sono rifiutati di essere solidali con gli altri Paesi o hanno cercato di far ricadere su di essi gli oneri dell'accoglienza.

Addirittura non è mancato chi – a distanza di quasi tre decenni dalla caduta del muro di Berlino – ha innalzato o pensato di innalzare nuovi muri. L'atteggiamento dei governi riflette quello delle opinioni pubbliche nazionali che appaiono spesso diffidenti se non ostili verso l'accoglienza agli immigrati e di conseguenza critiche nei confronti delle istituzioni dell'Unione che cercano di far passare un approccio solidaristico alla problematica dell'immigrazione.

---

<sup>4</sup> Sulle politiche apprestate dall'Unione Europea per far fronte all'emergenza immigrazione si rimanda alla pubblicazione della Commissione Europea, *L'UE e la crisi dei rifugiati*, scaricabile gratuitamente dal sito <http://bookshop.europa.eu/>.

A peggiorare la situazione sono stati i sanguinosi attentati terroristici avvenuti in questi anni in Francia, Belgio, Germania – i quali pur non imputabili in alcun modo ai flussi migratori – hanno avuto come effetto quello di amplificare i sentimenti di chiusura e ostilità delle popolazioni dei vari Stati.

È bene osservare che gli ostacoli maggiori per quanto concerne l'accoglimento degli immigrati sono arrivati dai Paesi dell'Est europeo, tra gli ultimi a entrare a far parte dell'Unione, considerazione che ci porta ad accennare a un altro aspetto delicato dell'intera questione.

Oltre due lustri orsono l'ingresso di questi Paesi, un tempo satelliti dell'URSS, era stato salutato assai positivamente. A distanza di tutti questi anni non si può non constatare con una certa amarezza che la loro presenza all'interno dell'Unione cominci a creare non pochi problemi.

Anche a volere prescindere dalle spinte di tipo autoritario che spesso ci sono in tali Stati in cui la democrazia non si è ancora ben assestata dopo l'esperienza del socialismo reale, deve mettersi in evidenza che in un'Europa a ventisette o a ventotto membri risulta molto più difficile assumere delle decisioni coerenti rispetto a quando i membri dell'Unione erano circa la metà di quelli odierni.

Ciò assume maggiore risalto ove si consideri che l'ampliamento a Est dell'Unione ha finito per modificarne il profilo originario, rendendone fragile la coesione politica prima ancora che quella economica o territoriale.

In questa prospettiva diventa difficile parlare di ulteriori allargamenti anche in virtù del fatto che lo Stato più importante candidato a far parte dell'Unione, ossia la Turchia di Erdogan, sta vivendo una situazione assai delicata sul piano interno e internazionale.

### **3. Populismo ed euroscetticismo. La Brexit**

Lo scetticismo e l'ostilità aperta di parte delle opinioni pubbliche nazionali verso le istituzioni comunitarie si sono tradotte nell'affermazione elettorale di movimenti e partiti politici antieuropeisti e dai tratti xenofobi<sup>5</sup>. A prescindere dalle posizioni estreme assunte da certi partiti, non si può non notare come in Europa sia divenuto frequente parlare di sovranità nazionale, quella sovranità nazionale contro cui nel 1918 sul «Corriere della Sera» Luigi Einaudi si era scagliato indicandola come causa delle guerre.

---

<sup>5</sup> Cfr. AA.VV., *Contro l'Europa. La sfida dei partiti euroscettici*, Epoké, Novi Ligure 2014; Pasquinucci D., Verzichelli L. (a cura di), *Contro l'Europa*, Il Mulino, Bologna 2016.



Si accennava poco fa alle problematiche connesse alla presenza nell'Unione degli Stati usciti dalla soggezione all'URSS; ebbene, almeno in due di questi Stati, Polonia e Ungheria, il riferimento alla sovranità nazionale è una costante della politica nazionale.

Ma l'ondata che preme su un ritorno alla sovranità nazionale da contrapporre alla fiducia nei confronti dell'Europa è forte anche nell'Occidente dell'Unione là dove ci sono i sei Paesi fondatori.

Le recentissime elezioni olandesi sono state seguite con non poca apprensione a Bruxelles e nelle capitali dei singoli Stati per il timore che il partito di destra contrario all'Unione europea potesse vincere le elezioni. Così non è stato; tuttavia, non può certo dirsi che l'ondata euroscettica sia destinata a esaurirsi nel Paese dei tulipani, avendo comunque gli euroscettici accresciuto, sia pure lievemente, il numero di seggi in Parlamento. Del resto, quanto avvenuto in Olanda non ha certo contribuito a far scemare più di tanto il timore per un'affermazione elettorale dei partiti euroscettici nelle imminenti elezioni in Francia e in Germania.

Sicuramente il successo elettorale di certi partiti può essere visto anche come la conseguenza della sussistenza tra gli elettorati nazionali di tendenze

populiste, tendenze peraltro riscontrabili anche fuori dell'Europa nel ricco Occidente.

È però un dato di fatto che l'Unione europea con i suoi valori democratici non è riuscita a creare un argine efficace contro il populismo e anzi ne è pure, anche se involontariamente, una delle cause, come dimostra il fatto che demagogismo e antieuropeismo marciano spesso di pari passo.

Sembra dunque potersi affermare che l'Europa non è riuscita a dare delle risposte credibili alle tante istanze che provengono dalle diverse società civili nazionali con l'inevitabile risultato che queste le si sono rivoltate contro.

È lecito così supporre che gli stessi orientamenti politici antieuropeisti non sarebbero così rilevanti se non trovassero fertile terreno in un'azione politica dell'Unione meno credibile rispetto a quanto potrebbe essere.

D'altro canto proprio grazie all'azione di uno di questi partiti lo scorso 23 giugno si è arrivati al clamoroso risultato nel referendum britannico dove il 54% degli elettori ha votato per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea<sup>6</sup>.

Il risultato del referendum supera ampiamente i confini britannici e genera timori sul futuro dell'Unione europea. Sino a qualche anno fa la preoccupazione

---

<sup>6</sup> Sul possibile impatto del referendum britannico vedasi G. Baldini (a cura di), *La Gran Bretagna dopo la Brexit*, Il Mulino, Bologna 2016.

dell'Unione europea era essenzialmente quella di fare entrare nuovi Stati al suo interno. L'ipotesi che uno Stato membro potesse defilarsi non era praticamente presa in considerazione. Oggi invece si assiste alla volontà espressa dalla maggioranza di un popolo per l'uscita dal suo paese dall'Unione europea con la prospettiva che in futuro posizioni politiche antieuropeiste possano cavalcare l'onda e proporre ai loro cittadini la scelta di uscire dall'Unione europea.

#### **4. La Dichiarazione di Roma come punto di partenza per superare le difficoltà attuali**

Cerchiamo adesso di capire meglio le ragioni alla base del contesto poco delineato.

È innegabile che dal 1957 a oggi il processo di integrazione europea ha compiuto enormi progressi. Basti pensare che dai 6 paesi originari si è passati agli attuali 28 (considerando ancora il Regno Unito), molti dei quali adottano l'euro.

Tuttavia, a questi progressi politici non sono seguiti forse significativi progressi nella consapevolezza che gli europei hanno della loro appartenenza a una casa comune.

Va detto innanzitutto che sembra esserci un distacco tra le istituzioni comunitarie e gli individui su cui le decisioni assunte da queste sono destinate a ricadere. È, infatti, diffusa la convinzione che a Bruxelles o a Francoforte prevalgano la burocrazia e la tecnocrazia col risultato che nessun peso viene dato ai sacrifici anche molto gravosi che le misure adottate dall'Unione europea possono avere nei confronti delle persone comuni (come appunto si è contestato a proposito delle politiche di austerità finanziaria imposte ai Paesi alle prese con la crisi dei debiti sovrani).

Se l'opinione di un'Unione europea dominata da burocrati e tecnocrati è tutta da dimostrare, è tuttavia innegabile che una siffatta opinione è sintomo di diffidenza, se non di ostilità di molti individui verso gli organi comunitari. La verità è che tantissime persone all'interno dell'Europa non conoscono nemmeno i nomi delle personalità che ricoprono le principali cariche comunitarie e neppure sanno quali siano e come funzionano le istituzioni dell'Unione europea.

Se le basi di partenza sono queste non stupisce che i cittadini percepiscano tali istituzioni come qualcosa di avulso dalle loro esigenze quotidiane mentre le loro decisioni appaiono incomprensibili. Pare potersi sostenere che il processo di integrazione comunitaria sia avvenuto quasi unicamente grazie all'azione dei governi senza il necessario coinvolgimento dei popoli.

Se così è stato, un grave errore è stato commesso in quanto una costruzione politica complessa come l'Unione europea per poter essere accettata necessita che i vari popoli si riconoscano nelle sue istituzioni. Nel contempo il mancato coinvolgimento dei popoli ha implicato l'assenza di quella coesione e solidarietà fra gli stessi che avrebbe dovuto portare cittadini tedeschi, greci, britannici, ungheresi, ecc. a ragionare sempre meno in base a egoismi nazionali e a guardare all'Europa appunto come una casa comune ove, al posto dei gretti interessi nazionali, prevalga la logica di un'armoniosa collaborazione dei popoli. Mancando questa coesione e solidarietà non stupisce allora che i cittadini del Nord Europa dichiarino di non volere pagare i debiti dei Paesi mediterranei o che i cittadini ungheresi affrontino il problema dei profughi chiudendosi a riccio nei loro egoismi nazionali.

Sta in pratica venendo meno quel patto tra gli Stati europei fondato sulla solidarietà reciproca da cui dipende la tenuta dell'intero impianto istituzionale costruito dal Trattato di Parigi dal 1951 in poi. Del resto non può non notarsi come attualmente gli Stati membri non siano nemmeno riusciti a trovare un accordo per dotare l'inadeguato bilancio comunitario dei mezzi necessari a realizzare politiche di reale impatto sulla vita dei cittadini.

Occorre tenere presente tutto quello che si è appena detto per inaugurare una nuova stagione del processo di integrazione comunitaria, una nuova stagione caratterizzata da una maggiore attenzione alla formazione di una coscienza unitaria tra tutti i popoli ricompresi nell'Unione europea.

Bisogna allora che si passi da un'Europa dei governi a un'Europa dei popoli e dei cittadini, attenta alle esigenze di quest'ultimi.

In questa prospettiva non poche speranze ha suscitato la Dichiarazione di Roma dello scorso 25 marzo 2017, adottata in occasione dei sessant'anni dalla firma dei Trattati che istituirono la CEE.

Attraverso tale dichiarazione i responsabili di governo si sono impegnati a dare nuova linfa al processo di integrazione comunitaria, imprimendole la direzione più consona alla luce di un contesto globale contraddistinto da una competitività sempre più forte tra le aree geografiche che mette in discussione certezze acquisite dalle persone nel corso degli anni<sup>7</sup>.

Questa nuova direzione dovrà cercare di rilanciare il ruolo dell'Unione europea coniugandolo con un'accentuazione della dimensione sociale del processo d'integrazione comunitaria che salvaguardi il sistema del Welfare State

---

<sup>7</sup> Per quanto non più recente si rimanda in punto a V. Valli, *L'Europa e l'economia mondiale*, Carocci, Roma 2002.

**«AGON» (ISSN 2384-9045), n. 13, aprile-giugno 2017**

e sia aperta verso l'immigrazione e attenta alle esigenze dello sviluppo sostenibile.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., 2014, *Contro l'Europa. La sfida dei partiti euroscettici*, Epoké, Novi Ligure,
- BALDINI G. (a cura di) 2016, *La Gran Bretagna dopo la Brexit*, Il Mulino, Bologna;
- BOLGHERINI S., GROTZ F., (a cura di) 2010, *La Germania di Angela Merkel*, Il Mulino, Bologna;
- DI QUIRICO R., 2017, *Crisi dell'euro e crisi dell'Europa*, Carocci, Roma;
- FINIZIO G., MORELLI U., 2015, *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Roma, Carocci;
- MARINI G., QUINTIERI B., (a cura di) 2006, *Unione monetaria e politiche di integrazione europea*, Aracne, Roma;
- PASQUINUCCI D., VERZICHELLI L., (a cura di) 2016, *Contro l'Europa*, Il Mulino, Bologna;
- SARACENO C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano;
- TERZI A., 2014, *Salviamo l'Europa dall'austerità*, Vita e pensiero, Milano;
- VALLI V., 2002, *L'Europa e l'economia mondiale*, Carocci, Roma.