



L'EUROPA DELLE REGIONI 20 ANNI DOPO
27 MARZO 2020

Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata

di Marco Brunazzo

Professore associato di Scienza politica
Università di Trento



Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata *

di Marco Brunazzo

Professore associato di Scienza politica
Università di Trento

Abstract [It]: L'UE è stata spesso descritta come un sistema di costituzionalismo multilivello. Partendo da questa considerazione, il paper indaga come sia cambiato nel corso del tempo il rapporto tra i cittadini e l'UE, e come l'integrazione differenziata, che sta sempre di più caratterizzando l'UE, sfidi il costituzionalismo multilivello europeo.

Abstract [En]: The EU has often been described as a system of multilevel constitutionalism. Starting from this consideration, the paper investigates how the relationship between citizens and the EU has changed over time, and how the differentiated integration, which is increasingly characterizing the EU, challenges EU multilevel constitutionalism.

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il costituzionalismo multilivello. 3. L'UE e i suoi cittadini. 4. L'UE come sistema a integrazione differenziata. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'Unione europea (UE) sta diventando sempre più differenziata dal punto di vista istituzionale e questa nuova caratteristica ha una serie di implicazioni per le relazioni tra l'UE stessa, gli Stati membri, le regioni e, più in generale, le autorità subnazionali. In larga misura, l'integrazione differenziata non è un fenomeno nuovo¹. In particolare, dopo l'approvazione dell'Atto unico europeo alla metà degli anni Ottanta, l'integrazione differenziata è stata vista come un modo per porre fine alle situazioni di stallo decisionale dell'UE: essa è servita per permettere ai paesi più desiderosi di integrarsi maggiormente di poter perseguire i loro obiettivi. Più recentemente, la crisi economica ha portato nuova linfa al dibattito sull'integrazione differenziata: la maggiore integrazione dell'Area Euro, infatti, è stata considerata non solo come una soluzione per salvaguardare l'Unione economica e monetaria ma anche l'intera UE². Tuttavia, l'integrazione differenziata è più il sintomo delle difficoltà che l'UE sta affrontando che la soluzione ai suoi problemi. In particolare, per quanto riguarda le istituzioni subnazionali, l'integrazione differenziata rende più complicate le relazioni tra le regioni dei Paesi membri e l'UE e rischia di aggravare

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si veda, per esempio, M. BRUNAZZO, (2017), *La differenziazione integrata. L'UE e le sue prospettive future*, Milano, 2017.

² Tra gli altri, S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, 2017.

un problema strettamente legato all'essenza democratica dell'UE: la comprensione per i cittadini del funzionamento delle sue istituzioni.

Quest'ultima questione è particolarmente rilevante se consideriamo l'UE come un sistema di costituzionalismo multilivello, secondo il quale l'UE è il “prodotto” della libera scelta dei cittadini europei che hanno deciso di adottare l'UE come un “nuovo modo di auto-organizzazione politica in Europa delle persone che decidono di affrontare assieme, attraverso le istituzioni sovranazionali, quelle sfide che i singoli stati da soli non sarebbero in grado di affrontare efficacemente”³.

Se l'UE può essere descritta in termini del costituzionalismo multilivello, è chiaro che le relazioni tra l'UE e i suoi cittadini sono centrali, così come sono particolarmente rilevanti le relazioni tra l'UE e le istituzioni nazionali e subnazionali che rappresentano i cittadini europei. Infatti, il costituzionalismo multilivello si basa sull'idea che i cittadini abbiano identità multiple (europee, nazionali, subnazionali e locali) integrate anziché reciprocamente escludenti. Tuttavia, l'identità europea, già di per sé più debole delle altre identità, potrebbe probabilmente essere entrata in crisi molto recentemente, in particolare a causa della crisi economica e finanziaria. Se così fosse, verrebbe meno uno dei capisaldi del costituzionalismo multilivello. In queste pagine vorrei discutere del concetto di costituzionalismo multilivello alla luce dell'integrazione differenziata dell'UE. Inizierò dapprima descrivendo l'UE come un sistema di costituzionalismo multilivello, per poi illustrare come il rapporto tra l'UE e i suoi cittadini sia entrato in crisi utilizzando alcuni dati delle ricerche Eurobarometro. Come terzo punto, introdurrò alcuni dei concetti di integrazione differenziata presenti in letteratura, per concludere mostrando perché l'integrazione differenziata ponga alcuni problemi per le relazioni tra i cittadini europei e le istituzioni dell'UE e rappresenti una sfida per il costituzionalismo multilivello.

2. Il costituzionalismo multilivello

Il concetto di costituzionalismo multilivello si fonda principalmente sulle opere di studiosi come Ingolf Pernice⁴, secondo cui l'UE non è solo un sistema di governance multilivello (un concetto utilizzato principalmente dagli scienziati politici⁵, ma ha anche una costituzione complementare alle costituzioni nazionali. Nelle parole di Pernice, il costituzionalismo multilivello ha lo scopo di descrivere e

³ I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 11 (3), 2015, pp. 547.

⁴ Cfr. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 11 (3), 2015, pp. 541-562; ma anche I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, WHI - Paper 5/02, 2001.

⁵ Si ricordano, tra gli altri, L. HOOGHE e G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, London, 2001; L. HOOGHE e G. MARKS, *Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, in *American Political Science Review*, 97, 2003, pp. 233-243; S. PIATTONI, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, 2010.



comprendere il processo di creazione di nuove strutture di governo complementari e sovraordinate alle forme esistenti di auto-organizzazione delle persone o delle società. Si tratta di un approccio teorico che mira a spiegare in che modo l'UE possa essere concettualizzata come un prodotto dei suoi stessi cittadini esattamente come gli Stati membri sono un prodotto dei rispettivi cittadini. In un siffatto sistema, i cittadini sono al contempo la fonte di legittimità dell'autorità pubblica (europea, nazionale, subnazionale), ma sono anche ad essa soggetti. La Costituzione europea esisterebbe di fatto, e sarebbe composta dalle costituzioni nazionali e dai trattati europei in un sistema costituzionale a due o più livelli. Di conseguenza, la sfida per i governi dei paesi membri non sarebbe quella di scrivere un nuovo documento fondante ma, piuttosto, quella di migliorare i trattati esistenti.

Sulla scia di questa premessa, lo stesso Pernice sottolinea che il costituzionalismo multilivello si basa su un approccio contrattuale, dato che le istituzioni politiche sono progettate e adottate da coloro per i quali devono agire: fondamentalmente, le persone o la società di un determinato Paese o territorio che formano una comunità e decidono liberamente come organizzarsi. Il concetto di costituzionalismo multilivello può quindi essere riassunto nei seguenti cinque elementi⁶:

1) Un concetto "postnazionale" di Costituzione

Nel processo di globalizzazione, gli stati e le regioni sono sempre più inefficaci nell'affrontare le sfide e soddisfare le esigenze dei loro cittadini in materie importanti come la pace, la sicurezza e il benessere. La complessità della "costellazione postnazionale" descritta da J. Habermas⁷ richiede quindi la nascita di strutture sovranazionali e internazionali in grado di assolvere a queste funzioni. Ora, se, sulla base di una definizione funzionale, le costituzioni sono strumenti legali di cui le persone di un determinato territorio si dotano per creare istituzioni provviste di autorità pubblica al fine di raggiungere determinati obiettivi nel loro interesse comune, non è errato ritenere che i trattati europei svolgano la stessa funzione. Essi quindi sarebbero la base per una costituzione postnazionale, sulla base della quale vengono definiti i diritti degli appartenenti all'organizzazione, alla "comunità" o alla *polity* così creata.

2) Un processo di costituzionalizzazione europea guidato dai cittadini

La storia ha mostrato come vi siano molti modi di scrivere le costituzioni. Uno di essi, forse il più diffuso, è quello di consentire ai rappresentanti dei gruppi di persone interessate di negoziare un progetto di costituzione che sarà successivamente sottoposto a ratifica. I trattati europei sono stati scritti esattamente così: sulla base delle norme e prescrizioni previsti nelle costituzioni degli Stati membri, essi sono stati

⁶ Cfr. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, WHI - Paper 5/02, 2001.

⁷ V. J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, Milano, 1999.

scritti dai rappresentanti dei cittadini e da questi ultimi accettati e approvati. Gli stati sovrani sono diventati così stati membri⁸, e i cittadini dei paesi membri sono diventati cittadini europei.

3) La costituzione dell'UE e le costituzioni nazionali

Il processo di costituzionalizzazione europea ha rilevanti implicazioni per le costituzioni nazionali, i poteri e le funzioni degli Stati membri e delle loro istituzioni, oltre che sui sistemi giuridici nazionali in generale. Ogni revisione dei trattati europei comporta una modifica implicita o esplicita delle costituzioni nazionali, può “sottrarre” e modificare i poteri a livello nazionale e attribuire altri nuovi poteri a livello europeo. Sebbene siano “autonomi” in origine, i livelli costituzionali europeo e nazionale hanno finito per dipendere fortemente l'uno dall'altro: l'autorità europea non può affermarsi senza le istituzioni politiche e i sistemi giuridici nazionali, esattamente come, di converso, le autorità nazionali devono operare attraverso le istituzioni europee se vogliono ottenere i risultati che non possono raggiungere da sole.

4) Le identità multiple dei cittadini dell'Unione

Una delle conseguenze dell'integrazione europea è che i cittadini degli Stati membri si sono dati una nuova cittadinanza, in quanto cittadini dell'UE. Tutti i cittadini dei paesi membri godono di pari diritti e hanno gli stessi obblighi conformemente alle disposizioni dei trattati e della legislazione europea, godono delle libertà del mercato interno e della regola di non discriminazione. Essere cittadini dell'Unione significa, tra l'altro, avere il diritto di voto a livello locale ed europeo. Più in generale, i cittadini degli Stati membri hanno scelto di avere identità multiple – locale, regionale, nazionale, europea – che corrispondono ai vari livelli di comunità politica di cui sono cittadini.

5) L'UE come Unione dei cittadini europei

Alla luce della sua evoluzione storica, il processo di integrazione europea può essere concettualizzato come un processo di costituzionalismo multilivello, in cui la divisione dei poteri è condivisa dai livelli di governo nazionale ed europeo e viene continuamente ridefinita e riorganizzata. In più, tutte le autorità pubbliche – locali, regionali, nazionali o europee – traggono la loro legittimità dagli stessi cittadini. Ciò significa che per i cittadini l'UE rappresenta un loro strumento di azione politica al pari degli Stati membri e delle regioni. L'UE non è qualcosa di “esterno” agli stati nazionali: è parte del sistema politico e costituzionale voluto dai cittadini per far fronte alle sfide della globalizzazione. La sua costituzione ha cambiato la realtà delle costituzioni nazionali, le funzioni delle istituzioni che esse creano e l'identità

⁸ Cfr. A. SBRAGIA, *From 'Nation-State' to 'Member-State': The Evolution of the European Community*, in P.M. LÜTZELER (a cura di), *Europe After Maastricht: American and European Perspectives*, Providence, 1994, pp. 69-87.

politica dei cittadini. Nel momento in cui si ritiene di dover rendere l'UE più democratica, più trasparente e comprensibile ai cittadini bisogna considerare l'inestricabile carattere multilivello della sua costituzione.

Se quanto fin qui riportato a proposito del costituzionalismo multilivello è giusto, ne deriva che l'essenza stessa del costituzionalismo multilivello coincida con la volontà di auto-organizzazione dei cittadini che sono (più o meno) consapevoli delle loro molteplici identità. Nel caso dell'UE, in particolare, i cittadini europei riconoscono di non essere solamente cittadini delle loro nazioni, regioni e comunità locali. Essi sentono di fare anche parte di un territorio più ampio. In altre parole, l'UE esiste, prende decisioni e, in definitiva, ha una costituzione perché le persone sentono di essere parte di qualcosa di più potente dei loro stati nazionali, che è utile nella misura in cui è in grado di produrre benefici contro le forze della globalizzazione. Il costituzionalismo multilivello sembra qui ripercorrere il ragionamento del sociologo tedesco Scharpf⁹, quando ricorda che la legittimità dell'UE si fonda principalmente sulla sua capacità di fornire risposte efficaci a problemi condivisi.

La questione delle identità multiple è stata studiata abbastanza approfonditamente dagli scienziati sociali e non mancano ricerche empiriche in proposito. In particolare, tali ricerche hanno cercato di rispondere alle seguenti domande: i cittadini dell'UE hanno identità multiple? Quanti di loro sono consapevoli di averle? Forse i sostenitori del costituzionalismo multilivello rischiano di dare per scontata l'esistenza di queste identità multiple. Non solo: essi sembrano considerare l'esistenza delle identità multiple come un sinonimo di sostegno all'integrazione europea, sottostimando il fatto che anche la contestazione è un indicatore di adesione a un sistema politico. Più in generale, però, occorre oggi rispondere a una domanda più radicale: quali sono le sfide poste da un processo di integrazione che va sempre più differenziandosi internamente per il costituzionalismo multilivello?

3. L'UE e i suoi cittadini

L'identità come autodefinizione del sé di una persona è riconosciuta sempre più essere di sostanziale importanza per capire il comportamento (anche economico) dei cittadini. Il modo in cui vediamo noi stessi determina le valutazioni soggettive di determinate azioni o comportamenti. Akerlof e Kranton arrivano a considerare la scelta di un'identità come forse "la più importante decisione 'economica' che le persone prendono"¹⁰, poiché potrebbe avere un impatto su tutto il corso della vita dell'individuo. Non solo l'identità modella il comportamento individuale, ma anche la potenziale cooperazione in gruppi e

⁹ Cfr. F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa: Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, 1999.

¹⁰ Cfr. G.A. AKERLOF e R.E. KRANTON, *Identity Economics: How Our Identities Shape Our Work, Wages, and Well-Being*, Princeton, 2010, p. 717.

società. Un'identità comune all'interno dei gruppi promuove la fiducia e la cooperazione reciproche¹¹. Questa dimensione rende l'identità rilevante anche per il funzionamento delle società, siano esse di tipo locale, regionale, nazionale o sovranazionale. Data la rilevanza della posta in gioco, non sorprende che le questioni dell'esistenza o meno di una identità comune abbiano ricevuto grande attenzione anche nello studio del processo di integrazione europea. Come lo sviluppo di una identità nazionale è stato cruciale per l'emergere dello stato nazionale, anche lo sviluppo di una comune identità europea può diventare la precondizione per la continuità e l'ulteriore integrazione dell'UE. Come per qualsiasi altro gruppo sociale, l'affermarsi di una identità europea comune favorirebbe la fiducia reciproca degli europei e, quindi, semplificherebbe la cooperazione, la ricerca di compromessi e, quindi, ulteriori passi nel senso di una maggiore integrazione. Al contrario, il soffocamento dell'identità europea da parte di forti ed esclusivi sentimenti nazionali, potrebbe fondamentalmente minacciare i risultati del processo di integrazione.

Fino agli anni 2000, ci si aspettava che il progresso dell'integrazione europea e dell'identità europea si rafforzassero a vicenda in un circolo virtuoso: si riteneva che l'approfondimento dell'integrazione e l'aumento della convergenza economica avrebbero reso l'Europa sempre più visibile e che questo, quindi, avrebbe favorito l'affermarsi di una identità europea¹². Una identità fondata sulla conciliazione delle differenze, ossia su "la capacità di vedere l'altro come sé e sé stessi come l'altro"¹³. In fin dei conti, il motto dell'UE è "uniti nella diversità". Di conseguenza, l'identità europea non si può che fondare sul riconoscimento dell'esistenza di un mondo caratterizzato da grandi differenze che meritano di essere conciliate positivamente nel rispetto reciproco. L'identità europea non si fonda su una lingua, una religione o un sistema educativo comune quanto, piuttosto, su valori civici comuni, come la democrazia, i diritti umani e norme di valore (quasi) costituzionale¹⁴.

Questa forma di cosmopolitismo è forse entrata in crisi con l'affermarsi di una congiuntura sfavorevole per l'UE verso la metà del primo decennio del nuovo millennio. La crisi finanziaria, quella del debito sovrano dei Paesi dell'Area Euro, la crisi dei rifugiati, e le minacce terroristiche interne ed esterne hanno portato, in alcuni Stati membri dell'UE, a una alienazione dal progetto europeo. E la mancanza di una identità europea è oggi considerata uno degli elementi mancanti per il successo delle politiche europee.

¹¹ Cfr. F. LA BARBERA e P. CARIOTA FERRARA, *Being European in a Social Dilemma: The Effect of European Identity on Cooperation*, in *Testing, Psychometrics, Methodology in Applied Psychology*, 19 (3), 2012, pp. 165-175.

¹² Cfr. N. FLIGSTEIN, A. POLYAKOVA e W. SANDHOLTZ, *European Integration, Nationalism and European Identity*, in *Journal of Common Market Studies*, 50 (S1), 2012, pp. 106-122.

¹³ Cfr. G. DELANTY, *Models of European Identity: Reconciling Universalism and Particularism*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 3 (3), 2008, pp. 354.

¹⁴ Cfr. M.S. LEITH, D. SIM, A. VAN DER ZWET e E. BOYLE, *What Does Brexit Tell Us about Our Understanding of European Identity?*, in *The Political Quarterly* (2019, di prossima pubblicazione).

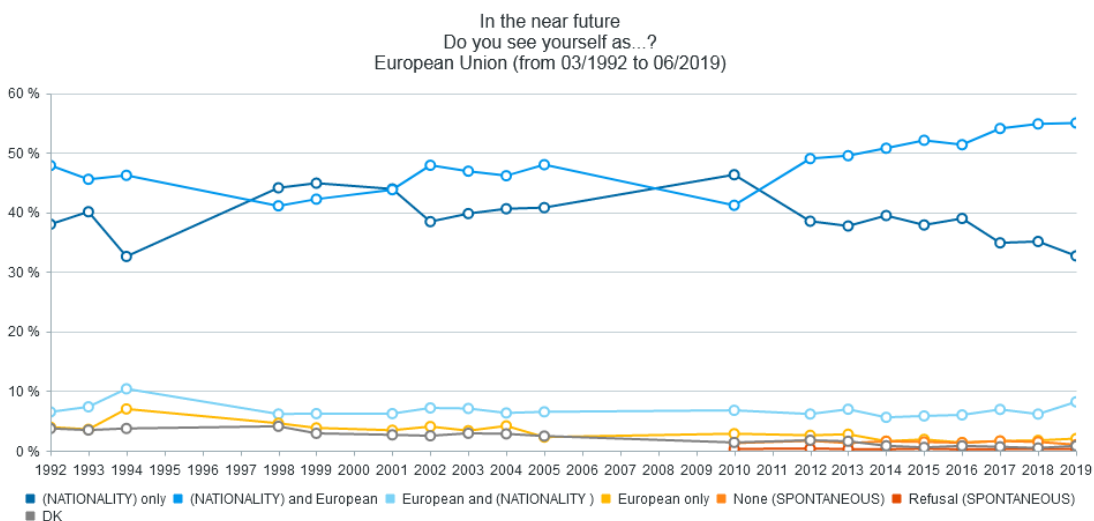
Il culmine della crisi si è avuto con la decisione del Regno Unito di lasciare l'UE a seguito del referendum sulla Brexit del giugno 2016. La Brexit è probabilmente l'esempio più importante di cosa significhi non "sentirsi europei". In effetti, la Brexit può anche essere vista come l'esito della contrapposizione tra una maggioranza di cittadini che esprimono una preferenza per il mantenimento della loro identità nazionale e coloro che, invece, preferiscono abbracciare l'identità europea. Per i *Brexiters* l'uscita del Regno Unito dalla UE può far parte di una strategia di ottimizzazione dell'interesse individuale, anche a scapito di un abbassamento sensibile dello standard di vita economico.

La misura empirica più comunemente usata per stimare l'identità europea è la cosiddetta "domanda Moreno" inserita nelle ricerche dell'Eurobarometro standard. La domanda prende il nome dal sociologo Luis Moreno Fernández, che per primo ha introdotto una simile domanda per studiare l'identità subnazionale degli scozzesi nei confronti della Gran Bretagna. La domanda di Moreno è la seguente:

"Nel prossimo futuro, ti vedi come: (1) solo [nazionalità]; (2) [nazionalità] ed europeo; (3) Europeo e [nazionalità]; (4) Solo europeo".

La letteratura sull'affermarsi dell'identità europea non evidenzia risultati univoci. Per esempio, mentre Bruter¹⁵ rileva un aumento lento ma costante della diffusione dell'identità europea, Roose¹⁶ è assai più scettico. Le risposte alla domanda Moreno dal 1992 mostrano andamenti relativamente contrastanti e, in parte, controintuitivi (Fig. 1).

Fig.1. Le risposte alla "domanda Moreno" dal 1992 e il 2019.

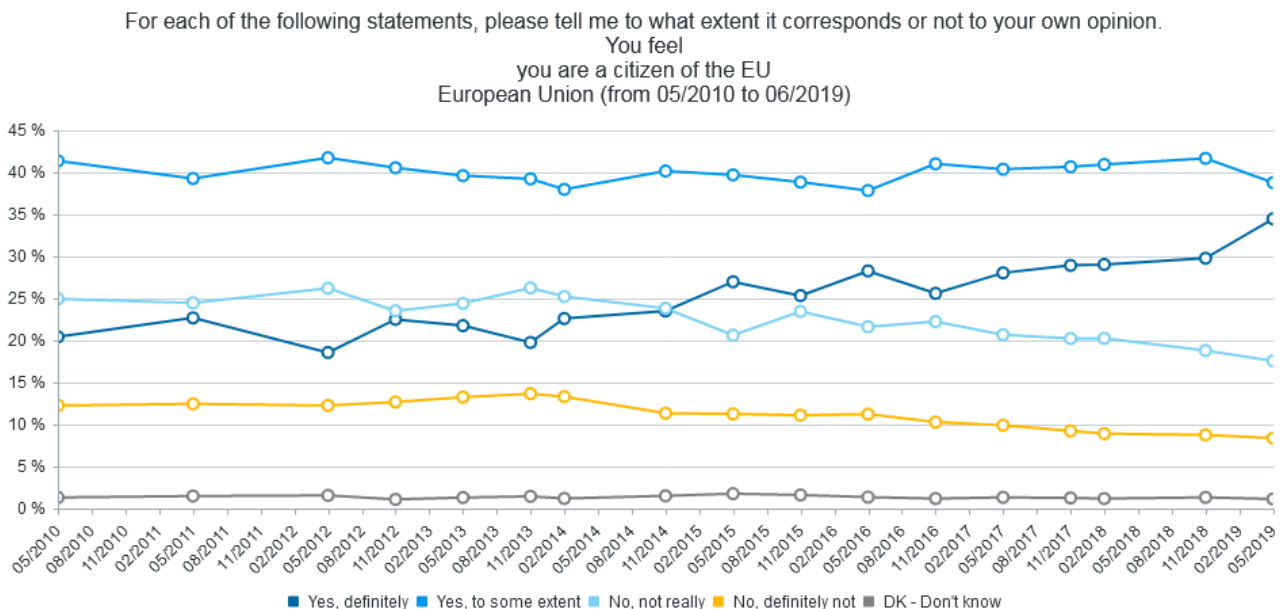


¹⁵ Cfr. M. BRUTER, *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*, Londra, 2005.

¹⁶ Cfr. J. ROOSE, *How European is European Identification? Comparing Continental Identification in Europe and Beyond*, in *Journal of Common Market Studies*, 51 (2), 2013, pp. 281-297.

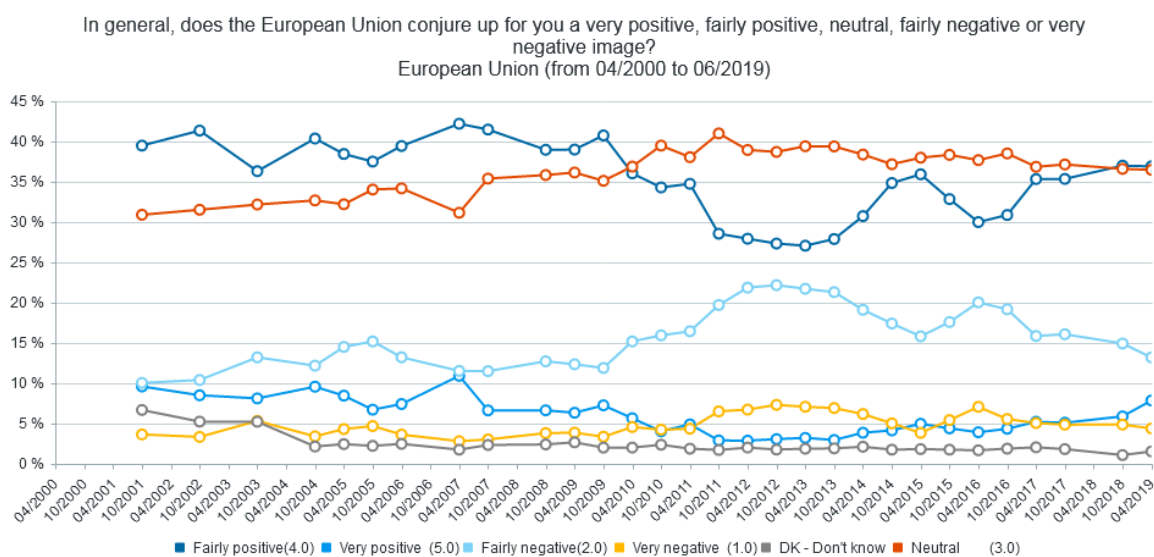
Da una prima analisi si può notare come rimangono molto limitate le percentuali degli intervistati che si sentono solo europei o che antepongono la loro identità europea a quella nazionale. Molto più numerosi (tra il 40 e il 50% circa) sono coloro che si identificano solo con la nazione o con quest'ultima e l'Europa. Certamente, i dati mostrano una certa differenza tra paesi. Non stupisce che, per esempio, alla fine del 2018 (l'ultimo anno in cui la domanda è stata sottoposta nel Regno Unito), una maggioranza di britannici si definisse come appartenente solamente al suo paese. Così come non stupisce che in molti paesi dell'Europa centro orientale (ma anche in Italia e Spagna), una ampia maggioranza di intervistati si senta principalmente appartenente al suo paese e solo in seconda battuta si identifichi con l'Europa. L'analisi dei dati aggregati mostra anche come, contrariamente a quanto ci si sarebbe potuti aspettare, le recenti crisi dell'UE siano state accompagnate da un marcato aumento di coloro che si definiscono anche europei, oltre che appartenenti al loro paese, a scapito di coloro che si identificano solamente con il loro paese. E' interessante notare come il trend sia ulteriormente cresciuto dopo il referendum del 2016 sulla Brexit e le recenti discussioni sullo stato di diritto, la libertà di stampa e i diritti di cittadinanza in Polonia e Ungheria. Parallelamente è cresciuto anche la percentuale di intervistati che si sentono "cittadini europei" a pieno titolo (fig. 2).

Fig.2. Percentuale di europei che si sentono cittadini dell'UE (2010-2019).



Tuttavia, se, da un lato, il senso di appartenenza all'UE è in aumento (confermando uno degli elementi chiave del costituzionalismo multilivello), dall'altro non si può dire lo stesso per il sostegno all'UE (che corrisponde a un altro elemento chiave del costituzionalismo multilivello). La fig. 3 mostra abbastanza chiaramente come la percentuale di coloro che hanno una visione neutra o abbastanza negativa dell'UE siano ancora una leggera maggioranza (fig. 3).

Fig.3. L'immagine che gli europei hanno dell'UE (2000-2019.)



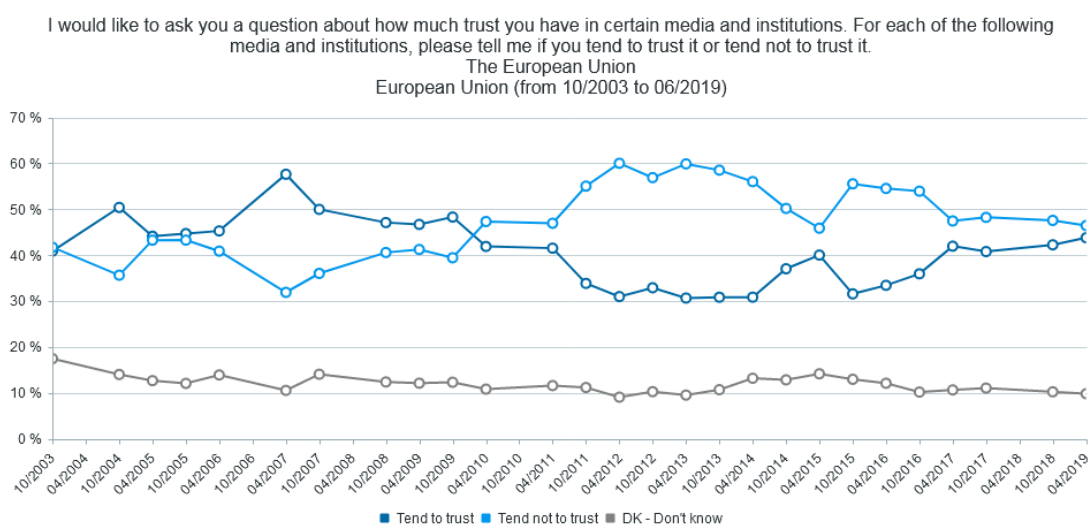
Nel 2009, Liesbet Hooghe e Gary Marks hanno cercato di capire perché la sempre più diffusa percentuale di coloro che si definiscono europei non sia andata di pari passo con l'aumento del sostegno all'UE¹⁷. Essi, in particolare, riconoscono che, almeno dall'inizio degli anni Novanta, l'integrazione europea ha prodotto una serie di fatti che sfuggono alla teoria neofunzionalista che vede nell'UE un processo di integrazione sempre crescente. Come spiegare, per esempio, gli esiti dei referendum contrari ad una maggiore integrazione europea che si sono avuti in Danimarca, Irlanda, Francia, Olanda e, da ultimo, Regno Unito? Come spiegare l'orientamento dell'opinione pubblica, sempre più sensibile ad argomenti di tipo populista e "sovranista"?

I risultati della loro ricerca mostrano come i primi decenni dell'integrazione europea fossero caratterizzati da una sorta di "consenso permissivo", in cui l'interesse della maggior parte dei cittadini europei (ad eccezione, forse, degli agricoltori) per le implicazioni dell'integrazione era limitato o non particolarmente evidente. Ciò avrebbe consentito alle élite politiche di siglare gli accordi in un ambiente in una certa misura "isolato" dai cittadini. Al contrario, il periodo avviato con la firma del trattato di Maastricht

¹⁷ Cfr. L. HOOGHE e G. MARKS, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in *British Journal of Political Science*, 39 (1), 2009, pp. 1-23.

potrebbe essere descritto come di “dissenso vincolante”: le élite, cioè i leader di partito in posizioni di autorità, devono “guardarsi alle spalle” quando negoziano questioni europee: i cittadini sono molto più attenti a ciò che accade nell’UE o, per lo meno, ritengono di sapere cosa dovrebbe accadere. Il dissenso vincolante è il motivo per cui l’euroscetticismo è in aumento, insieme alla mancanza di fiducia nella capacità dell’UE di far fronte alle principali crisi che il mondo sta affrontando (fig.4).

Fig.4. Grado di fiducia nelle istituzioni europee (2003-2019).



Stando ai dati dell’eurobarometro, alcune delle premesse alla base del costituzionalismo multilivello vanno quindi problematizzate: se, da una parte, sta forse emergendo un’identità europea abbinata a quella nazionale, dall’altra la fiducia nelle istituzioni dell’UE e sulla loro utilità è messa in discussione.

Tuttavia, vorrei concentrare l’ultima parte di queste brevi pagine a un’altra sfida per l’UE e il costituzionalismo multilivello: l’integrazione differenziata.

4. L’UE come sistema a integrazione differenziata

Con integrazione differenziata si intende una “situazione in cui, nell’ambito delle competenze dell’UE, non tutti gli Stati membri sono soggetti alle stesse e uniformi regole comunitarie”¹⁸. In termini più analitici, Dyson e Sepos¹⁹ definiscono l’integrazione differenziata come “il processo attraverso il quale gli Stati europei, o unità substatuali, decidono di procedere a velocità diverse e/o verso diversi obiettivi con riferimento alle politiche comuni. Essa comporta l’adozione di meccanismi formali e informali (*hard* e *soft*), dentro e fuori il quadro delineato dei trattati comunitari (differenziazione della membership e

¹⁸ M. AVBELJ, *Differentiated Integration: Farewell to the EU-27?*, in *German Law Journal*, 14 (1), 2013, p. 193.

¹⁹ K. DYSON e A. SEPOS, *Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration*, in K. Dyson e A. Sepos (a cura di), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Londra, 2010, p. 4.

nell'adesione, assieme a varie forme differenziate di relazioni economiche, commerciali o di sicurezza). In questo modo, attori rilevanti vengono ad avere diritti e obblighi differenti e mettono assieme le loro diverse aspettative verso il processo di integrazione". Questa definizione è particolarmente utile: essa enfatizza come l'integrazione differenziata riguardi fondamentalmente gli Stati, ma anche come possa essere promossa da unità substatuali; evidenzia come essa possa comportare una ridefinizione (*rescaling*) funzionale o spaziale dell'UE; possa basarsi su accordi formali e/o informali; possa condurre alla nascita di gruppi (più o meno formalizzati) di paesi diversi dal punto di vista funzionale, storico o geografico. Come conseguenza, De Neve²⁰ vede l'UE come "segmentata non solo per aree politiche e livelli di governo – come è stata la visione convenzionale – ma anche per sottogruppi di stati europei".

Diversi autori hanno anche studiato le cause all'origine dell'integrazione differenziata. Dyson e Sepos²¹ considerano la differenziazione come uno strumento per affrontare un classico problema dell'azione collettiva: in molte circostanze un risultato che è chiaramente a vantaggio della maggior parte o di tutti gli interessati è bloccato, per diversi motivi, dal veto di uno o più attori. Accanto a due altri strumenti di negoziazione come *issue-linkage* e *side-payment*, la differenziazione è un altro modo per facilitare l'integrazione in Europa superando eventuali opposizioni. Questo è quanto sostiene, tra gli altri, Stubb²², quando scrive che "la flessibilità è spesso usata come tattica negoziale per abbassare la soglia delle decisioni assunte a maggioranza qualificata".

Ciò detto, l'integrazione differenziata rimane un ambito di studio caratterizzato da una certa confusione semantica²³. Europa a più velocità, Europa a standard molteplici, avanguardia europea, nucleo europeo (*Core Europe*), Europa a cerchi concentrici, gruppo pioniere, integrazione flessibile, geometria variabile, Europa *à la carte*, cooperazione flessibile sono solo alcune delle espressioni usate per indicare le diverse forme che può assumere l'integrazione differenziata. Non solo: molto spesso termini diversi vengono usati per descrivere lo stesso fenomeno, o, al contrario, con lo stesso termine vengono definiti fenomeni diversi.

²⁰ J.-E. DE NEVE, *The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, in *Journal of European Integration*, 29 (4), 2007, p. 504.

²¹ K. DYSON e A. SEPOS, *Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration*, in K. DYSON e A. SEPOS (a cura di), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Londra, 2010, pp. 3-23.

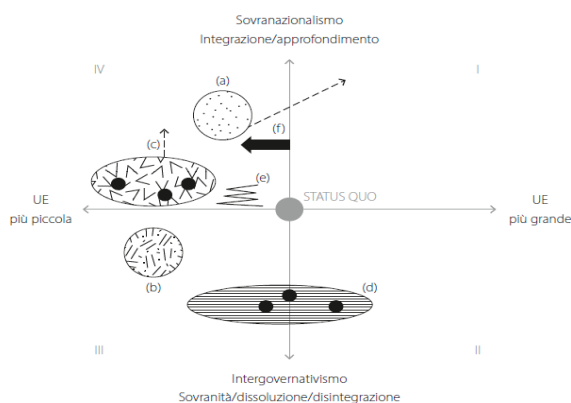
²² A. STUBB, *The 1996 Intergovernmental Conference and Management of Flexible Integration*, in *Journal of European Public Policy*, 4 (1), 1997, pp. 43.

²³ G. EDWARD e E. PHILIPPART, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's New Byzantium*, CELS Occasional Papers No.3, Cambridge, Centre for European Legal Studies, 1997.

Tra le molte tipologie proposte per mettere ordine tra questi concetti²⁴, quella suggerita da Tekin e Wessels²⁵ pare particolarmente utile. Essa fa riferimento a due dei concetti essenziali impiegati negli studi sull'integrazione europea, quello di allargamento (*widening*) e quello di approfondimento (*deepening*). Secondo questi autori, il concetto di approfondimento rimanda a tre dimensioni distinte: il crescente trasferimento di autorità dal livello statale a quello europeo in aree di *policy* integrate; l'estensione della portata delle competenze dell'UE, ovvero l'inclusione nella cooperazione tra paesi membri di nuove aree di *policy* prima non integrate; la possibile nascita di uno stato federale europeo. Il concetto di allargamento, dal canto suo, rimanda al processo per cui nuovi stati aderiscono all'UE.

Secondo Faber e Wessels²⁶ l'ampliamento e l'approfondimento sono stati per lungo tempo i due motori dell'integrazione europea. Tuttavia, gli allargamenti del 2004 e del 2007 e la crisi economica iniziata nel 2008 hanno apparentemente reso queste due dinamiche reciprocamente escludenti. Per questo motivo, conciliare approfondimento e allargamento può produrre maggiore integrazione differenziata. Combinando queste dinamiche di "ampliamento" e "approfondimento", Tekin e Wessels²⁷ identificano sei diversi concetti di integrazione differenziata (fig. 5).

Fig.5. Le forme dell'integrazione differenziata.



Legenda: (a): nucleo europeo (*Core Europe*; "avanguardia"); (b): direttorio; (c): geometria variabile; (d): Europa *à la carte*; (e): flessibilità del trattato; (f): ritiro di uno stato.

²⁴ Solo per citarne alcune, A. STUBB, *A Categorization of Differentiated Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 34 (2), 1996, pp. 283-295; M. AVBELJ, *Revisiting Flexible Integration in Times of Post-Enlargement and the Lustration of EU Constitutionalism*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 4, 2008, pp. 131-150; K. HOLZINGER e F. SCHIMMELFENNING, *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, in *Journal of European Public Policy*, 19 (2), 2012, pp. 292-305.

²⁵ F. TEKIN e W. WESSELS, *Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Premise?*, in *Eipascope* 1, 2008, pp. 25-31.

²⁶ A. FABER e W. WESSELS, *Background Paper on the Project's Theoretical and Methodological Framework Including Yardsticks with Indicators*, Network of Excellence EU-CONSENT, 2006.

²⁷ F. TEKIN e W. WESSELS, *Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Premise?*, in *Eipascope* 1, 2008, pp. 25-31.

La prima forma di differenziazione è quella detta “nucleo europeo” o, in inglese, Core Europe: essa si verifica quando un gruppo di paesi, desiderosi di integrarsi di più e capaci di farlo, decide di perseguire il suo obiettivo. Il concetto ha anche una traduzione francese (noyau dur) e una tedesca (Kern Europas), dato che è stato usato soprattutto negli anni Settanta, quando le posizioni della Francia e della Germania su questo particolare tema sembravano molto vicine. Sono esempi di Nucleo europeo la firma del trattato di Prüm o l’Unione economica e monetaria.

La seconda forma di differenziazione è quella che va sotto il nome di direttorio, ovvero una “cooperazione intergovernativa tra pochi grandi stati membri (EU3, EU5) e che esclude i più piccoli per definizione”²⁸. Nel caso dell’UE, il primo a usare questa espressione fu Charles de Gaulle nel 1969, quando propose al Regno Unito un allargamento dell’UE a patto, però, che quest’ultima fosse poi guidata da un direttorio composto dagli allora quattro più grandi paesi. Il concetto di direttorio è spesso usato nell’ambito della politica estera dell’UE, dove è considerato come una possibile soluzione a due ordini di problemi, quello della mancanza di leadership e quello della mancanza di coerenza²⁹.

La terza forma di integrazione differenziata è quella della geometria variabile. Stubb (1996) definisce la geometria variabile come “il modo dell’integrazione differenziata che riconosce l’esistenza di differenze inconciliabili nella principale struttura integrativa e permette una separazione permanente e irreversibile tra un nucleo di paesi e unità in cui l’integrazione è meno sviluppata”³⁰. La geometria variabile si basa sulla premessa che esistano sostanziali differenze tra le capacità integrative e i desideri di integrazione degli Stati membri. Ciononostante, l’opposizione degli Stati contrari a una maggiore integrazione non è tale da impedire agli altri Stati di integrarsi maggiormente; di converso, gli Stati maggiormente desiderosi di integrarsi sono disposti ad accettare che i paesi contrari (o non ancora in grado di integrarsi di più) rimangano al momento esclusi da alcuni progetti comuni.

Tekin e Wessels definiscono l’Europa *à la carte* come la formazione di gruppi ad hoc di stati (membri e non membri) impegnati a cooperare in termini funzionali e settoriali al di fuori della struttura istituzionale dell’UE³¹. Ne è un esempio, l’accordo di Schengen, siglato nel 1985 da cinque paesi membri dell’UE al di fuori del quadro normativo comunitario, e che diventerà parte dell’acquis europeo con il trattato di Amsterdam. L’Europa *à la carte* può riguardare non solo i paesi membri dell’UE ma anche la collaborazione tra questi e i paesi non membri dell’UE, che negoziano una messa in comune di specifiche

²⁸ F. TEKIN e W. WESSELS, *Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?*, in *Eipascope* 1, 2008, pp. 27.

²⁹ C. HILL, *The Directoire and the Problem of a Coherent EU Foreign Policy*, relazione presentata al 20th IPSA World Congress, Fukuoka, 12 luglio 2006.

³⁰ A. STUBB, *A Categorization of Differentiated Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 34 (2), 1996, pp. 287.

³¹ F. TEKIN e W. WESSELS, *Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?*, in *Eipascope* 1, 2008, pp. 25-31.

politiche senza, tuttavia, avere una piena *membership* all'UE. Ad esempio, con la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein, paesi membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), la UE ha creato uno Spazio economico europeo. Con la Svizzera, invece, l'UE ha firmato una lunga serie di intese bilaterali per cercare di inquadrare relazioni che spaziano dal commercio all'immigrazione.

La quinta forma di differenziazione identificata è la flessibilità basata sul trattato, ossia una forma di flessibilità predefinita basata su una differenziazione caso per caso, creata sulla base di clausole abilitanti previste dai trattati ed eventualmente specificate nei protocolli allegati. Una di queste forme è quella della cooperazione rafforzata, grazie alla quale gli stati membri desiderosi di integrarsi di più possono farlo, rispettando il quadro istituzionale e legale comunitario. Tuttavia, la cooperazione rafforzata non permette un ampliamento delle competenze al di fuori di quelle consentite dai trattati dell'UE e non può essere applicata ad ambiti che ricadano tra le competenze esclusive dell'UE. In più, essa può essere adottata solamente come ultima soluzione, quando, in sede di Consiglio, si evidenzia che gli obiettivi della cooperazione non possono essere raggiunti in un arco di tempo ragionevole da tutti i paesi membri. Non sono molti i casi attualmente in vigore di cooperazione rafforzata. Tra essi si ricordano quelli della normativa sul divorzio tra coniugi di nazionalità diversa, l'istituzione del brevetto europeo, e i regimi patrimoniali delle coppie internazionali.

L'ultima forma di integrazione differenziata è l'uscita di un singolo Stato membro dall'UE, ossia la deroga completa e irreversibile di un Paese dalla sua partecipazione all'UE. Come dice l'art. 50 TUE introdotto con il trattato di Lisbona, "Ogni Stato membro può decidere di recedere dall'UE conformemente alle proprie norme costituzionali". Uno Stato membro che decide di recedere dall'UE deve notificarlo al Consiglio europeo. Dopo i negoziati condotti sulla base dell'art. 218.3 TFUE dal Consiglio europeo, il Paese uscente firma con i rappresentanti dei governi nazionali un accordo che deve essere approvato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo stesso, dopo aver ottenuto l'assenso del Parlamento europeo. Ad oggi, l'unico esempio di ritiro di uno stato è quello riguardante il Regno Unito avviato tramite il referendum del 23 giugno 2016 e formalizzato il 28 marzo 2017 attraverso l'attivazione dell'art. 50 TUE. L'adozione di diversi tipi di differenziazione dell'UE e i diversi gradi di coinvolgimento degli Stati membri, in particolare dopo l'adozione del trattato di Lisbona³², hanno reso l'UE simile a una "cipolla" (*onion*) europea più che a un'"unione" (*union*)³³. E la crisi economica e le misure adottate per superarla hanno ulteriormente enfatizzato questa caratteristica del sistema politico dell'UE.

³² C. CLOSA MONTERO, *Flexibility Mechanism in the Lisbon Treaty*, Study for the Constitutional Affairs Committee, Parlamento europeo, 2015.

³³ J.-E. DE NEVE, *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, in *Journal of European Integration*, 29 (4), 2007, pp. 503-521.

5. Conclusioni

Perché l'integrazione differenziata è una grande sfida per il costituzionalismo multilivello? Per due motivi principali. Il primo è che se, da una parte, l'integrazione differenziata può continuare a essere utile per consentire progressi nell'integrazione, dall'altra mette a rischio l'unità dell'UE e la rende sempre più complessa. Questa complessità renderebbe sempre più difficile per i cittadini acquisire la consapevolezza dell'Unione come organizzazione politica democratica e trasparente. Anche perché, e questo è il secondo ordine di problemi, l'inevitabile conseguenza dell'integrazione differenziata è la "differenziazione istituzionale". Quali membri del Parlamento europeo, per esempio, sarebbero titolati a votare nel caso di decisioni a cui non partecipano gli Stati in cui essi sono stati eletti? Lo stesso ragionamento si potrebbe fare per il Consiglio europeo e il Consiglio dell'UE. Sebbene siano visibili alcuni vantaggi in merito alla legittimità delle decisioni prese dai rappresentanti dei paesi (o dei collegi elettorali) aderenti a forme più avanzate di integrazione, questa differenziazione istituzionale potrebbe approfondire le divisioni tra i Paesi dell'UE.

Questi due rischi potrebbero mettere in pericolo sia le identità multiple sia la fiducia nell'efficacia dell'UE, rendendo i cittadini più critici relativamente al processo di integrazione, indebolendo il costituzionalismo multilivello e, alla fine, riportandoli a riconsiderare il rapporto tra le loro identità sovranazionali, nazionali e regionali.