

Pier Domenico Tortola
è direttore dell'osservatorio *EuVisions*

EUROPA DIFFERENZIATA: ISTRUZIONI PER L'USO

Discussa ormai da tempo nel dibattito accademico e intellettuale, l'ipotesi di un'integrazione europea "a più velocità" pare ormai ampiamente accettata anche nei circoli della politica e della diplomazia del Vecchio continente e risulta essere, oggi, la strada potenzialmente più battuta per il rilancio del processo di integrazione europea. Pur non trattandosi di un fenomeno nuovo, l'integrazione differenziata si presenta con caratteristiche diverse dal passato: non più come il frutto di una differenziazione in negativo, esito del rifiuto di alcuni Stati membri di aderire a determinate iniziative, ma come il nuovo paradigma dell'integrazione europea, una strategia pragmatica per sanare alcune inefficienze istituzionali della UE e generare nuovi beni pubblici sovranazionali. Sono però molte le questioni che l'attuazione di questo processo di integrazione solleva: chi includere tra i "pionieri" e per fare cosa? Attraverso quali strumenti realizzare l'integrazione differenziata? Quale tipo di coordinamento mettere in atto tra i nuclei di integrazione avanzata e i rimanenti Stati membri dell'UE?

Per la prima volta da molto tempo pare esserci, in Europa, aria di ottimismo. La Brexit non ha generato quell'effetto domino che alcuni temevano, e più in generale il populismo euroscettico sembra segnare il passo dopo la recente sconfitta di Marine Le Pen al ballottaggio delle elezioni presidenziali francesi. Sconfitta per mano di Emmanuel Macron, un outsider della politica il cui punto più chiaro in agenda è proprio l'impegno europeista, sottolineato dalle note dell'Inno alla gioia di Beethoven risuonate davanti al Louvre la sera stessa della sua vittoria. La visita di Macron a Berlino, pochi giorni dopo l'elezione, ha rinverdito quell'asse franco-tedesco che è il tradizionale volano del progetto di integrazione europea.

Da parte sua la Cancelliera Angela Merkel ha rilanciato con un duro discorso, tenuto a Monaco subito dopo il deludente vertice G7 di Taormina, sulla necessità, da parte degli europei, di “prendere in mano il proprio destino” dopo lo smarcamento della Gran Bretagna e l’allontanamento dell’America di Donald Trump.¹ A farle da sponda, a distanza, il presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, che ha di recente sdoganato il tema della revisione dei trattati dell’Unione europea.²

Certo, c’è bisogno di cautela: la ripresa economica che sta facendo tirare un sospiro di sollievo ai governi europei rimane fragile (ne sappiamo qualcosa noi italiani), e i problemi sociali innescati dalla crisi nelle periferie del continente, a partire dalla disoccupazione, continuano a farsi sentire. Il 34% di Marine Le Pen resta un segnale preoccupante per la stabilità politica in Europa, e mentre appare chiaro che le elezioni tedesche di settembre non turberanno sonni a Bruxelles, lo stesso non può dirsi di quelle austriache, e ancor più di quelle italiane, avvengano esse in autunno o nella primavera del 2018. Pur con la dovuta prudenza, tuttavia, è difficile negare che negli ultimi tempi, per gli europeisti, il proverbiale bicchiere cominci ad apparire mezzo pieno.

La ripresa del progetto europeo auspicata da molte parti ha dei tratti ancora tutti da definire. Ve n’è uno, però, che appare oramai quasi alla stregua di una certezza: se rilancio dell’integrazione vi sarà, esso avverrà “a più velocità”, ossia con uno o più gruppi di Stati membri uniti in nuove imprese sovranazionali e altri che rimarranno all’esterno per poi, eventualmente, unirsi in un secondo momento.

Discussa ormai da tempo nel dibattito accademico e intellettuale, quella della cosiddetta “integrazione differenziata” è adesso un’ipotesi ampiamente accettata anche nei circoli della politica e della diplomazia del Vecchio continente.³ La logica della differenziazione è dettata non solo dall’impossibilità, nel panorama attuale, di immaginare una fuga in avanti all’unisono da parte dell’UE, ma anche dalla semplice

1 N. Barkin, *Trump, Macron and Election: What Prompted Merkel’s Blunt Munich Speech*, in “Reuters”, 30 maggio 2017, disponibile su www.reuters.com/article/us-germany-merkel-trump-reasons-idUSKBN18P1W2.

2 *Mario Draghi al Parlamento Ue: “Cambiare i Trattati se necessario”*, in “Huffington Post”, 29 maggio 2017, disponibile su www.huffingtonpost.it/2017/05/29/mario-draghi-non-si-fa-intimorire-dai-falchi-serve-ancorapoli_a_22114867/?utm_hp_ref=it-mario-draghi.

3 Ad esempio, *EU Founders Speak of Possible ‘Multispeed’ Future after Brexit*, Reuters, 3 febbraio 2017, disponibile su www.reuters.com/article/us-eu-future-idUSKBN15I2WX; E. Maurice, *Germany and France Endorse Multi-Speed Europe*, in “EUobserver”, 2 marzo 2017, disponibile su euobserver.com/institutional/137080.

logica dei numeri, che in un'Unione a 27 rende accordi integrativi unanimi assai difficili indipendentemente dalla congiuntura politica. Intendiamoci, l'integrazione differenziata non è certo cosa nuova in Europa: alcuni tra i più importanti progetti dell'UE – l'unione monetaria, l'area Schengen, il processo di Bologna, e più di recente il Fiscal Compact, solo per citarne alcuni – ne sono esempi. Ma finora la differenziazione è avvenuta, per lo più “in negativo”, ossia a seguito del rifiuto di alcuni Stati membri di aderire a determinate iniziative.⁴ Quello che si va delineando nel dibattito pubblico europeo è invece un capovolgimento di prospettiva, in cui la differenziazione non è più un risultato da accettare *oborto collo*, ma diviene un nuovo paradigma dell'integrazione europea, una strategia pragmatica per sanare alcune inefficienze istituzionali della UE e generare nuovi beni pubblici sovranazionali. Proprio tale trasformazione, però, richiede una riflessione sistematica sulla strada che la differenziazione deve seguire, che fatica ancora a emergere. Se da un lato questo è comprensibile, date le proteste che l'ipotesi di un'Europa a più velocità puntualmente suscita da diverse direzioni, dall'altro è esattamente la sensibilità politica dell'argomento a dettare la necessità di una seria e informata discussione su di esso.

APPUNTI PER UNA STRATEGIA DI DIFFERENZIAZIONE

Così come accade per l'integrazione *tout court* – e forse ancor di più – ipotesi e progetti di integrazione differenziata pongono tutta una serie di quesiti tecnici che non possono essere esauriti nello spazio di un singolo articolo. Al di là degli aspetti specifici di ciascuno scenario di differenziazione, però, è possibile identificare dei “meta-temi” di riflessione all'interno dei quali, come minimo, delineare i termini della discussione e i dilemmi posti dall'integrazione differenziata, e ove possibile dare anche delle indicazioni sulla direzione ottimale da seguire per una differenziazione efficiente, efficace e legittima. Qui ne vogliamo evidenziare alcuni particolarmente importanti di natura, rispettivamente politico-diplomatica e legale-istituzionale.⁵

4 Ad esempio, Frank Schimmelfennig e Thomas Winzen, due tra i maggiori studiosi del tema, descrivono l'integrazione differenziata come un processo «guidato da paesi relativamente euroscettici che si oppongono ideologicamente alla centralizzazione sovranazionale, o temono la resistenza dei cittadini a essa». F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, in “Journal of Common Market Studies”, 2/2014, pp. 354-70.

5 Alcune delle idee presentate in questa sezione riprendono tesi già elaborate dall'autore in N. Pirozzi, L. Vai, P. D. Tortola, *Differentiated Integration: A Way Forward for*

Differenziare in modo chiaro, limitato e aperto La prima questione politica da dirimere in qualsiasi processo di differenziazione è, semplicemente, chi includere tra i “pionieri” e per fare cosa. In linea di principio, le combinazioni possibili sono, se non infinite, almeno molto numerose. E se da un lato è evidente che non tutte le formule teoricamente concepibili sono politicamente realistiche, è altrettanto vero che la discussione politica continua a rimanere particolarmente vaga su questo punto. Formulazioni generiche come il “chi vuole di più fa di più”, proposto dal recente “Libro bianco sul futuro dell’Europa” rischiano di aprire la porta a un’integrazione *à la carte* dall’architettura frastagliata, ingestibile e incomprensibile.⁶

D’altra parte, è necessario anche evitare soluzioni troppo rigide, le quali finirebbero per essere inutilmente discriminatorie e contrarie agli ideali dell’UE. Un buon compromesso può essere quello di partire da una o più “ancore istituzionali” già esistenti, che possano strutturare l’integrazione differenziata su una logica funzionale e al contempo cementarla su una base di pratiche, scambi, e in ultima analisi un’identità istituzionale condivisa. Prendere le mosse da strutture già in essere ha anche il vantaggio di porre un limite al disordine istituzionale della differenziazione, e quello di rendere il processo inclusivo, così da permettere accordi ambiziosi all’insegna di quell’*issue linkage* che ha spesso caratterizzato i negoziati tra Stati membri. Non vi è dubbio che la prima di queste ancore istituzionali debba essere l’eurozona, l’attuale “avanguardia” dell’integrazione europea e allo stesso tempo la sua parte più sofferente in questi ultimi anni – in primo luogo a causa del suo stesso assetto istituzionale asimmetrico e privo di una controparte fiscale all’unione monetaria.⁷ Le misure necessarie per riequilibrare e rinsaldare l’eurozona sono state descritte da molti,⁸ e includono, tra le altre, il completamento dell’unione bancaria, la creazione di un bilancio degno di questo nome, il rafforzamento di meccanismi di solidarietà interstatali e interpersonali, e

Europe, Istituto Affari Internazionali, Working Paper, 16 marzo 2017, disponibile su www.iai.it/en/pubblicazioni/differentiated-integration-way-forward-europe.

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, disponibile su ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf.

7 P. D. Tortola, *Coming Full Circle: The Euro-crisis, Integration Theory and the Future of the EU*, in “The International Spectator”, 2/2015, pp. 125-40.

8 In ultimo, dal recente documento di riflessione pubblicato dalla Commissione. Si veda Commissione europea, *Documento di riflessione sull’approfondimento dell’Unione Economica e Monetaria*, COM(2017)291, 31 maggio 2017, disponibile su ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it_0.pdf.

possibilmente misure di condivisione del rischio sul debito pubblico. Se l'eurozona è oggi il punto di partenza naturale per il rilancio del processo di integrazione, essa non esaurisce gli scenari di integrazione differenziata. Nel campo degli affari interni dell'UE, l'area di libera circolazione di Schengen può fornire la base per nuove iniziative di sovranazionalizzazione, da un lato, del controllo delle frontiere e delle politiche di immigrazione, e dall'altro della gestione della pubblica sicurezza, entrambi nodi cruciali per l'Europa in questi anni. Nel campo della politica estera e della difesa, infine, sebbene manchino ancora istituzionali analoghe alle due appena descritte, il processo di cooperazione strutturata permanente (Permanent Structured Cooperation-PESCO) attualmente in corso o addirittura la membership europea dell'Alleanza atlantica potrebbero fornire la base per lo sviluppo di nuove capacità militari comuni e di una politica di sicurezza integrata per rispondere, a fronte dello smarcamento americano, alle nuove sfide geopolitiche che costellano il vicinato dell'UE.

Che proceda in uno o più dei tre settori appena descritti, l'integrazione differenziata non potrà che essere un processo aperto a future nuove entrate: immaginare, più o meno esplicitamente, la differenziazione come un tratto permanente della nuova UE sarebbe non solo contrario allo spirito del progetto europeo, ma anche fallimentare dal punto di vista diplomatico. Ciò detto, in un'ottica di realismo, è importante che gli Stati che scelgono la strada della maggiore integrazione siano preparati all'eventualità che le geometrie variabili durino per un periodo molto lungo, o comunque indefinito. Questo implica in primo luogo che chi sceglie di integrarsi ulteriormente deve evitare di mitigare le proprie ambizioni politiche per compiacere membri esterni nella speranza di una loro futura adesione.

L'INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA NON POTRÀ CHE ESSERE UN PROCESSO APERTO A FUTURE NUOVE ENTRATE: IMMAGINARE LA DIFFERENZIAZIONE COME UN TRATTO PERMANENTE DELLA NUOVA UE SAREBBE NON SOLO CONTRARIO ALLO SPIRITO DEL PROGETTO EUROPEO, MA ANCHE FALLIMENTARE DAL PUNTO DI VISTA DIPLOMATICO

Strumenti e governance della differenziazione La sfera legale-istituzionale della differenziazione può essere divisa in due parti. La prima concerne gli strumenti legali tramite i quali realizzare l'integrazione differenziata. Le soluzioni qui sono sostanzialmente tre:

integrarsi entro i confini dei trattati vigenti (in primo luogo con lo strumento ancora poco sfruttato delle cooperazioni rafforzate); modificare i trattati; infine, procedere attraverso trattati paralleli, come nel caso del Fiscal Compact o del Meccanismo europeo di stabilità. Lasciando da parte le specificità e i requisiti legali dei vari scenari di integrazione differenziata, un principio generale che può essere affermato qui è la necessità di evitare, quanto più possibile, il terzo modello, il quale presenta sì vantaggi in termini di rapidità procedurale, ma pone problemi in tema di duplicazione istituzionale, e soprattutto di trasparenza e legittimità democratica, ponendosi al di fuori del metodo comunitario.⁹

Dei rimanenti due metodi, muoversi all'interno dei trattati dovrebbe rimanere la prima scelta, per evitare le macchinosità e i “vasi di Pandora” aperti da una riforma dei trattati. È questa, peraltro, una strada spesso sottovalutata ma che può portare a risultati importanti, come ha dimostrato il recente rapporto “Bresso-Brok” del Parlamento europeo dedicato all'argomento.¹⁰

Tuttavia, anche in scenari modesti di integrazione differenziata, è prevedibile che siano necessari almeno alcuni ritocchi ai trattati. In questi casi sarà fondamentale la presenza di uno spirito di leale collaborazione tra Stati e lo svolgimento dei negoziati all'insegna della trasparenza – se non addirittura della partecipazione dei cittadini – per limitare gli ostacoli diplomatici e politici all'integrazione.

Il secondo problema legale-istituzionale posto dall'integrazione differenziata riguarda la struttura di governance dell'Unione, e più in particolare il coordinamento tra i nuclei di integrazione avanzata e i rimanenti Stati membri dell'UE. Le logiche in conflitto qui sono, da un lato, quella della rappresentanza – per cui solo gli Stati che partecipano a determinati progetti dovrebbero poter condividere le

ANCHE IN SCENARI
MODESTI DI INTEGRAZIONE
DIFFERENZIATA, È
PREVEDIBILE CHE SIANO
NECESSARI ALMENO
ALCUNI RITOCCHI AI
TRATTATI. IN QUESTI CASI
SARÀ FONDAMENTALE
LA PRESENZA DI UNO
SPIRITO DI LEALE
COLLABORAZIONE TRA
STATI E LO SVOLGIMENTO
DEI NEGOZIATI
ALL'INSEGNA DELLA
TRASPARENZA

9 Su questo tema si veda anche G. L. Tosato, *New Institutional Solutions for Multi-Tier Governance?*, in I. Pernice et al., *Challenges of Multi-Tier Governance in the European Union. Effectiveness, Efficiency and Legitimacy*, Rapporto commissionato dal Parlamento europeo, Commissione Affari Costituzionali, PE 474.438 (2013), disponibile su [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET\(2013\)474438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET(2013)474438_EN.pdf).

10 M. Bresso, E. Brok, *Relazione sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona*, Parlamento europeo, Commissione per gli affari costituzionali (A8-0386/2016), 9 gennaio 2017.

relative decisioni – e dall'altro quello dell'integrità e semplicità istituzionale, che richiederebbero di evitare o limitare la duplicazione di strutture decisionali. Diversi equilibri tra queste due logiche dovrebbero essere applicati alle diverse istituzioni dell'Unione: il Consiglio dei ministri, per sua natura rappresentativo degli Stati in quanto tali, si presterebbe maggiormente a essere sdoppiato in formazioni speciali corrispondenti ai vari nuclei dell'UE (sulla falsariga di quanto già avviene con l'eurogruppo). Per la Commissione, al contrario, dovrebbe valere il principio dell'unità di fronte alle geometrie variabili dell'Unione, le quali possono essere gestite dal punto di vista esecutivo all'interno dei singoli direttorati generali. Spingendosi oltre, l'integrazione differenziata potrebbe addirittura diventare un'occasione di semplificazione per la Commissione, con la fusione di alcuni dei suoi portafogli e il conseguente ridimensionamento del Collegio dei commissari su numeri analoghi agli esecutivi nazionali.¹¹

È il Parlamento europeo che presenta forse il caso più problematico per la governance dell'integrazione differenziata, poiché qui i due principi sopra menzionati stridono maggiormente. La miglior strada da seguire in questo caso è probabilmente quella di mezzo, introducendo differenziazioni su base nazionale al livello delle Commissioni ma salvaguardando l'unità dell'istituzione in assemblea plenaria, una soluzione, questa, già proposta in passato per l'eurozona.¹² È evidente che una soluzione del genere dovrebbe reggersi anche su “accordi tra gentiluomini” sulle votazioni in plenaria per evitare interferenze inaspettate da parte di “delegazioni” di paesi esterni ai vari nuclei di integrazione differenziata.

Una nota finale merita la questione degli strumenti di policy con cui amministrare l'integrazione differenziata, e in particolare il bilancio dell'Unione. Qui la soluzione più auspicabile dovrebbe essere tenere distinte le risorse con cui finanziare i beni pubblici dei vari nuclei differenziati (sia tra di essi che rispetto al bilancio generale dell'UE), ad esempio tramite la creazione di fondi speciali simili a quelli strutturali. Sebbene non propriamente “elegante” dal punto di vista istituzionale, una soluzione di questo tipo favorirebbe la chiarezza e la trasparenza riguardo alla provenienza e allocazione delle risorse UE, in ultima analisi sottraendo questo argomento a pretestuose polemiche politiche.

11 Idee analoghe di consolidamento istituzionale sono espresse anche nel già citato Documento di riflessione sull'Unione monetaria della Commissione.

12 B. Fox, *Would a Eurozone Committee Enrich the EU Parliament?*, in “EUobserver”, 12 febbraio 2014, disponibile su euobserver.com/news/123054.

LA NECESSITÀ DI UN DIBATTITO MATURO

Gli anni della crisi hanno definitivamente trasformato l'Europa da un tema per lo più tecnico e da iniziati a una presenza pressoché permanente nel dibattito pubblico-mediatico degli Stati membri. In teoria questa "politicizzazione" dell'integrazione europea dovrebbe essere vista come una trasformazione positiva, che segnala una transizione almeno parziale della UE da creatura *sui generis* a soggetto politico normale. Nella pratica, però, la politicizzazione dell'integrazione è spesso ostaggio di un discorso politico patologico, fatto più di recriminazioni nazionalistiche, mistificazioni, e alle volte di vere e proprie caricature che di valutazioni spassionate della realtà. L'integrazione differenziata è un argomento ancora troppo di nicchia per essere entrato appieno in queste sciagurate logiche retorico-elettorali. L'auspicio è che quando ci sarà da allargare la discussione pubblica sulla differenziazione, questo si faccia in controtendenza rispetto a quanto abbiamo visto in questi anni, applicando la pacatezza, la serietà e la competenza che questo tema centrale per il futuro dell'Europa merita.