

# L'integrazione differenziata dello spazio politico europeo: una forma di sussidiarietà trasversale?

## *The Differentiated Integration in the European Political Space: a Form of Cross-Subsidiarity?*

Maurizio Serio\*

Muovendo da una letteratura consolidata sulle formule e sui meccanismi dell'integrazione differenziata, il presente contributo interpreta le possibili evoluzioni dello spazio politico europeo in chiave di una rinnovata accezione del principio di sussidiarietà che si trova alla base dei Trattati UE. La differenziazione investe la sussidiarietà arricchendone le classiche dimensioni verticale e orizzontale con una "trasversale", in grado di suscitare su basi volontarie e inclusive l'iniziativa di quegli Stati membri che intendano superare l'impasse del meccanismo sovranazionale attraverso nuovi strumenti di cooperazione. Ulteriori cessioni di sovranità nelle aree di *policy* sensibili per gli elettorati possono avverarsi soltanto coinvolgendo questi ultimi nei processi decisionali, al fine di evitare la divaricazione delle fratture che oggi minacciano di disintegrare la costruzione europea sotto la spinta di una contestazione diffusa a più livelli.

*Moving from a long-established literature on the formulas and mechanisms of differentiated integration, this contribution explains the possible evolutions of the European political space in terms of a renewed meaning of that principle of subsidiarity laying at the basis of the EU Treaties. Differentiation affects subsidiarity by combining the classic vertical and horizontal dimensions with a "transversal" one. Under this renewed frame, those Member States aiming to overcome the impasse of the supranational mechanism may arrange new cooperation tools on voluntary and inclusive basis. Further transfers of sovereignty in sensitive policy areas can only occur by involving citizens in the decision-making, in order to avoid the widening of those fractures that today, feed by widespread protest at multiple levels, threaten to disintegrate the European construction.*

**Keywords: Sussidiarietà, Integrazione differenziata, Spazio politico europeo, Cooperazione rafforzata.**

\* Maurizio Serio, professore associato di Storia delle dottrine politiche - Università degli Studi "Giulio Marconi".

## Una premessa personalista

Sotto il profilo della dinamica politica, l'integrazione europea si è storicamente presentata come un processo tutt'altro che lineare, a dispetto di qualsiasi narrazione acriticamente entusiastica o altrettanto pregiudizialmente ostile veicolata tanto dagli addetti ai lavori quanto dai vari attori dell'opinione pubblica. Se oggi l'Europa è un tema divisivo, ciò lo si deve anche alla pluralità di interpretazioni e suggestioni che essa ha saputo suscitare, sia a livello delle élite coinvolte in prima fila nella realizzazione del progetto dei Padri fondatori, sia sul piano degli umori degli elettorati nazionali, che di volta in volta hanno guardato a questa costruzione ora con speranza, ora con sospetto e diffidenza, e, nei tempi recenti, sempre più con ostilità.

In questo lavoro avanzo l'ipotesi che il nodo del contendere – la cessione di sovranità dai sistemi politici nazionali a un'entità sovranazionale che non ha precedenti nella storia delle costruzioni politiche e giuridiche, configurando un modello organizzativo-istituzionale ibrido (organizzazione internazionale/Stato federale)<sup>1</sup> – risenta delle oscillazioni inevitabili nell'interpretazione di uno dei grandi, dirompenti aspetti della postmodernità politica: il percorso di disarticolazione del potere statale portato avanti in nome del principio di sussidiarietà. Interpreto infatti la sussidiarietà anzitutto come una spinta alla condivisione del potere ai fini del raggiungimento di scopi, propri della comunità politica, che oggi non possono più essere conseguiti attraverso la mera competizione antagonistica tra i popoli ma che necessitano, ancor prima di un coordinamento o di una guida verticistica, di un consenso diffuso sui mezzi e sulle procedure da utilizzare per ottenerli.

Non si può certo liquidare questa tendenza della nostra epoca alla stregua di una mera "rivoluzione dal basso" – attorno alla quale pure molta retorica si è prodotta, in un senso o nell'altro. Piuttosto, ritengo che siamo di fronte al lento consolidarsi di una attitudine della persona umana – e dunque delle diverse formazioni sociali in cui essa opera, a vari livelli di astrazione – a riconoscere i propri limiti, e in definitiva la propria insufficienza, ad affrontare solipsisticamente la dimensione della complessità. Su queste basi antropologiche (che confido di poter approfondire anche in tutte le loro contraddizioni nel corso di ricerche successive) si innesta una gamma di soluzioni contingenti al problema della vita associata, che investe gli spazi politici abitati dalle diverse generazioni che vivono sulla propria pelle gli sviluppi dell'esperimento europeo.

## Lo status quo

Il dibattito scientifico ha fin qui evidenziato, con analisi di lungo, medio e breve periodo, la logica centripeta di attrazione e riorganizzazione delle dinamiche socio-politiche ed economiche del Continente all'interno della sofisticata architettura istituzionale dei Trattati<sup>2</sup>. Al tempo stesso, si è cercato di misurare, con gli strumenti propri delle scienze sociali, l'entità delle resistenze a questo processo, sottolineando il ruolo di quelle forze centrifughe (nazionaliste, sovraniste e populiste) che hanno nell'antieuropeismo o nell'euroscetticismo il loro vessillo polemico e la loro manifestazione più esasperata<sup>3</sup>.

Entrambi questi fenomeni paiono raffigurare una sorta di "braccio di ferro" tra i vari attori coinvolti, riproponendo uno schema dialettico di competizione non mitigata da quei principi di sussidiarietà, solidarietà e bene comune che pure erano presenti nel disegno ispiratore originario dell'Europa unita<sup>4</sup>. Per giunta, tali tendenze non possono che esasperare l'ampiezza di quelle fratture, vere o percepite, che costituiscono lo status quo dello spazio politico europeo, come la contrapposizione tra "Stati del Nord creditori, o frugali" e "Stati del Sud debitori", tra Paesi interventisti e attendisti in politica estera, tra sistemi di welfare occidentali e dell'Est europeo, ecc.<sup>5</sup>.

Sulla scorta di tutto ciò, non sorprende che nelle varie stagioni della lunga crisi del progetto europeo da più parti si sia avvertita la necessità di elaborare soluzioni di natura politica a salvaguardia dell'unità del processo di integrazione, senza tacere le differenze nelle risorse politiche, economiche e simboliche a disposizione dei diversi Paesi europei. Credo di poter ravvisare in questi tentativi un *rationale* comune, che chiamo "sussidiarietà trasversale", ovvero una distribuzione di poteri e relative responsabilità che non si identifica né con la logica centro-periferia né con quella del riconoscimento di asimmetrie fra gli attori coinvolti, tipiche delle declinazioni verticali<sup>6</sup> e orizzontali<sup>7</sup> proprie della sussidiarietà tradizionalmente intesa. Piuttosto, affiancandosi e intersecandosi con queste ultime nell'ordito della *governance* europea, essa costituisce una forma rinnovata di cooperazione su base volontaria, attorno cui provare a ridare slancio all'integrazione e a mitigare gli effetti della sua contestazione diffusa a più livelli. Del resto, come nota opportunamente Angelini,

volendo prendere sul serio gli obiettivi di tutela della dignità umana, piena occupazione, progresso sociale, crescita equilibrata contenuti nel Trattato di Lisbona, non si può allora fare a meno di notare come il mantenimento

di tali promesse di benessere sociale e il riconoscimento della sovranità popolare richiedano necessariamente un contesto giuridico-istituzionale multilivello, operante secondo il criterio della sussidiarietà<sup>8</sup>.

Anche alla luce di tali considerazioni, ritengo che una incarnazione concreta di questo *rationale* possa essere rappresentato dalla cosiddetta “integrazione differenziata”, sicché il presente contributo opererà anzitutto una ricostruzione storico-ideale delle formule e dei meccanismi che ne hanno tentato la giustificazione e l’attuazione, a partire dalle prime avvisaglie di stallo dell’edificio europeo sino ai giorni nostri, quando tali tendenze si sono moltiplicate per numero e intensità. Attenzione: non intendo esprimere dei giudizi di valore sulla bontà o meno delle soluzioni prospettate, alla luce di un’idea normativa di integrazione. Piuttosto, mi preme verificarne la conformità rispetto all’ispirazione originaria dei Trattati<sup>9</sup> (creare «un’unione sempre più stretta tra i popoli d’Europa»<sup>10</sup>), che segnava la direzione entro la quale si sarebbe dovuta realizzare l’integrazione fra gli Stati nello spazio politico europeo, attorno ad un accordo che, non va mai dimenticato, per più di mezzo secolo ha garantito al Continente una relativa stabilità e gli indiscutibili benefici della pace, attraverso il dispositivo delle quattro libertà di circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

## **L’integrazione differenziata**

Ai fini di fronteggiare le tensioni derivanti dalle fratture interne all’UE emerse dalla sua progressiva espansione e dalla crescente eterogeneità tra i suoi Stati membri, di antica o recente adesione, a più riprese e da più parti è stato espresso l’auspicio di implementare forme di integrazione che non coinvolgessero simultaneamente o allo stesso modo tutti i Paesi aderenti. Si tratta cioè di forme di integrazione differenziata o flessibile, in cui si prevede che

determinati Stati membri dell’UE possano rinunciare a specifiche politiche dell’UE o esserne esclusi fino a quando non hanno soddisfatto determinate condizioni minime. Ciò è stato ampiamente accolto come un modo per salvaguardare il progresso dell’integrazione europea, tenendo conto della crescente eterogeneità e politicizzazione del processo di integrazione<sup>11</sup>.

In sintesi:

l’integrazione differenziata è definita dalla Commissione Europea (1997) come un processo di integrazione in cui gli Stati membri, eventualmente

affiancati da membri extra-UE, scelgono di andare avanti a velocità diverse e/o verso obiettivi diversi, in contrasto con la nozione di un blocco monolitico di stati che perseguono obiettivi identici a una velocità<sup>12</sup>.

Forme embrionali di integrazione differenziata erano peraltro già previste negli stessi Trattati e sono state implementate negli ultimi decenni. Oggi, dopo la Grande crisi economica e la crisi pandemica, ne sono allo studio alcuni adattamenti, anche piuttosto radicali. Come ricordava Ponzano, alla cui analisi la parte di questo studio che segue è particolarmente debitrice,

L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea costituisce una realtà giuridica e politica fin dagli inizi della costruzione europea, anche se la sua applicazione è divenuta molto più importante a partire dai Trattati di Maastricht [1992] e di Amsterdam [1997]. Il Trattato di Roma [1957] prevedeva in effetti già che il diritto europeo si applicasse a certi territori e non ad altri, che alcuni Stati membri potessero mantenere in vigore regimi speciali (si pensi ad esempio ai Paesi del Benelux) e che alcuni Stati membri fossero autorizzati dalla Commissione a mantenere in vita, a certe condizioni e a titolo temporaneo, delle misure nazionali. In seguito, gli atti di diritto derivato hanno previsto numerose deroghe a favore degli Stati membri in grado di giustificare l'esistenza di situazioni geografiche, economiche o sociali che impedissero loro di applicare integralmente le disposizioni del diritto comunitario<sup>13</sup>.

*Qual è la differenza rispetto alla situazione attuale?* Il fatto che mentre tali deroghe si giustificavano essenzialmente alla luce dell'esistenza di situazioni giuridiche o economiche particolari, l'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione viene percepita oggi da molti come una necessità politica, volta a fornire una soluzione alle differenze sopra citate.

### **Le formule e i meccanismi dell'integrazione differenziata**

Sulla scorta della letteratura secondaria di sintesi più facilmente consultabile sull'argomento, presenterò ora schematicamente, ove individuabili, i *meccanismi* di integrazione differenziata così come sono apparsi nella storia dell'Unione europea, evidenziando anzitutto le *formule* politiche a partire dalle quali essi hanno ricevuto una sorta di "legittimazione dall'alto", a livello cioè di spinta e di volontà politica espresse dai vari leader o personalità che le hanno proposte, e indicando alcuni *esempi* della loro applicazione. Con la necessaria avvertenza che tale classificazione può apparire non più di un mero esercizio intellettuale, dal momento che formule, meccanismi

e concreti esempi della loro attuazione si sono naturalmente sovrapposti nello svolgimento “pratico” dell’esistenza del sistema politico europeo<sup>14</sup>.

### ***Europa “a più velocità”***

#### *Formula*

Il dibattito politico sull’integrazione differenziata cominciò a pochi anni dall’entrata in vigore del Trattato di Roma, quando nel 1974 il cancelliere tedesco Willy Brandt si espresse affinché venisse consentito agli Stati membri economicamente più sviluppati di procedere con più rapidità sulla via dell’integrazione<sup>15</sup>. In particolare, la formula dell’Europa *a più velocità* (*multi-speed*) risale al “nuovo approccio” all’integrazione europea proposto dall’allora primo ministro belga Léo Tindemans nel suo Rapporto al Consiglio europeo del 1975, in piena recessione economica,

quando vennero constatate le divergenze sussistenti tra gli Stati membri in materia economica e monetaria ed emersero, nel corso del dibattito sul rafforzamento graduale del c.d. Serpente monetario (il sistema di cambio creato nel 1972 con lo scopo di assicurare un’area di stabilità monetaria all’interno della Comunità europea) le difficoltà di alcuni Stati a rispettare gli impegni che il sistema stesso richiedeva. Ferma restando l’unicità dell’obiettivo finale della costruzione europea, comune a tutti gli Stati membri, fu avanzata l’ipotesi di assolvere gli impegni presi in tempi diversi e predeterminati, dato che alcuni obiettivi comunitari avrebbero potuto essere concretizzati soltanto se un gruppo di Stati avesse marciato più speditamente rispetto agli altri<sup>16</sup>.

In definitiva, questa formula, peraltro coerente con l’approccio funzionalista al tempo prevalente<sup>17</sup>, avrebbe consentito agli Stati membri riluttanti ad impegnarsi in un cammino di integrazione più avanzato di potervi aderire in seguito, venendo equiparati in diritti e doveri ai primi e “più veloci” contraenti.

Vent’anni dopo, nel dicembre 1995, il cancelliere tedesco Helmut Kohl e il presidente francese Jacques Chirac (anche sulla scia del suo predecessore Mitterand, che nel 1984 aveva parlato di questa formula innanzi al Parlamento europeo<sup>18</sup>) pubblicarono una lettera aperta in cui esprimevano il loro sostegno a un’Europa a più velocità, confermando che, se necessario, la discussione non era più sulla possibilità, ma sugli strumenti necessari per promuoverla<sup>19</sup>.

### *Meccanismo*

Nel quadro del Trattato di Maastricht, con cui il principio dell'integrazione differenziata ha avuto le sue prime vere attuazioni, la formula dell'Europa *a più velocità* ha trovato una prima traduzione nell'Unione economica e monetaria (1993) tra i Paesi che avevano accettato di dotarsi di una moneta unica e quelli che avevano chiesto di beneficiare di una deroga (e, all'interno degli stessi Paesi aderenti, tra quelli che avessero o meno rispettato l'insieme dei valori limite dei criteri di convergenza). In seguito, la formula dell'Europa *a più velocità* si è concretizzata di fatto nelle disposizioni del Trattato di Amsterdam che introduceva nel diritto europeo il meccanismo della *cooperazione rafforzata*, poi modificato dai Trattati di Nizza (2001) e di Lisbona (2007)<sup>20</sup>.

La cooperazione rafforzata è un procedimento che consente a un numero qualificato di Stati membri di adottare nel quadro istituzionale dell'UE un atto giuridico che è però vincolante solamente per gli Stati membri partecipanti [...] quando "gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme" (art. 20, co. 2, TUE)<sup>21</sup>.

### La cooperazione rafforzata

consente a coalizioni non omogenee di Stati membri di cooperare più strettamente e di adottare atti legislativi che rispondano ai loro interessi occasionali. [...] Dunque, le cooperazioni rafforzate non porteranno alla creazione di un gruppo omogeneo di Stati membri desiderosi di procedere sulla via dell'integrazione, ma daranno vita a coalizioni occasionali e non omogenee, in funzione degli atti adottati<sup>22</sup>.

Pertanto, la cooperazione rafforzata «costituisce uno strumento designato per favorire un'integrazione a più velocità»<sup>23</sup>, non derogando al rispetto del diritto europeo e non richiedendo l'accordo unanime degli Stati membri.

Una forma speciale di cooperazione rafforzata, relativa al campo della difesa militare comune, è la *cooperazione strutturata permanente* (PESCO), introdotta dal trattato costituzionale e fatta propria dal Trattato di Lisbona. Altre cooperazioni rafforzate, istituite nel 2013, riguardano gli ambiti della legge sul divorzio, dei brevetti e dell'imposta sulle transazioni finanziarie, nonché la tutela degli interessi finanziari dell'Unione tramite l'istituzione della Procura europea (EPPO).

## Europa “alla carta”

### Formula

Molto più radicale era la proposta di un’Europa *alla carta* coniata nel 1965 dal francese Louis Armand, già primo presidente della Comunità europea dell’energia atomica (CEE o EURATOM), e che venne poi ripresa nel 1979 dallo studioso inglese Ralf Dahrendorf<sup>24</sup>, sulla scia del dibattito seguito all’adesione del Regno Unito alla Comunità economica europea (1973). Secondo tale formula, ogni Stato membro, alla stregua di quegli avventori che ordinano “alla carta” in un ristorante, avrebbe potuto scegliere gli ambiti di integrazione politica sui quali impegnarsi, ferma restando la propria adesione di fondo agli orientamenti comuni condivisi da tutti.

Fuor di metafora, con questa espressione Armand intendeva descrivere in via ipotetica una situazione in cui lo sviluppo della cooperazione in settori non direttamente coperti dai Trattati di Roma fosse affidato alla libera adesione di ciascuno Stato membro, ed eventualmente a Stati terzi. In questo caso quindi, non vi è un obiettivo comune a tutti gli Stati membri, *a differenza* di quanto prevedeva la formula dell’Europa *a più velocità* (che prevede l’esistenza di un obiettivo comune, da perseguire però con un diverso ritmo dell’integrazione), restando ciascuno libero di sottrarsi all’integrazione in quei settori ritenuti irrinunciabile dominio della sovranità nazionale.

In concreto, attraverso tale formula si intendeva rendere più efficaci i meccanismi decisionali dell’Unione, evitando che in certe materie il veto di uno o più Stati membri potesse impedire agli Stati che lo desiderassero di intraprendere azioni comuni.

### Meccanismo

Il meccanismo che sembra accogliere e tradurre meglio la formula dell’Europa *alla carta* è quello degli *accordi intergovernativi*, che sono peraltro stati cronologicamente il primo meccanismo di integrazione differenziata. La loro natura è quella

[di] trattati internazionali conclusi da alcuni Stati membri dell’UE *all’esterno* del quadro giuridico dell’UE. Sebbene non sempre l’uso degli accordi intergovernativi sia connesso alla dinamica dell’integrazione differenziata, in diversi casi essi sono stati utilizzati da gruppi di Stati membri al fine di avanzare nel processo di integrazione europea, secondo la logica per cui un’*avanguardia* di Paesi avrebbe aperto la strada alla cooperazione



interstatale in nuove materie, nell'auspicio che questo servisse da modello ad altri Stati<sup>25</sup>.

Tali accordi consentono altresì di superare il problema dell'unanimità richiesta per la revisione dei Trattati europei evitando rischi di paralisi decisionale, anche perché tecnicamente costituiscono forme di integrazione al di fuori del quadro giuridico dell'UE (sebbene debbano essere compatibili col diritto europeo).

L'Europa *alla carta* «ha conosciuto un'applicazione concreta con l'avvio nel 1967 [dunque due anni dopo l'auspicio formulato da Armand] della cooperazione in materia di ricerca scientifica su base puramente intergovernativa, fra i Sei della Comunità economica europea (CEE) e altri tredici Paesi europei (Accordi di cooperazione scientifica e tecnica)»<sup>26</sup>. L'esempio classico di quest'approccio è costituito dall'Accordo di Schengen, concluso nel 1985 tra cinque Stati membri (Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) in materia di libera circolazione delle persone e di soppressione dei controlli alle frontiere. Si tratta di un accordo raggiunto al di fuori del quadro istituzionale dei Trattati (che prevedeva la regola dell'unanimità), per esservi in seguito inserito con il Trattato di Amsterdam.

Successivamente, altri esempi di accordi intergovernativi sono stati il Fiscal Compact (2012) e il Meccanismo europeo di stabilità (2012) sulla *governance* della UEM per far fronte alla crisi dell'euro. Tutto ciò ha portato Sergio Fabbrini a sostenere che all'interno dell'UE coesistano molteplici unioni, che sono il prodotto di una differenziazione di *governance* tra il regime sovranazionale (che concerne le politiche regolative del mercato unico) e il regime intergovernativo (relativo ai *core state powers*, cioè alle *policies* considerate di stretta pertinenza della sovranità nazionale), come definiti nel Trattato di Maastricht e costituzionalizzati in quello di Lisbona (che pure ha abolito la distinzione tra pilastri prevista dal primo). Una differenziazione, questa, che però rischia di tradursi in una divaricazione degli stessi obiettivi di fondo perseguiti dagli Stati membri, a scapito dell'originaria impostazione unitaria che pure questi strumenti si proponevano di salvaguardare<sup>27</sup>.

### ***Europa "a geometria variabile"***

#### *Formula*

L'espressione Europa *a geometria variabile* venne introdotta nel maggio 1980 in un convegno organizzato a Roma dalla rivista «Mondo Operaio» dal socialista Jacques Delors, all'epoca presidente della Commissione

economica e monetaria del Parlamento europeo, nel momento in cui si pensava, all'indomani della creazione del Sistema monetario europeo, di modificare la struttura del bilancio comunitario a causa delle pretese di restituzione delle risorse che il Regno Unito, quale contributore netto, avanzava con insistenza.

La *differenza* con la formula dell'Europa *a più velocità* sta nel fatto che l'Europa *a geometria variabile* nasce da un presupposto se si vuole più esclusivo ed esigente rispetto a quello su cui si basava la prima. Qui, di fatto, siamo davanti ad alcuni Stati volenterosi di procedere ad una integrazione più stretta in alcuni settori, i quali, per non essere frenati da quelli più riottosi o meno in grado di tenere il loro passo per oggettive limitazioni socioeconomiche, decidono di configurare uno spazio politico alternativo a quello uniforme disegnato originariamente dai Trattati. Come ben si vede, la trasversalità dell'iniziativa politica reinventa la sussidiarietà europea su basi più dinamiche, ma al tempo stesso meno inclusive.

Allo stesso tempo, però, questa formula non prevede il ricorso al metodo intergovernativo, intendendo mantenere il percorso di cooperazione tra gli Stati membri all'interno dei binari già previsti nelle procedure istituzionali proprie del metodo comunitario – e in ciò pertanto differenziandosi anche dalla formula dell'Europa *alla carta*, della quale rovescia la stessa impostazione logica. Infatti, ora sono gli Stati meno propensi all'integrazione ad autoescludersi dal sentiero tracciato da altri, più ambiziosi: si tratta di un'esclusione non reversibile, basata sulla considerazione realistica di differenze insormontabili, a fronte delle quali gli Stati "di retroguardia" possono chiedere delle deroghe permanenti negli ambiti di *policy* nei quali non intendono procedere al passo degli altri Stati.

### *Meccanismo*

In questo modo, ispirandosi al quadro teorico già inaugurato dalla formula dell'Europa *alla carta*, il Trattato di Amsterdam ha implementato il meccanismo di nuove deroghe *ad hoc* (o *opting-out*) concesse al Regno Unito, all'Irlanda e alla Danimarca in materia di difesa, cooperazione giudiziaria, cittadinanza europea, asilo e immigrazione, cioè a quei Paesi per i quali l'UE invero ha dall'inizio rappresentato un semplice mercato comune, più che un progetto politico, e che erano dunque più riluttanti ad estendere l'integrazione ad aree diverse dal commercio e dagli scambi.

Gli *opts-out* sono

protocolli allegati ai trattati europei, e dotati quindi della medesima forza giuridica vincolante, che esonerano alcuni Stati membri specificamente

designati dal partecipare ad alcuni campi del progetto d'integrazione europea [...] Gli *opts-out* emergono come una forma di mutua concessione: Stati recalcitranti ad avanzare nel processo di integrazione accettano di consentire agli altri Stati membri di procedere, assicurandosi un *opt-out*, mentre gli altri Stati membri concedono [all'unanimità] l'*opt-out*, onde non vedere frustrato il proprio desiderio di emendare i trattati<sup>28</sup>.

A latere va ricordato anche come la dottrina distingua fra *opt-out* "soggettivo" (vale a dire, a seguito di una scelta politica da parte di Paesi che hanno deciso di rinunciare) e *opt-out* "oggettivo" (vale a dire, a causa del fatto che alcuni Paesi non soddisfano i requisiti per la partecipazione a determinati accordi).

In conseguenza del crescente utilizzo degli *opts-out* [reiterato anche durante l'adozione del successivo Trattato di Lisbona], tuttavia, il quadro costituzionale europeo è diventato sempre più frammentato<sup>29</sup>.

Tra gli esempi di attuazione di questa formula c'è la deroga concessa al Regno Unito, nel corso dei negoziati per il Trattato di Maastricht, rispetto al Protocollo speciale relativo a certe misure di politica sociale (deroga alla quale il governo britannico ha rinunciato nel 1997, quando esso decise di aderirvi). La sua mancata applicazione al Regno Unito ha consentito agli altri Stati membri di adottare l'allegato accordo sulla politica sociale.

### ***Europa "a cerchi concentrici"***

#### *Formula*

Successivamente all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo del 1986, si profilò inoltre la formula dell'Europa *a cerchi concentrici*, come variante dell'Europa *a geometria variabile*, avanzata nel 1988 sempre da Jacques Delors (divenuto intanto nel 1985 presidente della Commissione delle Comunità europee, carica mantenuta fino al 1995), con l'intento di definire un modello di unione politica, da affiancare alla UEM. Richiamandosi all'immagine dei cerchi olimpici, autonomi ma in parte sovrapposti e agganciati tra loro, Delors teorizzava dunque una nuova struttura dell'Europa basata su sottoinsiemi di Stati composti a seconda del livello di integrazione da questi manifestato: un cerchio sarebbe stato composto dagli Stati membri della (futura) Unione Europea che avrebbero applicato le politiche comuni; i Paesi candidati all'adesione e quelli legati da accordi di cooperazione avrebbero occupato il c.d. cerchio dei più vicini; infine, l'appartenenza ai

cerchi più ristretti avrebbe postulato cooperazioni rafforzate in settori specifici, comunque variabili ed aperte a tutti gli Stati membri dell'Unione<sup>30</sup>.

Per la sua flessibilità interpretativa, questa formula negli anni successivi incassò diversi consensi. Anzitutto da parte tedesca, dove essa sembrò poter sciogliere alcuni nodi suscitati dalla contingenza storico-politica che si andava realizzando in quei territori, prossimi alla riunificazione sotto un'entità politica comune. Sicché nel luglio 1989 l'idea di un'Europa *a cerchi concentrici* attorno al nucleo centrale degli Stati Uniti d'Europa, composto dai sei Paesi fondatori, fu avanzata in un articolo pubblicato da due alti funzionari dello staff di Helmut Kohl, Michael Mertes e Norbert Prill<sup>31</sup>. Ma anche la Francia non si mostrò insensibile alla possibilità di riorganizzare l'impianto della costruzione europea. Nel 1994, il primo ministro Édouard Balladur la ripropose per delimitare rispettivamente: il cerchio includente gli Stati membri dell'Unione; quello abitato anche dagli Stati facenti parte dello Spazio economico europeo (istituito proprio in quell'anno); quello aperto agli Stati dell'Europa centro-orientale con i quali stipulare vari accordi di cooperazione; e infine l'ultimo cerchio, che su basi quasi confederali raggruppasse gli Stati membri dell'Unione con gli Stati membri del Consiglio d'Europa e con gli Stati facenti parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)<sup>32</sup>. Poco dopo, tale schema ricevette consacrazione formale

con le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam al Trattato di Maastricht, con la previsione di un apposito titolo VII recante "Disposizioni su una cooperazione rafforzata", le quali, secondo molti commentatori, hanno definitivamente istituzionalizzato un processo di integrazione che si era utilizzato precedentemente, in specie, per quanto riguarda la Convenzione di Schengen<sup>33</sup>.

Lungo questa scia, le successive declinazioni di questa formula hanno poi sempre inseguito la possibilità di affiancare un cerchio di stretta osservanza comunitaria ad altri cerchi, "abitabili" da intese a livello intergovernativo tra gli Stati coinvolti, che fossero membri o meno dell'Unione. Ne consegue che in questo caso i meccanismi di attuazione possono essere i più disparati, tanti quanti i cerchi formatisi sulla base delle intese politiche del momento. Il punto quindi è il contenuto delle *issues* politiche attorno alle quali si dovrebbero realizzare i singoli cerchi. Ai giorni nostri, al di là di ogni configurazione possibile, resta però un dato fondamentale, evidenziato recentemente da un acuto osservatore come Lenzi: mentre i fattori economico-finanziari richiedono una politica *unica*, cioè unifor-

me, la politica estera e di sicurezza rimarrà *comune*, cioè necessariamente intergovernativa, per la stessa diversità e mutevolezza delle questioni da affrontare<sup>34</sup>.

### **Kerneruopa o “nucleo duro”**

#### *Formula*

In seguito alle difficoltà riscontrate nella ratifica del Trattato di Maastricht in alcuni Stati membri, il periodo che giunge sino al Trattato di Amsterdam «è stato senza dubbio il più prolifico quanto all'individuazione di formule istituzionali in grado di regolamentare la differenziazione crescente all'interno dell'Unione europea»<sup>35</sup>. Sono infatti gli anni Novanta l'epoca in cui la differenziazione iniziò ad essere percepita non più come una risorsa residuale ma come il volto maggiormente probabile del futuro cammino di integrazione. Ovvero, proprio nel momento in cui l'Unione arrivava a coprire quasi l'intero territorio dell'Europa occidentale (ingresso di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995) e a progettare le basi per quello che un decennio dopo sarebbe stato l'allargamento più esteso della sua storia in termini di popolazione e Paesi coinvolti, quello che avrebbe riguardato gli Stati centro-orientali.

Così, mentre da parte britannica si avanzava l'ipotesi di forme più deboli di integrazione, anche per conservare la tradizionale discrezionalità sui propri indirizzi politici<sup>36</sup>, nello stesso periodo, sempre ai fini di risolvere i conflitti di varia natura che, si riteneva, si sarebbero inevitabilmente presentati in seguito all'allargamento, in un documento redatto nel 1994 dal gruppo parlamentare della CDU/CSU tedesca venne proposta la formula del *nucleo duro* (o *Kerneuropa*)<sup>37</sup>. I suoi autori, Karl Lamers e Wolfgang Schäuble, intendevano contrapporsi alla formula dell'Europa *alla carta*, considerata un chiaro limite all'integrazione perché circoscritta alla mera cooperazione intergovernativa. Il punto di partenza era la considerazione che l'integrazione europea fosse stata sfidata dall'allargamento a nuovi Paesi e dall'approfondimento delle competenze comunitarie:

il processo di integrazione nell'UE aveva raggiunto un punto critico a causa della “sovraestensione” delle istituzioni dell'Unione, della crescente divergenza di interessi tra gli Stati membri e del rafforzamento del “nazionalismo regressivo” in (quasi) tutti i Paesi dell'UE. Schäuble e Lamers, quindi, rilanciarono l'idea di rafforzare lo “zoccolo duro” dell'UE (composto dalla Francia, dalla Germania da poco riunificata, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo)<sup>38</sup>

attraverso

la creazione di un nucleo di Stati intenzionati ad approfondire l'integrazione reciproca al di là degli aspetti puramente economici, in una prospettiva di lungo termine esplicitamente *federale*<sup>39</sup>.

La proposta di un *nucleo duro* implica infatti che «il gruppo di Stati membri interessati alla differenziazione resti sempre lo stesso, benché aperto all'adesione di nuovi Stati, e sia dotato di una certa autonomia di azione rispetto agli altri Stati membri»<sup>40</sup>, con ciò costituendo di fatto una sorta di “sottosistema” all'interno dell'Unione e differendo la partecipazione ad esso «degli altri Stati al momento in cui questi ultimi si fossero dimostrati pronti»<sup>41</sup>. Sul piano retorico, poi, la potenza simbolica del *nucleo duro* era innegabilmente più attrattiva di formule evocative di frammentarietà come quella della *geometria variabile*.

### *Meccanismo*

Di fatto questa formula rifletteva il cammino della UEM,

inizialmente concepita appunto come un “nucleo duro” omogeneo di Paesi che si erano dotati di una moneta unica (l'euro), nell'attesa che altri Stati membri giungessero a soddisfare i criteri economici necessari per entrare a far parte dell'Eurozona<sup>42</sup>.

A ben guardare anche la *cooperazione rafforzata* introdotta dal Trattato di Amsterdam si prestava a interpretare bene il senso della formula, sebbene non contenesse quell'automatismo teleologico con cui dal “nucleo duro” della UEM si pensava potesse realizzarsi gradualmente anche l'unione politica.

### **Verso una “sussidiarietà differenziata”**

Da questa sintetica carrellata emerge un dato difficilmente confutabile: l'estrema flessibilità del meccanismo della cooperazione rafforzata, presente in – e adattabile a – diverse formule politiche di integrazione differenziata. Non sorprende pertanto che ad esso abbiano guardato gli osservatori più avvertiti sia dello stallo decisionale in diverse e cruciali aree di *policy* seguito all'allargamento dell'Unione, sia dalle difficoltà di attuazione politica quando non della contraddittorietà stessa delle formule presenti nel dibattito teorico e politico. Un dibattito che, nella lettura di due ricercatrici tede-

sche, Tekin e Messner<sup>43</sup>, ha visto prevalere, negli anni precedenti il grande allargamento del 2004, modelli solo *temporanei* di integrazione differenziata, ispirati alla formula *a più velocità*, che ha interessato principalmente il diritto derivato. Successivamente, nel 2010-2014 le crisi dell'Eurozona, mettendo a nudo le profonde differenze tra gli Stati membri, sono sembrate richiedere modelli più *permanenti* di integrazione differenziata affinché l'unità politica dell'UE fosse preservata. Il punto che – come ben ricostruisce Brunazzo<sup>44</sup> – aveva portato all'accantonamento della formula *a più velocità*, propugnata fra gli altri dall'allora presidente francese Sarkozy (2011), era stato infatti la minaccia di una definitiva disintegrazione dell'Unione. Ad essa la Commissione europea presieduta da Barroso aveva reagito, trovando una sponda nel nuovo presidente francese Hollande (2013), e consolidando poi questa determinazione sotto la presidenza Juncker (2014). Di qui, il progressivo imporsi della *geometria variabile* come formula predominante di integrazione differenziata, attuata attraverso la creazione del Semestre europeo (2011), del Fiscal Compact (2012) e dell'Unione bancaria (2014), che comportavano appunto una differenziazione permanente o di lungo termine per accogliere gruppi di Paesi diversi e geograficamente circoscritti.

Tale risoluzione politica incontrava del resto gli auspici di quegli studiosi, che, già a partire dagli anni Duemila, avevano prefigurato l'avvento di una nuova forma di sussidiarietà, ispirata ad una cooperazione più stretta fra gli Stati più volenterosi di proseguire nel percorso di integrazione<sup>45</sup> – dal momento che entrambi i periodi osservati avevano mostrato come l'allargamento e le crisi avessero aumentato, in misura diversa, la differenziazione politica, e avessero promosso diversi modelli di integrazione differenziata. Pertanto, come si diceva poc'anzi, la cooperazione rafforzata sembrava loro poter introdurre una variante del principio di sussidiarietà: se prima questo era impiegato per giustificare l'intervento della Comunità a fronte di una impossibilità o incapacità degli Stati, ora veniva declinato in maniera speculare quale fondamento dell'iniziativa volontaria di questi ultimi per supplire all'impasse del meccanismo sovranazionale su questioni di rilevanza comune<sup>46</sup>.

La loro argomentazione era che

in un'Unione quasi paneuropea è probabile che alcuni sforzi in direzione dell'integrazione possano attrarre solo alcuni sottosistemi all'interno dell'Ue (definiti a livello regionale e/o su base funzionale). Un'azione collettiva che potrebbe essere funzionale per alcuni Stati membri potrebbe non essere necessaria per altri. Pertanto, è necessario un nuovo tipo di sussidiarietà – la sussidiarietà differenziata – in base alla quale alcuni Stati

membri si attengono a soluzioni nazionali mentre altri scelgono di adottare soluzioni a livello sub-europeo<sup>47</sup>,

vale a dire soluzioni perseguite congiuntamente da più Stati membri partecipanti ad un dato progetto<sup>48</sup>. In altre parole,

il principio di sussidiarietà chiede se le misure nazionali adottate dagli Stati membri siano sufficienti per raggiungere determinati obiettivi politici europei o se siano necessarie azioni europee. Se determinati obiettivi richiedono un'azione dell'UE, questa può essere un'azione di tutti gli Stati membri o un'azione di alcuni Stati membri sotto forma di cooperazione rafforzata<sup>49</sup>.

Con ogni evidenza il concetto di “sussidiarietà differenziata” è stato coniato in una stagione politica profondamente differente da quella attuale<sup>50</sup> dove il succedersi nello spazio di una generazione della crisi dell'eurozona, della Brexit, della crisi pandemica e della crisi energetica e geopolitica hanno messo in seria difficoltà il progetto europeo, incidendo sugli stessi spazi di iniziativa degli Stati membri, alle prese con elettorati impauriti e tutt'altro che speranzosi od ottimisti verso il futuro<sup>51</sup>. Eppure non è certo da oggi che perseguire l'integrazione differenziata significa camminare su un crinale impervio, a cavallo tra la flessibilità necessaria per andare avanti con la costruzione europea e la minaccia di una disintegrazione quale esito della progressiva frammentarietà creata da una sua attuazione acritica e impulsiva<sup>52</sup>. Le avversità affrontate in questi anni hanno però restituito la realtà (forse più che l'immagine) di un'Europa resiliente. Se non coraggiosa e determinata, almeno timorosa di perdere il proprio capitale politico e sociale. Anche per questo riteniamo di poter concordare con chi osserva che

ci sono anche ragioni teoriche per ritenere che l'integrazione europea rimarrà differenziata. L'integrazione differenziata è intrinsecamente legata alla crescente eterogeneità tra gli Stati europei. L'espansione dei compiti e delle competenze della Comunità è una delle cause dell'eterogeneità. È relativamente facile per gli Stati membri mettersi d'accordo sull'abolizione delle tariffe e sulla creazione di un mercato unico, poiché tali politiche sono generalmente percepite come vantaggiose per le economie di tutti gli Stati membri. È più controverso concordare politiche direttamente redistributive (sociali) che implicano massicci trasferimenti fiscali o negoziare politiche monetarie e di sicurezza che incidono sul nucleo dei poteri statali sovrani. Più l'UE si muove in tali aree, più incontra interessi divergenti e una maggiore resistenza. Inoltre, è più facile per gli Stati membri accordarsi sulla coope-



razione intergovernativa che sulla centralizzazione sovranazionale, a causa dei limiti che essa impone all'autonomia degli Stati membri. Quanto più l'integrazione europea si approfondisce, tanto più è probabile che incontri l'opposizione di società e governi desiderosi di proteggere la propria identità e sovranità. In altre parole, i crescenti costi dell'identità e della sovranità aumentano la politicizzazione anti-integrazionista<sup>53</sup>.

Infatti, continuano gli stessi autori,

la politicizzazione riduce la domanda di integrazione o crea ostacoli alla negoziazione dell'integrazione. La politicizzazione è bassa per le questioni tecniche. Tuttavia, quanto più una questione viene percepita come una riduzione della sovranità dello Stato, una minaccia all'identità collettiva della nazione e un coinvolgimento nella redistribuzione transnazionale del welfare, tanto più essa tende a politicizzarsi. Quando i cittadini e i partiti politici si mobilitano con successo contro l'integrazione, i negoziati internazionali potrebbero bloccarsi a causa delle limitazioni dei negoziatori. Mentre le preferenze omogenee e le questioni tecniche facilitano l'integrazione, le preferenze eterogenee e la politicizzazione inibiscono l'integrazione e favoriscono la differenziazione<sup>54</sup>.

Il problema si sposta quindi dalla legittimazione “dall'alto”, della quale si parlava sopra, alla necessità di una legittimazione “dal basso” delle formule e dei meccanismi di integrazione differenziata, da parte cioè dei cittadini – nella misura in cui essi vengono coinvolti, a vario titolo, nei processi decisionali. In altre parole, nella progettazione delle istituzioni europee occorre oggi tener conto anche della stessa percezione diffusa a livello di opinione pubblica, cui non basta più essere mera ricettrice di dichiarazioni politiche sulla necessità di procedere all'integrazione “a ritmi e con intensità diverse”, come recitava il documento licenziato nel 2017 dai governi degli Stati membri (con la profetica autoesclusione del Regno Unito) in occasione della celebrazione dei sessant'anni dalla firma dei Trattati di Roma<sup>55</sup>.

Una recente ricerca empirica, per esempio, rileva che «i cittadini percepiscono una UE *a più velocità*, che mantiene il maggior numero possibile di Stati membri a bordo, in modo più favorevole rispetto a un'Europa permanentemente differenziata di *geometrie variabili*»<sup>56</sup>. Pertanto, coerentemente con le premesse insite nello stesso principio di sussidiarietà, solo da un rinnovato e consapevole consenso popolare potrà derivare il sostegno necessario a iniziative politiche di lungo respiro – una merce invero sempre più scarsa sia sul piano sovranazionale che su quello domestico.

## Conclusione

Secondo l'originario disegno funzionalista, la Comunità europea avrebbe potuto garantire la pace sul Continente rendendo gli Stati nazionali interdipendenti tra loro, mettendone in comune le risorse e la relativa gestione. La geniale intuizione dei Padri fondatori è stata quella di comprendere che l'interdipendenza avrebbe generato l'integrazione. Oggi, dopo quasi sette decenni, abbiamo compreso anche che l'integrazione genera a sua volta nuova interdipendenza. Se questa assumerà il volto di un tentativo di assimilazione dall'alto o dal centro (con tutti i rischi di una reazione sovranista che abbiamo già iniziato a sperimentare) o se invece abbraccerà una logica sussidiaria e inclusiva, aperta a valorizzare gli sforzi di «chi fa di più perché vuole di più»<sup>57</sup> senza creare un divario incolmabile con chi ancora non è pronto ad abbracciare tale strada – resta un dilemma politico di non semplice risoluzione. Come tutti i dilemmi politici, tuttavia, esso riposa sulla buona volontà e sulle capacità di leader, operatori ed elettori di non dissipare ed anzi accrescere l'eredità trasmessa dalle coraggiose generazioni che li hanno preceduti.

## Bibliografia

- AA.VV. (2018), *Dizionario storico dell'integrazione europea*, a cura di M.E. Cavallaro e F.M. Giordano, Rubbettino, Soveria Mannelli, ebook.
- ANGELINI F. (2020), *La democrazia costituzionale tra potere economico e sovranità popolare. Alcune implicazioni teorico-giuridiche del processo di integrazione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- BALLADUR E. (1994), *Pour un nouveau traité de l'Elysée*, in «Le Monde», 30 novembre.
- BRIBOSIA H. (1998), *De la subsidiarité à la coopération renforcée*, in Y. LEJEUNE (a cura di), *Le Traité d'Amsterdam: Espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruxelles, pp. 23-92.
- BRUNAZZO M. (2018), *L'Europa e l'integrazione differenziata: una riflessione su dove va l'Europa e sull'Italia*, in «Rivista di Politica», IX, 2, pp. 99-111.
- (2019), *The Evolution of EU Differentiated Integration between Crises and Dilemmas*, in «EU IDEA Policy Papers», 1, 2019.
  - (2022), *The Politics of EU Differentiated Integration: Between Crises and Dilemmas*, in «The International Spectator», LVII, 1, pp. 18-34.
- CANNONE A. (2005), *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Cacucci, Bari.
- CDU/CSU FRAKTION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (1994), *Reflections on European Policy*, Bonn, 1° settembre. <http://aei.pitt.edu/99863/1/cds.csu.pdf>.
- COMMISSIONE UE (2017), *Libro bianco per il futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'Ue a 27 verso il 2025*, 1° marzo.

- DAHRENDORF R. (1979), *A Third Europe?*, Jean Monnet Lecture, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 26 novembre.
- DE BLOK L., HEERMANN M., SCHUESSLER J., LEUFFEN D., VRIES C. (2024), *All on board? The role of institutional design for public support for differentiated integration*, in «European Union Politics», 0, 0, pp. 1-12.
- DE SCHOUTHEETE P. (2001), *Closer cooperation. Political background and issues in the negotiation*, in J. MONAR, W. WESSELS (a cura di), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, Londra-New York, pp. 150-166.
- DE VRIES C. (2018), *Euro-scepticism and the Future of European Integration*, Oxford University Press, Oxford.
- DE WITTE B., OTT A., VOS E. (a cura di) (2017), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea - La dichiarazione di Roma* (2017), 25 marzo.
- FABBRINI F. (2018), *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna.
- FABBRINI S. (2015), *Which European Union? Europe after the Euro crisis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FELICE F., SERIO M. (2015), *Europe as a Relational Good*, in «Global & Local Economic Review», XIX, 1, pp. 55-78.
- GIANNONE D., COZZOLINO A. (a cura di) (2020), *Fratture nell'unione. L'Europa dentro le crisi del XXI secolo*, Mimesis, Milano.
- HEBER C. (2021), *Enhanced Cooperation and European Tax Law*, Oxford University Press, Oxford.
- HOLZINGER K., SCHIMMELFENNIG F. (2012), *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, in «Journal of European Public Policy», XIX, 2, pp. 292-305.
- KOHL H., CHIRAC J. (1995), *Common Letter to the President of the European Council*, 6 dicembre.
- KRÖGER S., LOUGHRAN T. (2022), *The benefits and risks for the EU of 'differentiated integration'*, in «The Loop», 2. <https://theloop.ecpr.eu/the-benefits-and-risks-for-the-eu-of-differentiated-integration/>.
- LACEY J. (2017), *Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- LENZI G. (2024), *Che fare dell'Europa?*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- LERUTH B., GÄNZLE S., TRONDAL J. (a cura di) (2022), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, I ed., Routledge, Londra.
- LEUFFEN D., RITTBERGER B., SCHIMMELFENNIG F. (2022), *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*, Palgrave Macmillan, Cham.
- MAJOR J. (1994), *Europe: A Future That Works*, William and Mary Lecture, Leiden, 7 settembre.

- MERTES M., PRILL N.J. (1989), *Der verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder. Eine Vision für Europa* [L'errore fatale di un aut-aut. Una visione per l'Europa], in «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 19 luglio.
- MIGLIO A. (2020), *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- MITTERAND J. (1984), *Discorso al Parlamento europeo*, 25 maggio. [https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/cdd42d22-fe8e-41bb-bfb7-9b655113ebcf/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/cdd42d22-fe8e-41bb-bfb7-9b655113ebcf/publishable_en.pdf)
- PAAVY E. (2024), *Il principio di sussidiarietà*, «Note tematiche sull'Unione europea», Parlamento europeo, 3. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/7/il-principio-di-sussidiarieta>
- PHILIPPART E., SIE DHIAN HO M. (2000), *From Uniformity to Flexibility. The management of diversity and its impact on the Eu system of governance*, in G. DE BÚRCA, J. SCOTT (a cura di), *Constitutional Change in the Eu. From Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford, pp. 299-336.
- (2000), *The pros and cons of 'closer coöperation' within the EU. Argumentation and recommendations*, The Netherlands Scientific Council for Government Policy, Working Documents 104, L'Aia, marzo.
  - (2003), *Flexibility and the New Constitutional Treaty of the European Union*, in J. PELKMANS, M. SIE DHIAN HO, B. LIMONARD (a cura di), *Nederland en de Europese grondwet*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2003, pp. 109-153.
- PIROZZI N., BONOMI M. (2022), *Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy*, in «The International Spectator», LVII, 1, pp. 1-17.
- PISTOIA E. (2018), *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Cacucci, Bari.
- PONZANO P. (2015), *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" dell'eurozona*, in «Il Federalista. Rivista di Politica», LVII, 1-2, pp. 42-53.
- SERIO M. (2020), *Le basi sociali del sovranismo populista*, in N. ANTONETTI (a cura di), *Discorsi sul "popolo". Popolarismo e populismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 133-156.
- STUBB A.C. (1996), *A Categorization of Differentiated Integration*, in «Journal of Common Market Studies», IIIIV, 2, pp. 283-295.
- TEKIN F., MEISSNER V. (2022), *Political Differentiation as the End of Political Unity? A Narrative Analysis*, in «The International Spectator», LVII, 1, pp. 72-89.
- TUYTSCHAEVER F. (1999), *Differentiation in European Union Law*, Hart Publishing, Oxford.
- VELO D., VELO F. (2022), *Federalism or Centralism. Building the European Policy on Values*, Jean Monnet Foundation for Europe, Losanna, pp. 71-82.
- VOLLAARD H. (2018), *European Disintegration. A Search for Explanations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

<sup>1</sup> Sulla originalità della convivenza fra queste tipologie organizzative, cfr. E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Cacucci, Bari 2018, p. 19.

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, J. LACEY, *Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2017.

<sup>3</sup> Cfr. M. SERIO, *Le basi sociali del sovranismo populista*, in N. ANTONETTI (a cura di), *Discorsi sul "popolo". Popolarismo e populismo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, pp. 133-156. Cfr. anche C. DE VRIES, *Euro-scepticism and the Future of European Integration*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

<sup>4</sup> Cfr. F. FELICE, M. SERIO, *Europe as a Relational Good*, in «Global & Local Economic Review», XIX, 1, 2015, pp. 55-78.

<sup>5</sup> Cfr. D. GIANNONE, A. COZZOLINO (a cura di), *Fratture nell'unione. L'Europa dentro le crisi del XXI secolo*, Mimesis, Milano 2020.

<sup>6</sup> Nell'accezione corrente e «applicato al quadro dell'UE, il principio di sussidiarietà funge da criterio regolatore per l'esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione. Il principio di sussidiarietà esclude l'intervento dell'Unione quando una questione può essere regolata in modo efficace dagli Stati membri stessi a livello centrale, regionale o locale. Esso legittima l'Unione a esercitare i suoi poteri soltanto quando gli Stati membri non sono in grado di raggiungere gli obiettivi di un'azione prevista in misura soddisfacente e quando l'intervento a livello dell'Unione può apportare un valore aggiunto», E. PAAVY, *Il principio di sussidiarietà*, in «Note tematiche sull'Unione europea», Parlamento europeo, 3, 2024.

<sup>7</sup> Cfr. D. VELO, F. VELO, *Federalism or Centralism. Building the European Policy on Values*, Jean Monnet Foundation for Europe, Losanna 2022, pp. 71-82.

<sup>8</sup> F. ANGELINI, *La democrazia costituzionale tra potere economico e sovranità popolare. Alcune implicazioni teorico-giuridiche del processo di integrazione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, p. 249.

<sup>9</sup> Muove dallo stesso proposito K. HOLZINGER, F. SCHIMMELFENNIG, *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, in «Journal of European Public Policy», XIX, 2, 2012, pp. 292-305.

<sup>10</sup> Così il *Preambolo* del Trattato sull'Unione europea.

<sup>11</sup> S. KRÖGER, T. LOUGHRAN, *The benefits and risks for the EU of differentiated integration*, in «The Loop», 2, 2022.

<sup>12</sup> N. PIROZZI, M. BONOMI, *Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy*, in «The International Spectator», LVII, 1, 2022, p. 8.

<sup>13</sup> P. PONZANO, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" dell'eurozona*, in «Il Federalista. Rivista di Politica», LVII, 1-2, 2015, p. 42.

<sup>14</sup> Per una classificazione in parte difforme dalla presente, cfr. il pionieristico studio di A.C. STUBB, *A Categorization of Differentiated Integration*, in «Journal of Common Market Studies», XXXIV, 2, 1996, pp. 283-295. Una ricognizione più recente e molto accurata è quella operata da M. BRUNAZZO, *The Politics of EU Differentiated Integration: Between Crises and Dilemmas*, in «The International Spectator», LVII, 1, 2022, pp. 18-34.

<sup>15</sup> Cfr. M. BRUNAZZO, *L'Europa e l'integrazione differenziata: una riflessione su dove va l'Europa e sull'Italia*, in «Rivista di Politica», IX, 2, 2018.

<sup>16</sup> P. SIMONE, voce *Integrazione differenziata*, in AA.VV., *Dizionario storico dell'integrazione europea*, a cura di M.E. Cavallaro, F.M. Giordano, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018, ebook.

<sup>17</sup> Cfr. A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2020, p. 18, n. 88.

<sup>18</sup> Cfr. F. MITTERAND, *Discorso al Parlamento europeo*, 25 maggio 1984.

<sup>19</sup> Cfr. H. KOHL, J. CHIRAC, *Common Letter to the President of the European Council*, 6 dicembre 1995.

<sup>20</sup> Per una ricostruzione, cfr. A. CANNONE, *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Cacucci, Bari, 2005. Cfr. anche C. CATALANO, *European Integration. From its origins to the Next Generation EU*, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2023, pp. 140-145.

<sup>21</sup> F. FABBRINI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna 2018, p. 177.

<sup>22</sup> P. PONZANO, *op. cit.*, p. 48.

<sup>23</sup> F. FABBRINI, *op. cit.*, p. 179.

<sup>24</sup> Cfr. R. DAHRENDORF, *A Third Europe?*, Jean Monnet Lecture, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 26 novembre 1979.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 182, corsivi miei.

<sup>26</sup> F. PETRINI, voce *Europa "alla carta"*, in AA.VV., *Dizionario storico dell'integrazione europea*, cit.

- <sup>27</sup> Cfr. S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro crisis*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, pp. 265-268.
- <sup>28</sup> F. FABBRINI, *op. cit.*, pp. 174-176.
- <sup>29</sup> *Ivi*, p. 175.
- <sup>30</sup> Cfr. P. SIMONE, *op. cit.*
- <sup>31</sup> Cfr. M. MERTES, N.J. PRILL, *Der verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder. Eine Vision für Europa* [L'errore fatale di un aut-aut. Una visione per l'Europa], in «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 19 luglio 1989.
- <sup>32</sup> Cfr. E. BALLADUR, *Pour un nouveau traité de l'Elysée*, in «Le Monde», 30 novembre 1994.
- <sup>33</sup> D. GALLIANI, voce *Europa "a cerchi concentrici"*, in AA.VV., *Dizionario storico dell'integrazione europea*, cit.
- <sup>34</sup> Cfr. G. LENZI, *Che fare dell'Europa?*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2024.
- <sup>35</sup> P. PONZANO, *op. cit.*, p. 43.
- <sup>36</sup> Cfr. J. MAJOR, *Europe: A Future That Works*, William and Mary Lecture, Leiden, 7 settembre 1994.
- <sup>37</sup> CDU/CSU FRAKTION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, *Reflections on European Policy*, Bonn, 1° settembre 1994.
- <sup>38</sup> M. BRUNAZZO, *The Evolution of EU Differentiated Integration between Crises and Dilemmas*, in «EU IDEA Policy Papers», 1, 2019, p. 12.
- <sup>39</sup> F. PETRINI, *op. cit.*
- <sup>40</sup> P. PONZANO, *op. cit.*, p. 44.
- <sup>41</sup> P. SIMONE, *op. cit.*
- <sup>42</sup> P. PONZANO, *op. cit.*, p. 48.
- <sup>43</sup> F. TEKIN, V. MEISSNER, *Political Differentiation as the End of Political Unity? A Narrative Analysis*, in «The International Spectator», LVII, 1, 2022, pp. 72-89.
- <sup>44</sup> M. BRUNAZZO, *The Evolution of EU Differentiated Integration*, cit., pp. 18 e ss.
- <sup>45</sup> Cfr. E. PHILIPPART, M. SIE DHIAN HO, *The pros and cons of 'closer coöperation' within the EU. Argumentation and recommendations*, The Netherlands Scientific Council for Government Policy, Working Documents 104, L'Aia, marzo 2000, pp. 20 e ss.
- <sup>46</sup> Cfr. P. DE SCHOUTHEETE, *Closer cooperation. Political background and issues in the negotiation*, in J. MONAR, W. WESSELS (a cura di), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, Londra-New York 2001, p. 153.
- <sup>47</sup> E. PHILIPPART, M. SIE DHIAN HO, *Flexibility and the New Constitutional Treaty of the European Union*, in J. PELKMANS, M. SIE DHIAN HO, B. LIMONARD (a cura di), *Nederland en de Europese grondwet*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2003, p. 113.
- <sup>48</sup> Cfr. E. PHILIPPART, M. SIE DHIAN HO, *From Uniformity to Flexibility. The management of diversity and its impact on the Eu system of governance*, in G. DE BÚRCA, J. SCOTT (a cura di), *Constitutional Change in the Eu. From Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford 2000, p. 325.
- <sup>49</sup> C. HEBER, *Enhanced Cooperation and European Tax Law*, Oxford University Press, Oxford 2021, p. 146.
- <sup>50</sup> Cfr. H. BRIBOSIA, *De la subsidiarité à la coopération renforcée*, in Y. LEJEUNE (a cura di), *Le Traité d'Amsterdam: Espoirs et deceptions*, Bruylant, Bruxelles 1998, pp. 86 e ss.; F. TUYTSCHAEVER, *Differentiation in European Union Law*, Hart Publishing, Oxford 1999, pp. 240-242.
- <sup>51</sup> Per l'impatto di queste crisi sull'impianto dell'integrazione differenziata, cfr. B. LERUTH, S. GÄNZLE, J. TRONDAL (a cura di), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, 1a ed., Routledge, Londra 2022.
- <sup>52</sup> Cfr. B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (a cura di), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017. Cfr. anche H. VOLLARD, *European Disintegration. A Search for Explanations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2018.
- <sup>53</sup> D. LEUFFEN, B. RITTBERGER, F. SCHIMMELFENIG, *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*, Palgrave Macmillan, Cham 2022, p. 5.
- <sup>54</sup> *Ivi*, p. 13.
- <sup>55</sup> *Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea - La dichiarazione di Roma*, 25 marzo 2017.
- <sup>56</sup> L. DE BLOK, M. HEERMANN, J. SCHUESSLER, D. LEUFFEN, C. VRIES, *All on board? The role of institutional design for public support for differentiated integration*, in «European Union Politics», 0, 0, 2024, p. 8.
- <sup>57</sup> Parafrasando il titolo del terzo scenario indicato dalla Commissione Ue nel suo *Libro bianco per il futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'Ue a 27 verso il 2025*, 1° marzo 2017.