

## IL TRATTATO DEL QUIRINALE E LE PROSPETTIVE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE

SIMONE GIANELLO\*

SOMMARIO: 1. Brevi considerazioni sulla delimitazione dell'oggetto di studio. – 2. La differenziazione come via maestra dell'integrazione (?). – 3. L'integrazione europea nel Trattato del Quirinale, fra luci e ombre. – 4. Una suggestione finale... sul futuro dell'Unione europea.

### 1. *Brevi considerazioni sulla delimitazione dell'oggetto di studio*

Sottoscritto il 26 novembre 2021 dal Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi e dal Capo dello Stato francese Emmanuel Macron, il Trattato del Quirinale, ossia, per riprenderne la corretta denominazione, il “Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata”, dopo qualche mese di latenza è stato ratificato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, a seguito della pubblicazione della legge 12 luglio 2022, n. 90, entrando a tutti gli effetti in vigore a decorrere dalla data del 16 luglio 2022.

Dodici articoli, preceduti da un preambolo, ricchi di una «notevole potenzialità politica»<sup>1</sup> il cui principale obiettivo può individuarsi nella volontà della parti contraenti di procedimentalizzare la reciproca collaborazione su tematiche di comune interesse, tenuto conto della portata e della «profondità dell'amicizia che le unisce, ancorata nella storia e nella geografia; riaffermando in questo spirito il loro legame comune con il Mediterraneo quale crocevia di civiltà e punto di congiunzione tra i popoli d'Oriente e d'Occidente, dell'Europa e dell'Africa; reiterando che la loro comunità di destini è fondata sui principi fondamentali e gli obiettivi iscritti nella Carta della Nazioni Unite e nel Trattato sull'Unione europea»<sup>2</sup>. Un inciso indubbiamente significativo che, al di là della sua forma aulica, qualora lo si voglia riportare sul terreno della pragmatica, ma non per questo meno nobile, valenza contingente, rivela una duplice direzionalità interpretativa: da un lato, emerge la volontà di realizzare una vera e propria alleanza strategica fra Roma e Parigi da attuarsi mediante uno strumento politico foriero di favorire la ricomposizione delle diverse incomprensioni, per impiegare un eufemismo, sorte nel corso degli ultimi anni a livello bilaterale<sup>3</sup>. Dall'altro, invece, lascia intravedere la determinazione rispetto all'obiettivo di creare un canale privilegiato di

---

\* Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> R. BARATTA, *Potenzialità e limiti del «Trattato del Quirinale» tra Italia e Francia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2022, p. 170.

<sup>2</sup> Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica Francese per una cooperazione bilaterale rafforzata, 26 novembre 2021, *preambolo*.

<sup>3</sup> A. LAUDIERO, *Il Trattato del Quirinale: criticità e prospettive dell'accordo bilaterale tra Francia e Italia*, in *AMISadEs*, 18 luglio 2022.

comunicazione e consultazione preliminare che sia funzionale all'individuazione di posizioni comuni da far valere sul versante internazionale dei rapporti, ed in specie sull'orizzonte delle questioni di carattere eurounitario, principale luogo di ricaduta delle politiche estere dei due Paesi in un periodo segnato da forte instabilità, come dimostrato dallo scoppio della guerra in Ucraina<sup>4</sup>.

Rispetto al primo punto è noto come la firma dell'accordo sia giunta al culmine di un lungo negoziato i cui prodromi sono individuabili sin dal summit bilaterale di Lione del 2017, successivo all'elezione del Presidente francese Macron. In quella fase erano già insorte divergenze fra i due Paesi su temi quali la Libia, la gestione dei flussi migratori provenienti dal Mediterraneo, per non parlare dello stop da parte francese all'operazione Stx-Fincantieri. Nel seguente biennio, probabilmente, il livello delle relazioni diplomatiche è ulteriormente degradato per giungere al suo apogeo con l'inusitato richiamo in patria dell'ambasciatore francese a seguito dell'incontro dell'allora Ministro dello Sviluppo Economico e Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, Luigi di Maio, con uno dei leader del *mouvement des gilets jaunes*, nel pieno degli scontri che infiammavano la città di Parigi. Da questo punto di vista, dunque, il Trattato del Quirinale ambisce all'obiettivo, per nulla scontato, di porre «una cesura rispetto a quanto accaduto durante l'ultimo lustro e ridare linfa al rapporto tra [i] due Paesi»<sup>5</sup>, considerato lo spettro degli interessi che li accomuna. Basterebbe dare una scorsa ai vari articoli di cui si compone l'accordo per comprendere quanti e quali siano i punti di contatto fra Italia e Francia: la politica estera e migratoria, in particolare proveniente dalla zona del Nordafrica e del Sahel, la cooperazione economica, considerata dappiù l'integrazione e l'interdipendenza fra le imprese sui due versanti dell'arco alpino, sino agli investimenti a livello di industria aerospaziale.

Con riferimento, invece, al secondo “mandato” insito fra le righe del Trattato italo-francese, sembra difficilmente dubitabile che il suo naturale campo d'azione insista sul terreno del processo di integrazione europea. Conclusa, almeno per il momento, l'emergenza dettata dall'irrompere della pandemia, non per questo possono dirsi placate le diverse tensioni che attanagliano le istituzioni di Bruxelles. Se la storica approvazione del pacchetto di fondi del Next Generation EU ha contribuito (in un primo momento) alla formulazione di ipotesi su un possibile cambio di passo degli organi europei nell'ottica di un “momento hamiltoniano”<sup>6</sup>, la realtà si è rivelata presto con tutte le sue problematiche. Dalla perdurante conflittualità sul fronte (sempre più) caldo dello stato di diritto, alla negoziazione delle nuove regole del Patto di Stabilità, passando per i costi della crisi energetica e la rinnovata – e non più procrastinabile – necessità di rivedere la posizione dell'Unione nell'ambito della propria politica estera e di difesa, sono molti i temi caldi che condizionano il processo di integrazione e che, di contro, evidenziano l'esistenza di un considerevole grado di frammentazione fra i Paesi membri. Divisioni carsiche che sovente riaffiorano manifestandosi all'occorrenza, in funzione del tema posto all'ordine del giorno, ma che tradiscono sempre più la presenza di differenti interessi coagulati attorno a raggruppamenti cristallizzati su scala territoriale, contrapponendo, a titolo puramente esemplificativo, il nord europeo al sud in funzione delle

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Opportunità e rischi del Trattato del Quirinale*, in G. NATALIZIA, L. TERMINE, A. CARTENY, E. TOSTI DI STEFANO (a cura di), *Oltre il Trattato del Quirinale. Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*, Roma: Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento italiano (OPI), 2022, p. 57.

<sup>6</sup> Su questi temi, fra gli altri, R. GIACON, C. MACCHIARELLI, *A Hamiltonian moment for Europe? Demystifying Next Generation EU and the EU's recovery fund*, in *LSE Blog*, 25 March 2022 e L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 4, 2020, pp. 22 ss.

questioni economico-finanziarie, e ad essi l'est europeo (alcuni Paesi) in ragione del modo di concepire determinati diritti e libertà, nonché, più generalmente, la rule of law.

In questo articolato mosaico, non sfuggano le conseguenze prodotte dalla fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione nella definizione dei nuovi equilibri interni ad essa. Come opportunamente osservato, infatti, il recesso di Londra ha riportato a «una ricontinentalizzazione dell'Europa, con relativa crescita dell'importanza delle relazioni franco-tedesche»<sup>7</sup> consacrata, anche simbolicamente, dalla firma del Trattato di Aquisgrana il 22 gennaio 2019 dal Presidente Macron e dall'allora Cancelliere tedesco Angela Merkel. L'accordo bilaterale tra Francia e Germania, nell'aver costituito *mutatis mutandis* il modello archetipico preso a riferimento per quello del Quirinale, testimonia la necessità «di rafforzare le relazioni bilaterali intra-Ue per aumentare l'intensità e la qualità delle decisioni europee, poiché l'una non può fare a meno dell'altra»<sup>8</sup>. L'accordo fra Italia e Francia, proseguendo lungo questo piano argomentativo, dovrebbe avere la funzione di ritagliare una nuova e diversa posizione di leadership europea per l'Italia, quale lato del triangolo con Francia e Germania e, inoltre, potrebbe, *rectius* dovrebbe, ingenerare benefici che vadano a ripercuotersi direttamente sulla strutturazione dell'assetto europeo.

Fatta questa breve premessa, è del tutto evidente come sussistano diverse prospettive attraverso le quali possa analizzarsi il Trattato del Quirinale, tanto sul piano oggettivo, riferibile alle singole materie in esso contenute, quanto su quello soggettivo, da intendersi nella direzionalità dell'efficacia dacché, come si è visto, accanto alla dimensione bilaterale immediata, ne esiste una multilaterale e mediata, riferibile agli effetti che da questo possono prodursi nel più ampio quadro del processo di integrazione sovranazionale. Proprio su quest'ultimo aspetto insisteranno le riflessioni contenute nelle prossime pagine. *In primis*, collocando sistematicamente lo strumento in parola, quale accordo di cooperazione rafforzata bilaterale (come indicato dal titolo stesso del Trattato) fra gli istituti patrimonio giuridico dell'ordinamento europeo e indirizzati al perfezionamento di quell'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa a cui si riferisce il preambolo del Trattato sull'Unione europea. Secondariamente, approfondendo da un punto di vista funzionale i contenuti dell'accordo espressamente riferiti al procedimento di integrazione, si da tracciare un bilancio prognostico su quale impatto sia lecito attendersi dalla futura implementazione del Trattato, vieppiù considerando la sua inevitabile soggezione ad eventuali mutamenti delle sensibilità politiche da una o ambo le parti. In conclusione, rifacendosi ad una sempre allettante suggestione dottrinale sulla possibilità di un'Europa destinata a prendere strade differenti al suo interno, si avvanzerà, senza alcuna pretesa di conclusività, qualche riflessione in merito al futuro dell'integrazione europea.

## 2. La differenziazione come via maestra dell'integrazione (?)

A partire dalle prime fasi del processo di comunitarizzazione il principio cardine estrapolabile dall'assetto che si andava costruendo può rinvenirsi nel concetto di unitarietà<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> J. DARNIS, *Una visione strategica delle relazioni franco-italiane: per un trattato bilaterale?*, in *Istituto Affari Internazionali Papers*, 20-21, 2020, p. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> In tal senso, lo status di membro dell'Unione europea comporta «l'applicazione integrale allo Stato interessato dell'*acquis* comunitario, del complesso, cioè, delle norme e dei principi ricavabili dai Trattati, dalla prassi delle

Un aspetto, quest'ultimo, che ha trovato plastica conferma sin dalle iniziali pronunce della Corte di Giustizia. *Ex multis*, è utile un richiamo ad una *landmark decision* del Giudice europeo quale fu il verdetto emesso a definizione della controversia *Costa v. Enel* del 1964. Fra i principali assunti dell'impianto argomentativo, per quanto di maggior interesse ai nostri fini, ivi la Corte affermò che qualora «l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro [...] ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato [...] e causerebbe una discriminazione»<sup>10</sup>.

Attualizzando il discorso, non potendo qui per ovvie ragioni ripercorrere il lungo percorso evolutivo seguito dall'ordinamento europeo<sup>11</sup>, è del tutto evidente come una rigorosa applicazione del principio di uniformità – inteso come assoluto divieto di qualsivoglia forma di differenziazione fra i Paesi membri – non trovi luogo nell'odierno assetto delineato dai Trattati e, invero, non l'abbia mai trovato neppure in passato<sup>12</sup>. Ciò non significa, ovviamente, che gli Stati possano, all'occorrenza, disattendere arbitrariamente i dettami imposti a livello sovranazionale dal diritto europeo. Al contrario, un'ermeneutica coerente del principio di uniformità con il coevo inquadramento del sistema eurounitario è qualificabile come corollario del principio che dispone il primato del diritto europeo nei confronti di quello nazionale, quale sia la collocazione dell'atto interno nella gerarchia delle fonti<sup>13</sup>. Nuovamente, è utile un richiamo agli approdi più recenti cui è giunta la giurisprudenza dei giudici del Lussemburgo secondo i quali «il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione [...] l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»<sup>14</sup>.

---

istituzioni e dalla giurisprudenza della Corte, nonché dagli atti di varia natura adottati in applicazione dei Trattati o che ad essi si ricollegano. Come regola generale, quindi, il sistema dell'Unione è basato su un principio rigoroso di applicazione generale e uniforme del diritto». R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 48.

<sup>10</sup> Corte di Giustizia, Causa 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*, 15 luglio 1964. Parimenti, valga il riferimento a Corte di Giustizia, Causa 48/71, *Commissione c. Italia*, 13 luglio 1972, p.to 8 laddove i giudici ebbero a stabilire come «il conseguimento degli scopi della Comunità esige che le norme del diritto comunitario, contenute nello stesso Trattato o adottate in forza di esso, si applichino incondizionatamente, nello stesso momento e con identica efficacia nell'intero territorio della Comunità, senza che gli Stati membri possano opporvisi in qualsivoglia modo».

<sup>11</sup> Per un quadro d'insieme, R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015. In aggiunta, fra gli altri, B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, 17, 2014; A. MORRONE, *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, 23, 2014; ID, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost.*, 1, 2014, pp. 79 ss. Da ultimo, G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *Federalismi.it*, 28, 2021, iv ss.

<sup>12</sup> D. HANF, *Flexibility Clauses in the Founding Treaties, from Rome to Nice*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.) *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Oxford, 2001, pp. 3 ss.

<sup>13</sup> Su questo tema, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022, pp. 88 ss.

<sup>14</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, Causa C-430/21, *RS*, 22 febbraio 2022, p.to 53.

Ammesso questo assunto come elemento basilare al fine di garantire il doveroso rispetto dell'uguaglianza fra gli Stati membri<sup>15</sup>, in specie con il progressivo allargamento dell'Unione, lo iato fra l'aspirazione al perseguimento dell'uniforme applicazione normativa e la prassi, improntata in direzione di una progressiva differenziazione, è divenuto un carattere «accepted as unavoidable»<sup>16</sup>. Per certi versi ciò rappresenta una presa d'atto della realtà, dell'obiettiva impossibilità di percorrere la via della sempre maggior integrazione (politica) dinanzi a resistenze, o più semplicemente talvolta differenze, fra gli Stati membri. Un classico esempio, in tal senso, è offerto dall'Unione Economica e Monetaria alla cui terza fase, collimante con l'adozione della moneta unica, partecipano solo un numero limitato di Stati membri. Per taluni l'opzione di rimanere esterni all'eurozona ha rappresentato una precisa scelta politica (Regno Unito e Danimarca), per altri, invece, una conseguenza necessitata dal mancato raggiungimento dei requisiti economico-finanziari<sup>17</sup>.

Lungi dal rappresentare meramente una condizione, o se si vuole un limite “imposto” dalla costruzione stessa del sistema eurounitario, la diversificazione è divenuta un'esigenza in qualche modo ricercata, a determinate condizioni da promuovere, di modo da canalizzare entro gli steccati europei il perfezionamento di iniziative che altrimenti avrebbero trovato il loro naturale sbocco al di fuori di tale contesto, nel quadro diritto internazionale. Di conseguenza, al fine precipuo di evitare la cristallizzazione di stalli istituzionali, specialmente all'interno del Consiglio astretto non di rado dal giogo delle maggioranze e dei veti incrociati, parallelamente all'incremento quantitativo dei Paesi membri è prevalsa l'opzione di consentire ad un numero ristretto di essi di assumere la guida di iniziative di stampo evolutivo-integrativo, veicolandole «all'interno del sistema dell'Unione e dei meccanismi istituzionali e giuridici su cui si basa il suo funzionamento»<sup>18</sup>. Funzionalmente, per riprendere alcune argomentazioni apparse in dottrina, la via della geometria variabile si è rivelata essenziale per il progresso integrativo, consentendo a taluni Paesi «to move ahead with the European integration process in a given field without being stopped by the more reluctant countries, but also without forcing the latter to participate in new cooperation ventures»<sup>19</sup>.

Fra i possibili esempi di questa tendenza ad unire nella diversità<sup>20</sup>, l'istituto della cooperazione rafforzata, ancorché non sia l'unico o il più rilevante<sup>21</sup>, incarna certamente

<sup>15</sup> *Ex Plurimis* si veda Corte di Giustizia, Grande Sezione, Cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion SRL*, 21 dicembre 2021, p.to 249, laddove si è affermato che «l'articolo 4, paragrafo 2, TUE prevede che l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati. Orbene, l'Unione può rispettare tale uguaglianza solo se per gli Stati membri, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, è impossibile far prevalere nei confronti dell'ordinamento giuridico dell'Unione, un provvedimento unilaterale di qualsiasi genere».

<sup>16</sup> B. DE WITTE, *Variable geometry and differentiation as structural features of the EU legal order*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The trajectory of Differentiation in EU Law*, Elgar, 2017, p. 10.

<sup>17</sup> *Cfr.* L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2020, p. 31.

<sup>18</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 50.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Sul punto vale un rimando a D. THYM, “United in Diversity” – *The Integration of Enhanced Cooperation into the European Constitutional Order*, in *German Law Journal*, 11, 2005, p. 1731.

<sup>21</sup> Deroghe ed eccezioni al criterio dell'uniformità non di rado accompagnano, seppur in via transitoria, l'adesione di nuovi Paesi all'Unione europea. In questi frangenti, infatti, può capitare che l'applicazione integrale del diritto europeo possa risultare un'operazione insostenibile o di particolare complessità. Di conseguenza, l'approccio graduale può risultare funzionale alla successiva piena assimilazione dell'*acquis* comunitario. Altre ipotesi, maggiormente strutturate di differenziazione, in quanto non destinate ad una condizione di temporaneità, sono individuabili all'interno dell'art. 355 TFUE a norma del quale si prevedono applicazioni differenziate del diritto dell'Unione a parti di territorio riferibili alla sovranità degli Stati membri, per quanto

questo rinnovato spirito. Introdotto con il Trattato di Amsterdam e successivamente modificato, ampliandone lo spettro di applicazione, esso trova odiernamente la propria disciplina all'interno dell'art. 20 TUE, nonché nella cornice operativa definita dagli artt. 326 e seguenti del TFUE. In virtù di dette disposizioni è consentito ad un gruppo di Stati membri (nel numero minimo di nove componenti) di porre in essere fra loro forme di cooperazione avanzate in ambiti esclusi dal riparto di competenze attribuite in via esclusiva all'Unione – purtuttavia rifacendosi alle sue istituzioni ed applicando le pertinenti discipline disposte dai Trattati – al fine di promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, qualora gli stessi non possano essere conseguiti dalla stessa nel suo insieme entro un termine ragionevole. L'azionamento di una cooperazione rafforzata, nel suo rappresentare un'eccezione all'unitarietà del processo di integrazione, si configura come uno strumento «a cui ricorrere come *extrema ratio* per perseguire obiettivi particolarmente ambiziosi che non si riuscirebbero a raggiungere coinvolgendo, almeno fin dall'inizio, tutti gli Stati membri o per superare situazioni di *impasse* realizzando qualche progresso in settori che altrimenti resterebbero immobili»<sup>22</sup>.

Ancorché l'uso delle *enhanced cooperation* introduca nel tessuto ordinamentale europeo ulteriori elementi differenziali, essi divergono profondamente da quelli “negativi” dettati dall'apposizione di deroghe o *opt-outs*. Che il fine delle possibili cooperazioni si stagli in chiave “positiva” lo si evince dalle condizioni che debbono essere soddisfatte per il loro azionamento. Per un verso, infatti, come indicato dall'art. 20, par. 1, comma 2 TUE, autorizzate dal Consiglio su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, esse sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzarne il processo di integrazione. Per un altro, nel rispettare i Trattati e il diritto derivato dell'Unione, esse non possono recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale. Non possono costituire un ostacolo, né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi<sup>23</sup>. Da ultimo, seguendo un approccio il più inclusivo possibile, anche in seguito all'avvio di una cooperazione e a condizione di soddisfarne i requisiti di partenza, deve essere consentita la partecipazione a qualsiasi (altro) Stato membro<sup>24</sup>. Sino ad ora sono diverse le cooperazioni rafforzate attivate secondo la procedura di cui sopra, ed in particolare riguardano la cooperazione in materia di

---

soggetti a particolari rapporti di ordine giuridico (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barthélemy, Saint Martin, Azzorre, Madera e isole Canarie). Ai sensi dell'art. 31, par. 1, comma 2 TUE, invece, il quale fa riferimento all'ambito della politica estera e sicurezza comune dell'Unione, è prevista la possibilità che ciascun membro del Consiglio possa motivare la propria astensione, accompagnandola con una dichiarazione formale. In tal caso lo Stato membro non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione e, inoltre, «in uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione».

<sup>22</sup> C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2019, pp. 372 ss. Conf. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*<sup>5</sup>, Bari, 2017, p. 114. Secondo la Corte di Giustizia, Grande Sezione, Cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Spagna e Italia c. Consiglio*, 16 aprile 2013, p.to 36, le situazioni di blocco dalle quali può scaturire la possibilità di ricorrere ad una cooperazione rafforzata possono avere diverso fondamento e derivare tanto dalla «mancanza di interesse di uno o più Stati membri [così] dall'incapacità degli Stati membri, che si mostrino interessati all'adozione di un regime a livello dell'Unione, di pervenire ad un accordo sul contenuto di un tale regime».

<sup>23</sup> Art. 326, par. 1, comma 2 TUE.

<sup>24</sup> Art. 328, par. 1 TUE.

regimi patrimoniali delle coppie internazionali, la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, la tutela brevettuale unificata e l'istituzione della Procura europea (EPPO).

Venendo ora all'oggetto principale di queste riflessioni, il Trattato del Quirinale, ancorché si riferisca ad una forma di "cooperazione bilaterale rafforzata" fra due Paesi membri, è cosa diversa rispetto agli istituti di differenziazione poc'anzi discussi. Esso non è uno strumento, in senso stretto, dell'Unione europea, bensì è un accordo di diritto internazionale le cui ricadute applicative, in funzione del suo contenuto, sono potenzialmente foriere di impattare – o almeno dovrebbero – sui meccanismi di funzionamento eurounitari. Ciò detto, i Trattati, è bene ripeterlo, non dispongono un divieto generalizzato per gli Stati membri di concludere fra essi accordi bilaterali o multilaterali, a condizione che questi rispettino determinate condizioni<sup>25</sup>. I limiti, in tal senso, sono previsti dal fatto che dette forme di cooperazione bilaterale, così come altri accordi multilaterali, non rientrino nel settore delle competenze esclusive dell'Unione, potendo invece riguardare quelle concorrenti di cui all'art. 4 TFUE o quelle di sostegno e coordinamento indicate dall'art. 6 TFUE. Rimane fermo, inoltre, il principio per cui il loro contenuto debba porsi in linea con il rispetto della leale collaborazione *ex* art. 4, par. 3 TUE da cui discende l'obbligo di «astenersi dalla conclusione di accordi che possano pregiudicare l'attuazione di una strategia dell'Unione, compromettere lo sviluppo del diritto dell'Unione o alterare l'equilibrio interistituzionale»<sup>26</sup>. Non a caso, dunque, il Trattato italo-francese, all'art. 11, comma 7, dispone espressamente una clausola di subordinazione rispetto ai vincoli europei, la quale afferma che l'accordo «sarà attuato nel rispetto del diritto internazionale applicabile e degli obblighi derivanti dal dall'appartenenza di entrambe le parti all'Unione europea»<sup>27</sup>.

Come ebbe a dire l'Avvocato Generale Pikamäe nelle conclusioni al caso *Repubblica di Croazia c. Repubblica di Slovenia* (C-457/18), l'Unione è vincolata dagli accordi internazionali da essa conclusi, il cui contenuto diviene *ipso iure* parte integrante dell'ordinamento europeo. Essa è vincolata da una convenzione internazionale quando assume le competenze in precedenza esercitate dagli Stati membri nell'ambito di applicazione di tale convenzione. Parimenti, è portata, nell'esercizio delle proprie competenze, a farsi carico del rispetto del diritto internazionale di fonte consuetudinaria. Le "altre" convenzioni internazionali «che non rientrano nelle categorie sopra menzionate non costituiscono atti dell'Unione e non

<sup>25</sup> B. DE WITTE, *Variable geometry and differentiation*, cit., p. 20.

<sup>26</sup> O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione Europea* 1, 2020, p. 162. In aggiunta, ricorda l'Autrice, il dovere di leale collaborazione impone di essere letto alla luce dell'ulteriore principio di solidarietà (artt. 3, par. 3 TUE e 24, par. 2 TUE) declinato in chiave procedurale come dovere di previa notificazione alla Commissione in modo che quest'ultima possa prioritariamente valutare l'inesistenza di possibili interferenze *ultra vires* in campi competenziali attribuiti in via esclusiva alle istituzioni di Bruxelles. Secondo, A. MIGLIO, *Differentiated integration and the principle of loyalty*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, pp. 481-482, il principio di leale collaborazione, qualora riferito a queste tipologie di accordi fra Stati, andrebbe considerato nella seguente ottica tripartita: «on the one hand, member states have an obligation – phrased in very broad terms – to ensure the attainment of obligations imposed by EU law. Furthermore, they are under a general duty to facilitate the exercise of EU competence. Arguably, the scope of this duty is even broader, since it does not require the existence of a specific obligation but merely stems from the principle of conferral. On the other hand, symmetrically to the positive duty to facilitate EU action, member states also have a negative duty of abstention from taking any measure liable to threaten the attainment of objectives set out in the Treaties». In generale, O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008.

<sup>27</sup> In dottrina, fra gli altri, R. BARATTA, *Potenzialità e limiti del «Trattato del Quirinale»*, cit., p. 171.

vincolano quest'ultima»<sup>28</sup>. Accordi del pari del Trattato del Quirinale, nella loro atipicità rispetto al quadro delle fonti comunitarie, hanno purtuttavia portato la dottrina ad individuare «formule di incorporazione e di semi-integrazione di questi strumenti nel diritto europeo [sì da considerarli] fonte complementare del diritto dell'Unione»<sup>29</sup>. Ciò vale in specie qualora questi accordi si pongano fra i propri obiettivi il perseguimento di fini ricercati, o comunque compatibili, con quelli perseguiti dall'Unione europea medesima.

Considerato che quello del Quirinale è un Trattato che vede quali parti contraenti solo due Stati (membri), occorre allora comprendere in che modo possa contribuire effettivamente a favorire il processo di integrazione considerato che, seppur seguendo un percorso che non necessariamente imponga la contestuale compartecipazione di tutti gli altri Stati, per le ragioni che si son dette *supra*, nondimeno non può limitarsi ad un rapporto diadico ed esclusivo, privo di conseguenze sul versante sovranazionale complessivo. Sotto questo aspetto, dunque, la sua utilità primaria dovrebbe rintracciarsi nell'attitudine a contribuire alla risoluzione di problematiche e malfunzionamenti interni al processo decisionale europeo, specialmente nella ripartizione fra modello comunitario e intergovernativo. In altri termini, accordi di tale natura, e in questo senso pare orientato il Trattato italo-francese, dovrebbero porsi l'ambiziosa finalità di tentare, per quanto possibile, di "comunitarizzare" il processo decisionale, ancorché in ambiti governati dall'opposto processo intergovernativo, mirando all'inclusività. Come opportunamente è stato osservato, le presidenze semestrali a turnazione in seno al Consiglio sono lassi di tempo eccessivamente brevi per consentire al singolo Paese di implementare compiutamente la propria agenda politica e le modalità di negoziato al suo interno spesso rivelano l'incapacità del singolo Stato di condizionare l'andamento delle trattative<sup>30</sup>. In quest'ottica, pertanto, possono essere «compresi e valorizzati gli accordi bilaterali tra Stati membri, intesi come strumento di diplomazia strutturata e organizzata, volti a fornire una cornice stabile e ambiziosa ai Paesi coinvolti nell'intento ultimo di realizzare un raccordo condiviso dapprima ai vari livelli nazionali, per poterlo poi esprimere in sede europea»<sup>31</sup>.

Il tema centrale rimane, in ogni caso, il fine ultimo al quale si mira. Le considerazioni poc'anzi fatte sul funzionamento del sistema decisionale europeo sono fra le ragioni che hanno contribuito nel corso del tempo alla costituzione, spesso "informale", di agglomerati di Stati la cui vicinanza geografica è la mera rappresentazione esteriore di una più profonda comunanza di interessi su più larga scala. Si pensi all'aggregazione dei Paesi baltici nel nord Europa o al Benelux. In altri casi, si tratta di compagini formatesi addirittura precedentemente all'ingresso di suoi membri nell'Unione europea, come nel caso del "Gruppo di Visegrad" (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca), la cui origine risale all'inizio degli anni Novanta. Ebbene, proprio quest'ultima esperienza – in modo particolare quella relativa alle condotte di due suoi componenti, Polonia e Ungheria – ha in ripetute occasioni fornito un modello di cooperazione disfunzionale dal lato del processo integrativo, mostrando atteggiamenti antitetici rispetto ai valori europei, la cui eco è risultata amplificata proprio grazie al potere di veto esercitabile, molto spesso anche solo minacciabile, in seno al consiglio allorché il metodo di computazione dei voti imponesse la regola dell'unanimità.

---

<sup>28</sup> Conclusioni dell'Avv. Generale Priit Pikamäe, Causa C-457/18, *Repubblica di Croazia c. Repubblica di Slovenia*, 11 dicembre 2019, p.to 104.

<sup>29</sup> O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri*, cit., p. 163.

<sup>30</sup> Cfr. F. FABBRINI, *L'Unione europea verso il 2022*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, 15 dicembre 2021.

<sup>31</sup> O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri*, cit., p. 174.

Un esempio può rivelarsi utile per comprendere meglio quest'ultimo aspetto. Si pensi all'adozione del Regolamento 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio "Relativo a un regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione", approvato in via definitiva il 16 dicembre 2020<sup>32</sup>. Provvedimento che, come noto, faceva seguito al deteriorarsi della situazione dello stato di diritto in Polonia e Ungheria rispetto alla quale gli strumenti al tempo a disposizione dell'Unione avevano mostrato una efficacia solo parziale<sup>33</sup>. Consapevoli delle potenzialità pregiudizievoli che il nuovo meccanismo avrebbe potuto produrre alla loro "causa", tanto Polonia quanto Ungheria minacciarono di apporre il veto all'approvazione pressoché concomitante del Quadro Finanziario Pluriennale (QPF) 2021-2027 all'interno del quale figurava, vieppiù, il pacchetto dal valore di circa 750 miliardi di euro del piano per la ripresa post-pandemica, Next Generation EU. Lo stallo fu risolto solamente *in extremis*, nel corso del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020, grazie alla mediazione dell'allora Cancelliere tedesco Angela Merkel. Quel compromesso "necessitato" dalla contingente criticità della situazione, purtuttavia, comportò un ulteriore depotenziamento dello strumento, già diluito in fase di approvazione rispetto all'originaria proposta della Commissione formulata nel 2018<sup>34</sup>, e comunque ne ritardò l'applicazione posponendola ad un preventivo giudizio della Corte di Giustizia e alla pubblicazione di apposite linee guida della Commissione, non previste dal testo del Regolamento.

Assunte queste considerazioni, e lasciando al seguente paragrafo l'osservazione più da vicino dei contenuti del Trattato sottoscritto il 26 novembre 2021 presso la sede del Palazzo del Quirinale, vi è un aspetto che merita di essere menzionato sin d'ora in quanto fa emergere le mire (istituzionali) di tale accordo, o forse e più limitatamente, le potenzialità insite nelle intenzioni che in esso sono state fatte confluire. Leggendo l'art. 3, sotto la rubrica "affari europei", dopo essere stato premesso che le parti si consulteranno regolarmente e ad ogni livello in vista del «raggiungimento di posizioni comuni sulle politiche e sulle questioni d'interesse comune prima dei principali appuntamenti europei» (par. 2), si legge come le stesse si impegneranno a favorire, «ove appropriato e nel quadro previsto dai Trattati dell'Unione europea, un più esteso ricorso al sistema della maggioranza qualificata per l'assunzione di decisioni del Consiglio» (par. 5). In tale ottica, dunque, va vista con favore l'espressione di una volontà, secondo il significato di cui si è detto precedentemente, di "comunitarizzare" le politiche europee. Da un lato, cercando di creare una base comune attorno alla quale costruire un più ampio consenso. Dall'altro, depotenziando il peso dei possibili "veto-player", così da evitare che i passaggi futuri nel segno di una maggior integrazione debbano essere il frutto di compromessi al ribasso, come (troppo) spesso è accaduto in passato e come dimostrato dagli incidenti di percorso occorsi attorno all'approvazione del Regolamento 2020/2092 sulla condizionalità di bilancio.

---

<sup>32</sup> Sull'argomento, sia concesso un rinvio a S. GIANELLO, *Il Regolamento 2020/2092 alla prova concreta dei fatti: alcune indicazioni significative a partire dalla sua attivazione contro l'Ungheria*, in *DPCE online*, 2, 2022, pp. 661 ss.

<sup>33</sup> Su questi temi, fra i molti, T. DRINÓCZI, A. BIEN-KAKALA (eds.), *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism. Poland and Hungary within the European Union*, London, 2021; W. SADURSKI, *Constitutional democracy in the time of elected authoritarians*, in *I-CON, International Journal of Constitutional Law*, Vol. 18, No. 2 (2020), pp. 324 ss.; M.A. ORLANDI, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2019, pp. 167 ss. e J. SAWICKI, *L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Milano, 2018.

<sup>34</sup> Per un approfondimento, A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2022, pp. 131 ss. e J. LACNY, *The Rule of Law conditionality Under Regulation no. 2092/2020 – Is it all About Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 2021, pp. 79 ss.

### 3. *L'integrazione europea nel Trattato del Quirinale, fra luci e ombre*

Entrando nel merito del Trattato del Quirinale, il primo aspetto che sovvien è il suo essere debitore, sotto diversi aspetti, dell'accordo firmato da Francia e Germania ad Aquisgrana, a sua volta intervenuto ad "aggiornare", riprendendo e rinsaldando, il precedente Trattato dell'Eliseo, risalente al 22 gennaio 1963 allorché la firma in calce al documento venne apposta dal Presidente della Repubblica francese, Charles de Gaulle, e dal Cancelliere della Repubblica Federale di Germania, Konrad Adenauer<sup>35</sup>. Quel Trattato, considerato in primo luogo l'epoca nella quale venne stilato, aveva quale funzione principale quella di porre rimedio, sulla base di una significativa volontà politica, alle relazioni fra i due Paesi successivamente al termine del secondo conflitto mondiale. Il suo successore, per così dire del 2019, riafferma diversi punti contenuti in quell'accordo, stabilendo il reciproco impegno delle parti a rafforzare la cooperazione in virtù dei doveri discendenti dall'appartenenza all'Unione europea e alla NATO, e a concordare delle linee guida comuni in termini di difesa. A ciò si aggiunga la previsione istitutiva di un "Consiglio di esperti economici" formato da rappresentanti di ambo i lati, nonché l'impegno a stabilire preventivamente posizioni di voto comune all'interno degli organismi internazionali cui partecipano, in primo luogo, quello comunitario. Come evidenziato da alcuni osservatori, il Trattato di Aquisgrana si compone di due anime: una prima improntata ad un potenziamento delle relazioni di cooperazione bilaterale nel quadro di una migliore promozione del processo integrativo a livello sovranazionale europeo<sup>36</sup>. Una seconda, invece, per lo più incentrata nella previsione di «un semplice rapporto bilaterale, culturale, economico e sociale, rafforzato in chiave di potenza regionale infra-europea, per creare un polo continentale più coeso dinanzi alla corrente disgregazione europea in blocchi»<sup>37</sup>.

Questi due "nuclei", con le dovute differenze del caso, traspaiono anche all'interno del Trattato italo-francese. La sua firma, infatti, crea per la prima volta rispetto all'Italia – da sempre maggiormente propensa alla gestione della propria politica estera sulla base di intrecci e relazioni multilaterali anziché bilaterali<sup>38</sup> – «l'embrione di un rapporto privilegiato con un singolo Paese con il quale formulare un'agenda bilaterale specifica»<sup>39</sup>. L'effetto immediato di una simile rinnovata dimensione diplomatica dovrebbe essere quella di portare alla realizzazione di un asse italo-francese che si affianchi a quello franco-tedesco. Ovviamente, sarebbe del tutto auspicabile che i reciproci rapporti finiscano per agire secondo una logica di cooperazione e interazione, anziché sostitutiva e di mero antagonismo. La quadratura del cerchio, allora, dovrebbe essere quella di un nuovo accordo, analogo ai precedenti, che unisca fra loro le parti che al momento risultano ancora formalmente separate, ossia l'Italia e la

---

<sup>35</sup> Per un approfondimento sul più recente Trattato franco-tedesco, G. ALLEGRI, A. DE PETRIS, *Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana: pericolo o opportunità per il futuro dell'integrazione europea?*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, pp. 2 ss.

<sup>36</sup> Da sottolineare, anche sotto tale profilo, il forte richiamo alla cooperazione nell'ottica di un sostegno reciproco rispetto al tema delle politiche di difesa e sicurezza comune, tanto in chiave europea che internazionale. Fra i vari aspetti, uno è particolarmente interessante, là dove dispone l'impegno della Francia a sostenere la richiesta tedesca di un seggio permanente all'interno del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per quest'ultima.

<sup>37</sup> G. ALLEGRI, A. DE PETRIS, *Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana*, cit., p. 3.

<sup>38</sup> Cfr. J. DARNIS, *Il Trattato del Quirinale può rilanciare l'Italia in Europa*, in *LUISS Policy Brief*, 39, 2021, p. 4.

<sup>39</sup> A. LAUDIERO, *Il Trattato del Quirinale*, cit.

Germania. Il consolidamento trilaterale dei rapporti fra i principali Paesi membri e fondatori dell'Unione europea avrebbe maggior capacità di porsi come guida del processo comunitario in una fase particolarmente delicata dello stesso, nella quale diversi sono i punti del cambiamento all'ordine del giorno in cerca di definizione sui tavoli di Bruxelles.

Proprio il tema europeo, per venire al secondo "baricentro" dell'accordo fra Italia e Francia, rappresenta un tratto fondamentale del Trattato del Quirinale. Riprendendo quella che probabilmente può essere considerata l'enunciazione principale del comune intendimento declinato in ottica europea ed impresso nel preambolo, «condividendo l'obiettivo di un'Europa democratica, unita e sovrana per rispondere alle sfide globali che le Parti si trovano ad affrontare [esse] riafferma[no] a questo proposito l'impegno comune ad approfondire il progetto europeo in linea con la responsabilità condivisa quali Paesi fondatori, nel rispetto dei valori dell'Unione e del principio di solidarietà». Un impegno che, in linea con quanto disposto dai Trattati, ed in particolare dall'art. 49 TUE, comporta la promozione dei valori fondativi l'identità europea contro ogni tipo di minaccia che possa metterli in discussione.

Entrando più nel merito delle previsioni del Trattato che espressamente fanno menzione all'Unione europea, la condivisa appartenenza all'ordinamento sovranazionale emerge rispetto all'individuazione di posizioni comuni volte a rafforzare la difesa europea nel quadro dei rapporti con l'Alleanza Atlantica (preambolo)<sup>40</sup>, promuovendo altresì la democrazia e lo sviluppo sostenibile nel continente africano, con particolare attenzione al Nord Africa, al Sahel e al Corno d'Africa (art. 1, par. 4)<sup>41</sup>. Dal punto di vista istituzionale, inoltre, Italia e Francia agiranno di concerto al precipuo fine di contribuire ad «un'Europa democratica, unita e sovrana e per lo sviluppo dell'autonomia strategica europea [impegnandosi] a rafforzare le istituzioni e a difendere i valori del progetto europeo e lo stato di diritto», nonché facendosi promotrici di una «transizione dell'Unione europea verso un modello di sviluppo resiliente, inclusivo e sostenibile, nel quadro di un'economia aperta e dinamica, sfruttando appieno il potenziale di un Mercato unico generatore di resilienza» (art. 3, par. 1).

Al di là di ogni altra considerazione, è del tutto evidente che il Trattato del Quirinale muova dal presupposto di una cooperazione bilaterale collocata al centro del più ampio progetto europeo, nella consapevolezza che il presente e soprattutto il futuro di entrambi i Paesi non può essere considerato, allo stato attuale, disancorato dalla più ampia appartenenza all'Unione. Se ciò può dirsi valido a livello generale, singolarmente le varie disposizioni del Trattato toccano i riferimenti alle sfide principali che l'Unione dovrà affrontare nel prossimo futuro. Dalla revisione, odiernamente in itinere, del patto di stabilità, alla regolamentazione dei flussi migratori, alla transizione digitale ed ecologica verso un modello economico e

---

<sup>40</sup> Tale dichiarazione di principio trova una più puntuale specificazione all'art. 2, par. 2, rubricato "Sicurezza e difesa", allorché si stabilisce che le parti si consultano regolarmente sulle questioni trattate dall'Unione Europea e dalla NATO, e coordinano ove possibile le proprie posizioni, in particolare sulle questioni relative alle iniziative di difesa dell'Unione Europea, rispetto alle quali è ricercata ogni possibilità di cooperazione. Esse intensificano il dialogo comune nei settori tecnico e operativo della difesa. A tal fine, esse tengono, oltre a incontri bilaterali istituzionalizzati nel settore della difesa, anche consultazioni regolari all'interno del Consiglio italo-francese di Difesa e Sicurezza, che riunisce i rispettivi Ministri degli Affari Esteri e della Difesa.

<sup>41</sup> Al paragrafo susseguente si legge, in aggiunta, come le parti «s'impegnano a consultarsi regolarmente e a coordinare la propria azione per favorire lo sviluppo di un approccio comune in seno all'Unione europea nei confronti dei principali partner e competitor internazionali, in particolare sulle questioni relative alle sfide globali e alla governance multilaterale».

industriale sostenibile dal punto di vista ambientale<sup>42</sup>, sino al raggiungimento dell'autonomia energetica, transitando per il rinvigorismento della politica estera e soprattutto della difesa comune, nella più ampia cornice riformatrice del sistema di governance.

Ragionando *ratione materiae*, si può dunque apprezzare la complessità del Trattato italo-francese, in quanto in grado di centrare il focus della collaborazione fra i due Paesi all'interno di un ampio spettro pressoché comprensivo delle principali aree di interesse, in special modo ove ci si riferisca all'integrazione euromunitaria. Questo punto di forza, però, da solo non è di per sé in grado di risolvere le problematiche che, come *the flip side of the coin*, l'accordo in questione cela al suo interno e che riguardano principalmente due aspetti. Il primo di essi concerne le concrete modalità realizzative delle politiche indicate nel Trattato. Sulla falsariga di quello tra Francia e Germania, «la spina dorsale del rapporto [...] è costituita da meccanismi di consultazione bilaterale [...] una serie di cinghie di trasmissione che permette di approfondire la conoscenza reciproca e le reti»<sup>43</sup>. Detto diversamente, l'accordo del Quirinale non definisce specificamente azioni comuni, «ma si limita a predisporre i meccanismi organizzativi per addivenirvi. L'obbligo di collaborare, consultarsi, coordinarsi e, all'esito di un'azione concordata, di agire congiuntamente, è la *chiave di volta* per comprender[ne] la portata giuridica»<sup>44</sup>. L'art. 11 dedicato all'organizzazione elenca diversi strumenti all'uopo dedicati a fungere da luoghi primari del collegamento: l'organizzazione con cadenza annuale di un Vertice intergovernativo volto alla verifica dell'attuazione del Trattato ove dovranno essere esaminate altresì le questioni prioritarie d'interesse reciproco (par. 1)<sup>45</sup>; la partecipazione, almeno una volta per trimestre ed in alternanza, di un membro dei rispettivi esecutivi al Consiglio dei Ministri dell'altro Paese (par. 3); la costituzione di un Comitato Strategico e paritetico a livello di Segretari Generali dei Ministeri degli Affari Esteri, con il compito di programmare il lavoro in funzione dell'attuazione dei programmi concordati (par. 4); e finanche uno scambio di funzionari delle pubbliche amministrazioni coinvolte in modo da poter svolgere regolari attività di formazioni congiunte (par. 5). A tali strumenti, che rappresentano solo una parte dei meccanismi di raccordo, si andrà ad aggiungere il Consiglio italo-francese di Difesa e Sicurezza che riunirà i Ministri degli Affari Esteri e della Difesa dei due governi, come disposto dall'art. 2, par. 2 del Trattato.

Come si può vedere, l'istituzionalizzazione di questi organismi e centri organizzativi del confronto – la cui funzione non è solamente esecutiva ma altresì di “policy-making” – al pari della loro operatività, dipende in primo luogo dalla conclusione di accordi politici fra le parti. Il Trattato non è uno strumento autosufficiente, nel senso che non può prescindere, per il suo efficace funzionamento, dall'incontro delle volontà espresse in primo luogo a livello di esecutivo. Di conseguenza, il suo successo è soggetto al mutamento delle sensibilità politiche all'interno dei due Paesi, ancorché il suo obiettivo sia proprio quello di appianare

---

<sup>42</sup> All'uopo interviene l'art. 5, par. 2 del Trattato, il quale prevede consultazioni regolari fra le istituzioni dei due ordinamenti in vista dell'attuazione di «un'ambiziosa politica industriale europea orientata alla competitività globale delle imprese e a facilitare la realizzazione della doppia transizione digitale ed ecologica dell'economia europea. Esse agiscono per realizzare l'obiettivo dell'autonomia strategica dell'Unione Europea, a partire dai settori delle transizioni energetica e digitale, delle nuove tecnologie, della sanità, della difesa e dei trasporti, in particolare promuovendo dei progetti a sostegno dell'occupazione e degli attori economici locali».

<sup>43</sup> J. DARNIS, *Una visione strategica delle relazioni franco-italiane*, cit., p. 14.

<sup>44</sup> R. BARATTA, *Potenzialità e limiti del «Trattato del Quirinale»*, cit., p. 170.

<sup>45</sup> La disposizione, inoltre, aggiunge che «ove possibile, le riunioni di coordinamento e di concertazione previste dal presente Trattato a livello ministeriale si tengono ai margini del Vertice. Un resoconto è presentato dai ministri competenti di fronte al Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana e al Presidente della Repubblica Francese».

eventuali divergenze. Da questo punto di vista, le nuove tensioni venutesi a creare a seguito delle elezioni politiche tenutesi in Italia lo scorso mese di settembre fra il nuovo governo guidato dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e quello francese impongono quantomeno una riflessione sulla rapida messa in moto del documento del Quirinale e dei suoi contenuti<sup>46</sup>.

Il secondo “punto dolente” riguarda più direttamente il versante europeo, da intendersi sotto il profilo della possibilità di realizzare le premesse contenute nel Trattato e dirette a promuovere un più elevato grado di integrazione. Anche in questo caso, il riferimento ad aspetti concreti può aiutare una maggiore comprensione del discorso. Fra gli obiettivi dell'accordo tra Italia e Francia, come si è detto, vi è quello far progredire la cooperazione sulla questione della difesa comune. Un tema di lungo corso ma che lo scoppio del conflitto armato in Ucraina, a seguito dell'invasione russa iniziata il 24 febbraio 2022, ha inevitabilmente finito per riportare alla ribalta. Alcuni avanzamenti sul tema sono stati fatti in sede europea come testimoniato dall'adozione ad opera del Consiglio, nella giornata del 21 marzo 2022, dello “Strategic Compass”, la bussola strategica per la sicurezza e la difesa<sup>47</sup>. Il documento traduce nel concreto un piano d'azione nel medio periodo nel campo della politica estera e della sicurezza comune allo scopo di incrementare l'autonomia strategica dell'Unione anche, ma non solo, in campo militare. Un primo passo, importante ancorché meramente iniziale, qualora concepito come prodromo in direzione di una reale difesa comune, anche sotto il profilo militare, attraverso la costituzione di un esercito europeo. Quale sia il vero scopo della “bussola strategica”, dunque ammettendo la possibilità che l'idea di una difesa comune non sia affatto un obiettivo condiviso dai Paesi membri, non bisogna dimenticare quale punto di partenza che, ai sensi dell'art. 42, par. 1 TUE, la politica di sicurezza e difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune; dunque, rientra fra le politiche rimesse al metodo intergovernativo. Il successivo par. 2, afferma che «la politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso». Lo Strategic Compass non pone rimedio alle dinamiche di funzionamento imperniate sul metodo intergovernativo, «impegnandosi genericamente ad incrementare la flessibilità del processo decisionale dell'Unione senza specificare le modalità secondo cui ciò potrà avvenire»<sup>48</sup>. Tuttavia, lascia impregiudicate, per ogni singolo Stato membro, le scelte in merito alla propria politica estera, così sulle modalità e i fini verso cui indirizzare le rispettive risorse militari.

---

<sup>46</sup> Da ultimo, basti pensare alla lite insorta fra Roma e Parigi nel trascorso mese di maggio a seguito delle forti critiche mosse dal Ministro dell'Interno del governo francese Gérald Darmanin al governo italiano relativamente alla gestione dei flussi migratori. Scontro al quale è conseguito, quale reazione immediata, la cancellazione, da parte del Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari Esteri Antonio Tajani, del bilaterale che avrebbe dovuto tenersi dopo pochi giorni dall'accaduto con il suo omologo francese Catherine Colonna.

<sup>47</sup> Sul punto, si vedano le riflessioni di F. SCIALOIA, *La nuova bussola strategica: primo passo verso un'Europa federale?*, in *BlogDUE*, 24 maggio 2022 e F. MAINA, *Strategic Compass, NATO e capacità militari europee*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, 12 ottobre 2021, a cui si aggiungano quelle di S. SWEENEY, N. WINN, *Understanding the ambition in the EU's Strategic Compass: a case for optimism at last?*, in *Defence Studies*, 2, 2022, pp. 192 ss. e N. KOENIG, *The EU's strategic compass for security and defence: Just another paper?*, in *Hertie School Jacques Delors Center Policy Paper*, 10 July 2020.

<sup>48</sup> F. SCIALOIA, *La nuova bussola strategica*, cit., p. 6.

È, dunque, difficile anche solo ipotizzare un sensibile cambiamento di tale assetto senza un previo intervento di riforma dei Trattati<sup>49</sup>. La revisione delle regole fondative dell'Unione è con tutta probabilità, per tornare alla questione principale, il più grande ostacolo con il quale dovrà confrontarsi il Trattato italo-francese. Accostando metaforicamente il processo di integrazione al funzionamento di una fisarmonica, è evidente che la sua estensione non potrà proseguire all'infinito senza andare incontro, prima o poi, ad un punto di rottura. Con ciò si vuol dire che il processo evolutivo dell'Unione non potrà avvenire *ad libitum* senza una concomitante modifica delle regole iscritte nei Trattati. Che, poi, sulla questione non vi sia alcuna condivisione fra i 27 Paesi dell'Unione è un fatto altrettanto assodato, come dimostrato, fra gli altri aspetti, dal dibattito seguito ai lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE) conclusasi il 9 maggio 2022, ad un anno esatto dalla sua inaugurazione<sup>50</sup>. L'esito di questo esercizio partecipativo “dal basso”, che ha visto la contribuzione diretta dei cittadini europei, è stato trasfuso in una relazione finale contenente 49 proposte la cui implementazione avrebbe implicato la spinosa e assai divisiva questione della riforma dei Trattati<sup>51</sup>. Anche volendo soprassedere sulla funzione ultima della Conferenza, descritta alla stregua di un «esperimento partecipativo privo di un mandato giuridicamente apprezzabile»<sup>52</sup>, era difficilmente pensabile non avrebbe indotto ad una qualche forma di riflessione a livello istituzionale.

Così, mentre il Parlamento europeo formalizzava la propria posizione richiedendo la convocazione di una Convenzione apposita che discutesse della revisione dei Trattati<sup>53</sup>, in parte trovando il sostegno della Commissione nelle parole della sua Presidente nel discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2022, ben più freddo è stato il precedente riscontro del Consiglio europeo tenutosi nelle giornate del 23 e 24 giugno 2022, nelle cui conclusioni non veniva fatto nessun cenno alla possibilità di un intervento sui Trattati<sup>54</sup>. Una presa d'atto che non poteva non risentire, alla fonte, del cd. “non-paper” sottoscritto da 13 Stati membri

<sup>49</sup> A quanto riportato sinora si aggiunga che lo stesso Trattato sull'Unione europea prevede disposizioni apposite volte a tutelare la dimensione nazionale della difesa. L'art. 48, par. 7 TUE, infatti, esclude la possibilità che in detto ambito materiale si possa fare ricorso alle cd. “clausole passerella”, ossia a metodi semplificati di voto in Consiglio che permettano di eludere la regola dell'unanimità. Per riprendere il contenuto della disposizione in questione, «quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa».

<sup>50</sup> Sull'argomento si vedano L.A. NOCERA, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei*, in *Nuovi Aut. Dem. (NAD)*, 1, 2022, pp. 129 ss.; A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quad. Cost.*, 3, 2021, pp. 671 ss. e F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Centr. St. Fed. – Research Paper*, giugno 2021.

<sup>51</sup> Cfr. B. GUASTAFERRO, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei Trattati*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2022, p. 924.

<sup>52</sup> G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa come passaggio verso la Comunità politica dell'Unione?*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, p. 675.

<sup>53</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione sulla richiesta di convocare un Convenzione per la revisione dei Trattati*, 2022/2705(RSP), Strasburgo, 9 giugno 2022.

<sup>54</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della riunione del 23 e 24 giugno 2022*, Bruxelles, 24 giugno 2022, p.ti 27-28, dove in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa i Capi di Stato e di Governo si sono limitati ad affermare come «il Consiglio europeo prende atto delle proposte contenute nella relazione sui risultati della Conferenza presentata ai tre copresidenti. La Conferenza ha rappresentato un'opportunità unica per dialogare con i cittadini europei [...] le istituzioni devono garantire un seguito efficace alla relazione, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze e conformemente ai trattati. Il Consiglio europeo prende atto che sono già stati intrapresi lavori al riguardo».

e reso pubblico lo stesso giorno nel quale terminavano i lavori della COFE<sup>55</sup>. In quel documento, riferendosi al seguito della Conferenza, veniva espressamente richiesto di non strumentalizzarne gli esiti e, cosa più importante, si ricordava in modo quantomai diretto che «Treaty change has never been a purpose of the Conference. What matters is that we address the citizens' ideas and concerns. While we do not exclude any options at this stage, we do not support unconsidered and premature attempts to launch a process towards Treaty change. This would entail a serious risk of drawing political energy away from the important tasks of finding solutions to the questions to which our citizens expect answers and handling the urgent geopolitical challenges facing Europe».

Tutto ciò, ad evidente ed ulteriore riprova di una differenza ampia di vedute fra i Paesi membri dell'Unione riguardo al suo futuro.

#### 4. Una suggestione finale... sul futuro dell'Unione europea

In conclusione, al termine di questa rapida analisi sulle possibili funzioni, e così su taluni dei contenuti del Trattato del Quirinale – dall'orizzonte dei rapporti con l'Unione europea – rimane da comprendere in che misura sia lecito attendersi un reale cambio di passo che mostri un nuovo modo di progredire del processo di integrazione.

Al di là di ogni altra considerazione, il vero tema di fondo, sino ad ora osservato per lo più da un punto di vista esteriore, rimane quello del significato da attribuire al concetto stesso di integrazione europea. Una cosa, infatti, è dire che il progetto comunitario si fonda sull'idea di una sempre maggior condivisione-interazione di materie, politiche, ambiti di intervento fra Paesi membri, e fra questi e il livello sovranazionale. Un'altra cosa, invero, è comprendere quale sia il senso ultimo, la direzione, verso la quale si vuole incanalare l'integrazione. Allorché ci si ponga su questo piano, le diversificazioni fra i 27 Paesi che compongono l'Unione appaiono palesi. Differenze che non attengono limitatamente all'oggi, ma che affondano le proprie radici ben più lontano, nella rispettiva storia di ciascun ordinamento e nelle ragioni stesse che li hanno condotti ad aderire al progetto europeo. Se non ci si sforza di capire a fondo queste differenze, appiattendole per descriverle come conflitti relativi a singole e contingenti *issues*, il pericolo che si corre è quello di non essere in grado di governare il processo in fieri, ma di ritrovarsi soggetti passivi di uno sviluppo per accumulazione, disgregato e senza che sia possibile scorgere un chiaro e predefinito punto di arrivo.

Nuovamente, è utile un rimando ad uno degli eventi, per molti versi, più «sconvolgenti» della storia europea: la Brexit. Senza entrare nel merito delle sue implicazioni, purtuttavia, non vi potrebbe essere peggior errore di considerare il recesso del Regno Unito dall'Unione come un mero incidente di percorso lungo il viale dell'integrazione. Il frutto, cioè, di azzardi politici tutti interni al Regno di Sua Maestà o, peggio ancora, l'ineluttabile conseguenza di un voto popolare espresso sull'onda emotiva di una campagna referendaria svoltasi fra l'entusiasmo di chi patrocinava lo strappo con Bruxelles e gli errori di coloro i quali, dall'altro lato della barricata, propendevano per una più contenuta riforma della

---

<sup>55</sup> Il documento è stato firmato dai rappresentanti di Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia.

*membership*, forti degli accordi esitati dalla trattativa fra David Cameron e Donald Tusk<sup>56</sup>. Nulla di più miope ed errato. Il responso elettorale del 23 giugno 2016 e ciò che ad esso è conseguito è la sublimazione terminale di un rapporto complicato fra Londra e Bruxelles, che a sua volta vede la sua *raison d'être* iscritta nella storia, nella cultura politica e giuridica e finanche nella peculiare dimensione insulare della Gran Bretagna<sup>57</sup>. Semplificando una questione ben più complessa, tuttavia, è concesso affermare come l'idea d'integrazione britannica, la sua partecipazione al progetto europeo, trovasse nella dimensione economia del mercato unico il suo vero elemento fondativo, non anche in quello della integrazione politica. Proprio quest'ultimo aspetto è divenuto, progressivamente, il perno della conflittualità<sup>58</sup>. Non è affatto un caso che l'allora Primo Ministro britannico riuscì a strappare dall'accordo con il Presidente del Consiglio europeo la concessione secondo la quale – allorché si fosse protratta l'appartenenza britannica all'Unione europea – Londra sarebbe stata esentata dal dover rispettare la clausola della *ever closer union*, icastica rappresentazione politica degli scopi sottesi al processo di integrazione.

A ben vedere si tratta di una diversa declinazione strumentale del processo di integrazione, particolare sicuramente ma, *mutatis mutandis*, affatto isolata. Per un verso, infatti, allorché osservata dalla prospettiva dei Paesi baltici del Nord Europa, quella integrativa continua a rappresentare una soluzione declinata per lo più nell'ottica di mercato, quale evoluzione naturale di quella che è stata la Comunità Economica Europea. Il loro ingresso in Europa, infatti, coincise con il fallimento – nel senso di un soggetto che si ponesse in chiave alternativa all'organizzazione europea – del proposito di cooperazione prettamente economica che avrebbe dovuto essere (e che continua ad essere) la European Free Trade Association (EFTA). A questi Paesi vanno aggiunti molti di quelli entrati a far parte del sistema eurounitario nel 2004, a seguito dell'ultimo grande allargamento. In particolare, ci si riferisce qui agli Stati appartenenti all'area geografica dell'Europa orientale. Per loro, difatti, l'ingresso nell'Unione europea ha avuto «un significato economico e simbolico, ma non certamente politico. Ha significato far parte di un'organizzazione che avrebbe favorito la loro crescita economica (come poi è avvenuto), ma anche di un'organizzazione che li avrebbe ancorati all'Europa democratica (anche simbolicamente). Si doveva trattare di un ancoraggio basato sull'alleanza e non sull'integrazione, in quanto la loro riconquistata della sovranità nazionale (dopo più di 40 anni di dominazione sovietica) non poteva essere di nuovo messa in discussione, seppure questa volta da un'organizzazione democratica sovranazionale»<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Su questi argomenti, C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Riv. AIC*, 1, 2017. Diffusamente, invece, C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017.

<sup>57</sup> Per una panoramica complessiva, C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, 2014. In aggiunta, A. TORRE, *Regno Unito, Bologna*, 2021.

<sup>58</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Torino, 2023, pp. 24-25, secondo il quale «l'ingresso nelle Comunità europee e il referendum del 1975 furono seguiti da decenni in cui, pur con variegata sfumature tra i Primi Ministri e i loro diversi indirizzi politici, la Gran Bretagna praticò sempre politiche di freno ai processi di integrazione, volte alla contrattazione di *opt-out* a proprio favore. Un atteggiamento che l'Europa ha spesso pagato come prezzo per assicurarsi il positivo contributo britannico in termini di finanziamento delle istituzioni comunitarie, ma anche di cultura del mercato e della libera concorrenza, e che tuttavia non poteva essere protratto all'infinito». A ciò si aggiungano le considerazioni di C. LORD, *The UK and European "Center Formation" from 1950 to Brexit*, in *Geopolitics, History and International Relations*, 1, 2018, pp. 46 ss.

<sup>59</sup> S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, 2017, pp. 93-94. Secondo l'Autore, da qui deriverebbe la ragione di un rapporto con le istituzioni dell'Unione quantomai contraddittorio. Da un lato ciò ha contribuito – assieme all'ancor più importate partecipazione alla NATO, almeno da questo punto di vista –

Che odiernamente, complice il consolidamento al governo di forze politiche di stampo marcatamente populista, sovranista e nazionalista all'interno di taluni di questi Paesi, quello sull'integrazione sia tornato ad essere un discorso "dicotomico", di contrapposizione fra l'estensione del margine di azione degli organismi europei e la difesa delle prerogative statali da possibili tendenze erosive, lo si nota con una certa evidenza (anche) nella conflittualità venutasi ad ingenerare a livello *lato sensu* giurisdizionale, nello scontro fra i pronunciamenti degli organi nazionali di giustizia costituzionale e quelli della Corte di Giustizia. La sentenza 22/2016 della Corte costituzionale ungherese ben rappresenta quanto di va dicendo allorché nelle motivazioni i giudici di Budapest ebbero a stabilire come «since by joining the European Union, Hungary has not surrendered its sovereignty, it rather allowed for the joint exercising of certain competences, the maintenance of Hungary's sovereignty should be presumed when judging upon the joint exercising of further competences additional to the rights and obligations provided in the Founding Treaties of the European Union»<sup>60</sup>. Lungi dall'essere l'unico esempio concreto di un filone giurisprudenziale ben collaudato, il discorso sulla salvaguardia della sovranità nazionale ha finito per fondersi con quello sulla tutela dell'identità costituzionale, come se i due concetti fossero i lati di una medesima medaglia. Il loro combinato, complice l'obiettivo difficoltà di definire a priori la delimitazione dello spettro delle questioni entro il quale concludere il significato di identità<sup>61</sup>, ha contribuito ad ampliare sempre più i confini materiali che si vorrebbero, dal lato statale, rendere inaccessibili alla regolamentazione europea.

---

ad assicurare l'affrancamento dall'orbita egemonica della Russia. Dall'altro, però, la relazione con l'Unione ha inevitabilmente contribuito a rivedere, in un primo momento, una certa concezione massimalista della sovranità nazionale da poco riconquistata. La misura, dunque, è stata rinvenuta attraverso un'interpretazione del processo di integrazione con l'Unione dallo stampo principalmente economico.

<sup>60</sup> Aggiungendo a quanto sopra un ulteriore inciso in forza del quale «the joint exercising of competences shall not result in depriving the people of the possibility of possessing the ultimate chance to control the exercising of public power». Hungarian Constitutional Court, dec. 22/2016. (XII. 5.) AB, p.to 60.

<sup>61</sup> Basti qui, nuovamente, rifarsi alla concettualizzazione operata della Corte costituzionale di Budapest, secondo cui «the constitutional self-identity of Hungary is not a list of static and closed values, nevertheless many of its important components – identical with the constitutional values generally accepted today – can be highlighted as examples: freedoms, the division of powers, republic as the form of government, respect of autonomies under public law, the freedom of religion, exercising lawful authority, parliamentarism, the equality of rights, acknowledging judicial power, the protection of the nationalities living with us. These are, among others, the achievements of our historical constitution, the Fundamental Law and thus the whole Hungarian legal system are based upon». Hungarian Constitutional Court, dec. 22/2016, p.to. 65. Sul tema dell'identità costituzionale, inoltre, è interessante un'osservazione del conflitto interpretativo e relativo al "diritto all'ultima parola" sorto fra i giudici europei (Corte di Giustizia, Grande Sezione, Cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, 18 maggio 2021 e Corte di Giustizia, Grande Sezione, Cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19, *PM et al.*, 21 dicembre 2021) e l'organo di giustizia costituzionale romeno (Curtea Constituțională, dec. n. 390/2021, 8 giugno 2021). Da ultimo, come non citare (fra le altre), la sentenza del Tribunale costituzionale polacco K3/21 del 7 ottobre 2021 con la quale il Collegio di Varsavia ha stabilito l'incostituzionalità dell'art. 1 TUE, in combinato disposto con l'art. 4, par. 3 TUE, e dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE, in base alla considerazione per la quale l'interpretazione estensiva offerta della Corte del Lussemburgo, nel consentirle di dettare misure a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, avrebbe pregiudicato il primato della Costituzione polacca. In dottrina, si rinvia a J. SAWICKI, *La collisione insanabile tra diritto europeo primario e diritto costituzionale interno come prodotto della manomissione ermeneutica di quest'ultimo*, in *DPCE online*, 4, 2021, pp. 3601 ss. e A. BIEN-KACALA, *How to unfriend the EU in Poland. The rise and fall of EU-friendly interpretation of the 1997 Constitution*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 1, 2022, pp. 155 ss. Da ultimo, S. GIANELLO, *Le sentenze C-156/21 e C-157/21: l'identità europea e la condizionalità secondo la Corte di giustizia*, in *Dem. Sicur.*, 2, 2022, pp. 112 ss.

Date queste ataviche differenze non si faticano a comprendere le ragioni dell'inafferrabilità di un processo direzionato verso, si sarebbe detto una volta, la dimensione federale dell'integrazione, a compimento di un tracciato la cui meta avrebbe dovuto consistere nella formazione degli "Stati Uniti d'Europa". Un'affermazione generica ma simbolicamente carica di significato politico che può essere meglio circoscritta ove si faccia riferimento ad una sua rideterminazione più precisa e meno intangibile. Valga, dunque, il riferimento a quanto in dottrina è stato sostenuto da Sergio Fabbrini, ossia ad una Unione europea come "unione federale", diversa dal concetto di "Stato federale", e intesa quale aggregazione ascendente di ordinamenti nazionali dotati di una propria struttura e identità costituzionale. Una struttura, cioè, fondata sul concetto di cooperazione ma che alla base non rinneghi l'idea stessa della statualità individualmente connessa ad ogni singola esperienza. Un modello diverso dallo "Stato federale", in questo caso discendentemente formatosi sul presupposto della disgregazione di uno Stato inizialmente accentrato e unitario<sup>62</sup>.

Da questo presupposto muove la suggestiva idea espressa dall'autorevole studioso di una possibile differenziazione sostanziale nel futuro percorso evolutivo del sistema europeo. Come si diceva, una suggestione, nel senso di una elaborazione strutturata su alcuni assunti già emersi in passato, per quanto di complessa realizzazione e, soprattutto, non all'ordine del giorno, benché non siano mancati recenti e chiari riferimenti alla questione, come emerso dal discorso del Presidente francese Macron del 9 maggio 2022 a chiusura dei lavori della Conferenza sul futuro per l'Europa, dinanzi alla Plenaria della medesima riunita a Strasburgo. Una "proposta" invero stimolante e che certamente possiede il merito di porre l'attenzione sul tema di fondo, ovvero sull'insostenibilità di un'integrazione che si vorrebbe il più possibile unitaria laddove portata avanti da Paesi che, di contro, non condividono il medesimo disegno realizzativo finale.

Ecco, dunque, la possibilità di organizzare la "nuova Europa" secondo una ripartizione duale all'interno della quale la differenziazione venga formalizzata sulla base di un patto fondativo iniziale, e non in ragione di una stratificazione differenziale di provvedimenti e decisioni con annesse deroghe ed esenzioni, come accaduto, invece, sino ad oggi. Un'Europa che proceda secondo più velocità, a loro volta rappresentative di altrettante finalità ma convergenti e reciprocamente collegate sulla base del collante comune del mercato unico<sup>63</sup>. Da un lato, dunque, dovrà essere edificata una prima organizzazione maggiormente integrata – per quanto doverosamente anche più esclusiva, imponendo il rispetto di standard comuni più elevati – strutturata secondo il modello di una "unione politica federale" e fondata in forza di un accordo di natura costituzionale, la cui *membership* vedrà in primo luogo la presenza degli Stati che odiernamente compongono l'Eurozona e nei confronti dei quali varrà, e non potrebbe essere altrimenti, il principio finalistico della "unione sempre più stretta"<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> S. Fabbrini, *Sdoppiamento*, cit., p. 122.

<sup>63</sup> S. Fabbrini, *Sdoppiamento*, cit., pp. 141-142.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Si tratterebbe, comunque, di un'Europa che rifugga l'idea di ricondurre i diversi *demoi* di cui si compone ad un *demos* unitario. Una unione di Stati, infatti, «deve mantenere il pluralismo di identità nazionali e di lingue e tradizioni culturali dei loro cittadini, anche se dovrà favorirne la conoscenza reciproca [...] il punto è che le unioni federali non hanno bisogno di basarsi su un'identità culturale comune. Esse aggiungono una nuova identità (di tipo politico) alle esistenti identità (di tipo nazionale) [...] le unioni federali celebrano le diversità tra i loro Stati membri, non già la loro omogeneità. Una diversità che va ricomposta, naturalmente, come recita il motto degli Stati Uniti (*et pluribus unum*) ma anche quello europeo (*uniti nella diversità*)» (p. 145). Sulla questione della identità europea è opportuno richiamare alla formulazione elaborata dalla Corte di Giustizia all'esito dei due procedimenti per annullamento azionati dall'Ungheria e dalla Polonia avverso il Regolamento sulla condizionalità di bilancio, e secondo cui «quando uno Stato candidato diventa uno Stato membro, aderisce a

Dall'altro, invece, occorrerà dar vita ad una differente organizzazione conformata sulla base di una comunità economica, fortemente inclusiva a differenza della prima e data la minor condivisione in termini di integrazione, «aperta a tutti gli Stati europei che rispettino basilari principi di *rule of law* e fondamentali criteri di libertà di mercato, basata su un trattato interstatale essenziale e strumentale»<sup>65</sup>. Questa non sarà vincolata al perseguimento di un sempre maggior grado di integrazione e necessiterà, nondimeno, oltre che delle essenziali istituzioni intergovernative, delle «basilari istituzioni sovranazionali per promuovere un mercato unico e risolvere dispute tra i suoi attori statali ed economici»<sup>66</sup>. L'accordo fondativo, in questo caso, potrà essere convenuto in un trattato interstatale che in alcun modo inciderà sugli elementi più radicati della sovranità nazionale. In altri termini, escluderà quelle competenze che un tempo erano state incluse, con il Trattato di Maastricht, nel secondo e nel terzo pilastro, quali la politica estera e la sicurezza comune, così quelle materie riferite alla giustizia e agli affari interni. Parimenti, è ovvio, non vi sarà neppure la necessità di adottare una moneta comune con la presenza di una banca centrale a cui attribuire competenze di carattere regolamentativo<sup>67</sup>.

A fronte di queste prospettive, volutamente riportate come estreme, vi è in conclusione da comprendere quale ruolo possono assumere accordi bilaterali stipulati fra Stati membri dell'Unione come quello del Quirinale. Ancorché, e non lo si mette pregiudizialmente in dubbio, si possano trarre distopicamente dei vantaggi comuni da una differenziazione del

---

una costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE, sui quali l'Unione si fonda. Tale premessa fa parte delle caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale. Essa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, pertanto, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua [...] ne consegue che il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori contenuti nell'art. 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati a tale Stato membro [...] il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e dal quale potrebbe sottrarsi in seguito alla sua adesione [...] i valori contenuti nell'articolo 2 TUE sono stati identificati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. Pertanto, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere detti valori» (Corte di Giustizia, Seduta plenaria, Causa C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, 16 febbraio 2022, p.ti 143-145 e Corte di Giustizia, Seduta plenaria, Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, 16 febbraio 2022, p.ti 125-127). Come si può vedere, quello fornito dal Giudice europeo è un concetto d'identità formulato sulla base di un approccio definitorio pluralista, inclusivo secondo una logica che alla contrapposizione frontale fra l'identità europea e quelle nazionali, pur in presenza di un contenuto incompressibile fatto coincidere con i valori indicati dall'art. 2 TUE e che gli Stati membri hanno accettato di promuovere sin dalla loro adesione in forza di quanto disposto dall'art. 49 TUE (da ultimo, si veda Corte di Giustizia, Grande Sezione, Causa C-204/21, *Commissione c. Repubblica di Polonia*, 5 giugno 2023, p.ti 73-74, secondo la quale la nozione stessa di stato di diritto appartiene al concetto di identità europea e dunque impone doveri giuridici di conformazione da parte dei Paesi membri), predilige un metodo per certi versi ricompositivo delle diversità, cercando nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri quel minimo comune denominatore sul quale tratteggiarne i contorni. D'altronde, come noto, è lo stesso art. 4, par. 2 TUE che nel richiamare al concetto di identità dispone per l'Unione il dovere di rispettare l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale. Su tali aspetti, P. FARAGUNA, S. BARTOLE, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dall'Unione*, in *Dir. Comp.*, 22 marzo 2022, nonché G. MARTINICO, *Taming National Identity: a Systematic Understanding of Article 4.2 TEU*, in *Eur. Publ. L.*, 3, 2021, pp. 447 ss.

<sup>65</sup> S. FABBRINI, *Sdoppiamento*, cit., pp. 141-142.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

pari di quella descritta poc'anzi, suscettibile di incrociare gli antitetici interessi dei differenti gruppi di Paesi, è un arduo esercizio quello di non intravedere in tutto ciò un fallimento generalizzato del processo d'integrazione, come attualmente iscritto nei Trattati. Lo scopo di un'unione sempre più stretta<sup>68</sup> mal si addice alla creazione di un nuovo soggetto europeo al suo interno diviso in due differenti unità, la cui stretta (e astratta) complementarità risulti comunque operativamente contraddetta dal non condividere *ab initio* i medesimi obiettivi.

Ecco, dunque, che accordi di cooperazione rafforzata bilaterale fra Paesi che si facciano portatori di una comune idea di integrazione possono offrire un forte contributo alla causa evolutiva dell'Unione europea nella sua attuale configurazione. Molto, ovviamente, dipenderà dai termini del loro contenuto, così come da quanti e quali potrebbero essere i Paesi sottoscrittori, specialmente perché in ragione di ciò dipenderà la loro capacità d'influenza nei riguardi delle altre parti non aderenti, ma che comunque potrebbero beneficiare degli stessi, intervenendo adesivamente per adoperarsi fattivamente al conseguimento della medesima progettualità. Al tempo stesso, non andrebbe aprioristicamente demonizzata neppure la eventuale "proliferazione", seppur contenuta, di tali accordi fra questi Paesi, in specie qualora ciò avvenisse secondo una organizzazione sistematica che consenta loro di fare rete. Una sorta di sovrastruttura dalla portata giuridicamente rilevante nei vicendevoli rapporti binari che sostanzialmente sempre più la preventiva definizione di posizioni forti, strutturate e precedentemente condivise, tali da poter essere riversate sul tavolo della complessa e articolata contrattazione in sede europea.

Riporre in essi una speranza quasi-salvifica per la ripresa del progetto europeo, tuttavia, sarebbe un errore, per almeno due ordini di ragioni. Per prima cosa, infatti, anche dopo la loro conclusione, la loro concreta implementazione – e lo stesso vale per il Trattato del Quirinale – sarebbe fortemente dipendente dalla volontà politica di partecipanti. Una volontà politica che, ovviamente, non è definibile una volta per tutte al momento della sottoscrizione e che al suo mutare può pregiudicare, anche in maniera decisiva, l'efficacia dei suoi contenuti, al punto da vanificarne la funzione. Ciò detto, e in seconda battuta, non bisogna mai dimenticare che per quanto riguarda il fronte dell'integrazione, qualora essa faccia parte dei suoi contenuti, detti strumenti intervengono (per lo più) in chiave sussidiaria, ossia a rafforzare un'intesa che molto spesso si è già rivelata minoritaria o che ha comunque mostrato segni di debolezza rispetto alla rivendicazione di una *leadership* forte all'interno dei processi decisionali dell'Unione. Di conseguenza, è di per sé molto probabile andrà incontro a percettibili difficoltà che, una volta ancora, risulterebbero lo specchio della mancanza di unitarietà rispetto alla condivisione del percorso da seguire.

Restano, ciononostante, uno strumento indubbiamente interessante e carico di potenzialità che il tempo, e solo quest'ultimo, permetterà in un modo o nell'altro di sperimentare. Ciò, anche al fine di capire, se in ultimo potranno divenire fonte di miglioramento dell'Unione europea per come la conosciamo oggi, o se al contrario, saranno destinati a trasformarsi in primigenie piattaforme programmatiche verso un'Europa del tutto diversa, magari a più velocità.

---

<sup>68</sup> In proposito, fra le altre decisioni, si veda Corte di Giustizia, Seduta Plenaria, Causa C-621/18, *Andy Wightman et. al. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, 10 dicembre 2018, p.to 67.

ABSTRACT: *The Quirinal Treaty and the Prospects of the Supranational Integration Process*

The essay addresses the issue of the Quirinal Treaty in the framework of its possible role in the European Union integration process. First, an attempt will be made to understand how the instrument can be placed side by side with the proper institutions of European law aimed at ensuring differentiated integration among member countries, which is increasingly seen as the highroad of the European evolutionary process. Subsequently, we will go more deeply into the contents of the treaty, analyzing its strengths and limitations to its effective implementation, given the possible political differences between the parties that signed it, as well as the decision-making rules of the European institutions. Finally, starting from the suggestive hypothesis of a possible multi-speed evolution of the European Union, some thoughts will be advanced as to whether a treaty such as the one under consideration could be a useful attempt to evolve the European Union on the basis of how we know it today, or the programmatic platform for something different.