



## Riforma dell’Unione e integrazione differenziata: l’eterno ritorno di un binomio classico

**Alberto Miglio\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Riforma dell’Unione e integrazione differenziata: un binomio classico. – 3. I cerchi concentrici e la condizione di Stato membro associato nel rapporto del gruppo di lavoro franco-tedesco sulle riforme. – 4. Riformare l’Unione... con un accordo *inter se*? – 5. Conclusioni.

**1.** Il rilancio del processo di allargamento ha riproposto con urgenza il tema delle riforme istituzionali dell’Unione europea, dopo una lunga stasi su entrambi i fronti. È un dato di fatto che in una Unione composta da ventisette Stati membri riformare i Trattati istitutivi è diventato un compito assai arduo, per via del potere di veto che ciascuno Stato membro conserva sia sulla conclusione del nuovo trattato sia in fase di ratifica. Alla luce dell’esperienza storica – il fallimento del Trattato che istituisce una costituzione per l’Europa e il travagliato percorso di ratifica del Trattato di Lisbona – si è quindi ipotizzato che fosse finita

---

\* Ricercatore di Diritto dell’Unione europea nel Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino.

la fase delle riforme di ampia portata e che le revisioni del diritto primario sarebbero state limitate in futuro a emendamenti selettivi e circoscritti, realizzati con procedura semplificata o mediante accordi di adesione<sup>1</sup>.

Forse questa previsione è tuttora corretta, ma il dibattito sulle riforme dell’Unione, pressoché sopito per un quindicennio, ha ripreso vigore<sup>2</sup>, coinvolgendo anche importanti attori istituzionali. A metà del mese di settembre si sono registrati due iniziative di rilievo. Il primo è la presentazione alla Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo di un progetto di revisione predisposto dagli europarlamentari Guy Verhofstadt (Renew), Sven Simon (PPE), Gabriele Bischoff (S&D), Daniel Freund (Verdi/ALE) e Helmut Scholz (La Sinistra), sul quale la commissione parlamentare si dovrebbe pronunciare nel mese di ottobre in vista della sottoposizione alla plenaria nella prima metà di novembre<sup>3</sup>. Se il Parlamento, come è prevedibile, approverà la proposta, si aprirà formalmente un procedimento di revisione.

Pochi giorni dopo, il 18 settembre scorso, è stato pubblicato il rapporto sulle riforme istituzionali nell’Unione europea redatto da un gruppo di lavoro nominato dai governi francese e tedesco<sup>4</sup>. Malgrado si tratti dell’opera di un gruppo di esperti indipendenti, le cui opinioni non riflettono necessariamente quelle dei governi che li hanno nominati, il rapporto dà il polso di un rinnovato interesse per le riforme dell’Unione

---

<sup>1</sup> S. PEERS, *The Future of EU Treaty Amendments*, in *Yearbook of European Law*, vol. 31, 2012, p. 18.

<sup>2</sup> Ancor prima che la guerra in Ucraina riproponesse con urgenza il tema dell’allargamento, la prospettiva di una riforma dei Trattati era stata riaperta dai lavori della Conferenza sul futuro dell’Europa: v. G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell’Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di AISDUE*, n. 1, 2021, p. 13 ss. Per una interessante analogia tra la fase attuale del processo di integrazione europea e la fase di cosiddetta “revisione semi-permanente” (1986-2007) v. M. DAWSON, *The National Case for Reforming the EU Treaties*, in *verfassungsblog.de*, 23 May 2023.

<sup>3</sup> Progetto di relazione sulle proposte del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati (2022/2051(INL)), [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), su cui v. L. LIONELLO, *A Leap Towards Federalisation?*, in *verfassungsblog.de*, 22 September 2023.

<sup>4</sup> Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).

europea ben oltre i confini dell'accademia, confermato anche da un certo riscontro nell'opinione pubblica<sup>5</sup>.

Tanto l'iniziativa del Parlamento europeo quanto il rapporto franco-tedesco affrontano una varietà di problemi complessi, come la salvaguardia dei valori e dello Stato di diritto, l'evoluzione delle competenze dell'Unione e l'adeguamento delle procedure decisionali a una compagine più vasta di Stati membri. Su alcuni di essi vi sono sostanziali analogie tra i due documenti, pur nella loro diversa origine e impostazione di fondo. Vi è tuttavia un tema che, marginale nella proposta all'esame del Parlamento, è centrale nel rapporto del gruppo di esperti franco-tedesco: il ricorso all'integrazione differenziata.

2. È nell'ordine delle cose che con il dibattito sull'allargamento e sulla revisione dei Trattati riemerge anche il tema dell'integrazione differenziata. Dal Trattato di Maastricht in poi, la suggestione delle geometrie variabili ha in effetti accompagnato ogni tappa del processo di approfondimento dell'integrazione ed è stata formalizzata in istituti giuridici che hanno progressivamente reso la differenziazione parte integrante della costruzione europea<sup>6</sup>. Per un verso, mentre all'approfondimento si accompagnava l'allargamento della compagine degli Stati membri, la differenziazione poteva consentire a gruppi di Stati di progredire a ritmi diversi verso obiettivi comuni, secondo uno schema "a più velocità" che tenesse conto dell'esistenza di diverse condizioni di partenza. La gradualità nella costruzione dell'unione economica e monetaria e la previsione di deroghe all'ingresso nell'euro rispondevano a questa logica, come pure le deroghe all'applicazione di parti dell'*acquis* negli Stati di nuova adesione, temporanee ma spesso di portata assai ampia e di lunga durata, specialmente in occasione delle ultime tappe dell'allargamento – basti pensare alla perdurante

---

<sup>5</sup> In Italia, v. L. REICHLIN, *Allargamento e riforme, l'Europa (stanca) non rallenti*, in *Il Corriere della Sera*, 23 settembre 2023.

<sup>6</sup> V., *ex multis*, B. DE WITTE, *An Undivided Union? Differentiated Integration in Post-Brexit Times*, in *Common Market Law Review*, vol. 55, 2018, p. 227 ss.; P. DE PASQUALE, *L'Unione europea e le nuove forme di integrazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, p. 671 ss.; B. DE WITTE, *The Elusive Unity of the EU Legal Order after Maastricht*, in M. DE VISSER, A. P. VAN DER MEI (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastricht*, Antwerp, 2014, p. 53 ss.

esclusione della Romania e della Bulgaria dallo spazio Schengen a oltre sedici anni dall’adesione.

Per altro verso, l’integrazione differenziata ha anche offerto la chiave per conciliare divergenze tra gli Stati membri circa alcuni obiettivi del processo di integrazione o al metodo da seguire per raggiungerli<sup>7</sup>. A questa funzione hanno assolto le esenzioni stabilite, per lo più nell’interesse del Regno Unito e della Danimarca, rispetto all’adozione della moneta unica, alla partecipazione all’*acquis* di Schengen, allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e alle azioni in materia di difesa<sup>8</sup>. Le cooperazioni rafforzate, che pure istituiscono una differenziazione relativamente a singole misure e non per intere materie, nella prassi hanno talvolta risposto a esigenze simili, permettendo, in settori in cui vige il criterio dell’unanimità, di aggirare il veto di qualche Stato membro dovuto a riserve di carattere costituzionale<sup>9</sup>.

Il panorama complessivo dell’integrazione differenziata è peraltro più ampio rispetto agli strumenti espressamente previsti nei Trattati. Gli Stati membri che desiderino stabilire tra loro una qualche forma di cooperazione possono farlo anche al di fuori della cornice dell’Unione europea, mediante un accordo internazionale, a condizione di non incidere sulle competenze esclusive dell’organizzazione e di rispettare il diritto dell’Unione. In più occasioni accordi siffatti sono serviti a perseguire, entro un gruppo ristretto di Stati membri, obiettivi

---

<sup>7</sup> Nella letteratura politologica, questa vocazione dell’integrazione differenziata viene qualificata come “costituzionale” e contrapposta alla differenziazione “strumentale” di carattere temporaneo: v. F. SCHIMMELFENNIG, T. WINZEN, *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, n. 2, 2014, p. 354 ss.

<sup>8</sup> Si vedano i protocolli nn. 15, 19, 21, 22 allegati ai Trattati. Oltre che al Regno Unito, i protocolli nn. 19 e 21 si applicavano – e continuano ad applicarsi tuttora – all’Irlanda, ma per una ragione diversa: l’associazione dell’Irlanda al Regno Unito nell’*opt-out* rispondeva infatti all’esigenza di assicurare l’allineamento normativo in materia di circolazione delle persone necessario a preservare il funzionamento della *Common Travel Area* tra i due Paesi (v. E. FAHEY, *Swimming in a Sea of Law: Reflections on Water Borders, Irish (-British)-Euro Relations and Opting-Out and Opting-In after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, vol. 47, n. 3, 2010, p. 673 ss.).

<sup>9</sup> V., ad es., con riguardo alla cooperazione rafforzata in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, J. J. KUIPERS, *The Law Applicable to Divorce as a Test Ground for Enhanced Cooperation*, in *European Law Journal*, vol. 18, n. 2, p. 201 ss.

strettamente connessi al processo di integrazione europea – come nel caso degli accordi di Schengen o del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità – operando dunque come strumenti di integrazione differenziata<sup>10</sup>.

Se poi si volge lo sguardo oltre i confini dell’Unione, gli accordi internazionali sono il mezzo impiegato per estendere l’applicazione di una parte dell’*acquis* dell’Unione a taluni Stati terzi, generando forme di integrazione senza *membership*<sup>11</sup> che parte consistente della dottrina riconduce al fenomeno dell’integrazione differenziata<sup>12</sup>.

A ben vedere, le tappe più recenti nel cammino dell’integrazione europea sembrano avere posto ai margini l’integrazione differenziata. Vi ha certamente contribuito il recesso del Regno Unito, dal quale sono sempre provenute le maggiori resistenze all’espansione delle competenze dell’Unione e al rafforzamento delle istituzioni sovranazionali<sup>13</sup>. È anche per questa ragione che il piano *Next Generation EU*, in particolare, è stato adottato per tutta l’Unione europea anziché come un progetto per la sola area dell’euro, esprimendo una scelta netta in favore del metodo dell’integrazione uniforme<sup>14</sup>. In circostanze come quelle attuali, caratterizzate dalla necessità di preparare l’Unione a una nuova tappa dell’allargamento e da resistenze tra gli Stati membri al rafforzamento della dimensione sovranazionale dell’integrazione, è nondimeno diffusa la percezione

---

<sup>10</sup> Per una panoramica degli accordi che realizzano una “esternalizzazione” dell’integrazione europea v. E. PISTOIA, *Limiti all’integrazione differenziata dell’Unione europea*, Bari, 2018, p. 13 ss.

<sup>11</sup> Per questa formula e per una ricognizione delle diverse esperienze, v. F. MAIANI, R. PETROV, E. MOULIAROVA, *European Integration Without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*, in *Policy Brief*, n. 10, 2009.

<sup>12</sup> V. M. RABINOVYTCH, A. PINTSCH, *EU External Differentiated Integration and Compliance: Theoretical and Legal Aspects*, in B. LERUTH, S. GÄNZLE, J. TRONDAL (eds.), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, London, 2022, p. 99 ss.; L. PEDRESCHI, J. SCOTT, *External Differentiated Integration: Legal Feasibility and Constitutional Acceptability*, in *Policy Brief*, n. 27, 2022; A. OTT, *A Flexible Future for the European Union: The Way Forward or a Way Out?*, in S. BLOCKMANS, S. PRECHAL (eds.), *Reconciling the Deepening and the Widening of the European Union*, The Hague, 2007, p. 131 ss., spec. p. 142 ss.

<sup>13</sup> V. B. MARTILL, *Unity over Diversity? The Politics of Differentiated Integration after Brexit*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 43, n. 8, 2021, p. 973 ss.

<sup>14</sup> V. B. DE WITTE, *The European Union’s Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, vol. 58, n. 3, 2021, p. 679.

che quel metodo non basti più o non sia perseguibile fino in fondo. E allora si ritorna a immaginare architetture costituzionali a geometrie variabili.

3. Così ha fatto anche il gruppo di lavoro franco-tedesco, che ha esplorato il tema in modo piuttosto analitico, vagliando diverse opzioni e provando a immaginare un quadro di insieme. In sintesi, il rapporto suggerisce una costruzione articolata in quattro cerchi concentrici, da un nucleo più strettamente integrato a una periferia vasta ma legata da rapporti di cooperazione più laschi e senza un vincolo all'*acquis* dell'Unione. L'idea non è nuova<sup>15</sup>, ma non è finora mai stata tradotta in pratica perché l'evoluzione storica dell'integrazione differenziata ha dato origine a un quadro assai meno organico, caratterizzato da una pluralità di schemi eterogenei, ciascuno eccezionale rispetto alla regola generale dell'integrazione uniforme.

Una prima proposta contenuta nel rapporto è innovativa, sicuramente dal punto di vista lessicale ma in parte anche nei contenuti, è l'introduzione dello *status* di membro associato, che corrisponderebbe al terzo, partendo dal centro, dei quattro cerchi concentrici. Mentre i primi due cerchi raggrupparebbero gli Stati membri e il quarto, limitato alla cooperazione politica, coinciderebbe con la Comunità politica europea di recente creazione<sup>16</sup>, nel terzo cerchio ricadrebbero gli Stati terzi interessati a partecipare al mercato unico e ad alcune politiche ad esso ancillari, non vincolati all'obiettivo dell'integrazione "sempre più stretta"<sup>17</sup>. A titolo esemplificativo, il rapporto menziona come possibili

---

<sup>15</sup> Si tratta, nei suoi elementi essenziali, di uno dei principali modelli proposti nel dibattito politico che precedette i negoziati per il Trattato di Amsterdam, accanto allo schema dell'Unione "a più velocità" e dell'integrazione *à la carte*. Il raffronto tra questi tre modelli ha da subito attratto l'interesse della dottrina politologica e continua tuttora a influenzare le riflessioni sull'integrazione differenziata: v. D. THYM, *Competing Models for Understanding Differentiated Integration*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Differentiation: The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham, 2017, p. 28 ss.; A. STUBBS, *A Categorization of Differentiated Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n. 2, 1996, p. 283 ss.

<sup>16</sup> Sulla Comunità politica europea e sulla sua possibile evoluzione, anche in rapporto all'Unione europea, v. S. GUIASHVILI, *The European Political Community: A Forum in Search of a Role*, in *Policy Brief*, n. 11, 2023.

<sup>17</sup> Il richiamo è alla "creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa" di cui al preambolo e all'art. 1, secondo comma, TUE.

partecipanti al terzo cerchio gli Stati terzi parti contraenti all'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera e il Regno Unito<sup>18</sup>. Rispetto ai modelli attuali, la condizione di Stato membro associato immaginata dal rapporto presenterebbe un più forte legame con l'apparato istituzionale dell'Unione, perché includerebbe il diritto di partecipare, senza diritto di voto, ai lavori del Consiglio – ma non di eleggere membri nel Parlamento europeo o di esprimere un membro della Commissione – e la soggezione alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Allo schema dei cerchi concentrici il rapporto associa l'idea della permeabilità dei cerchi: in particolare, uno Stato membro che desiderasse ridurre il proprio coinvolgimento nel processo di integrazione sovranazionale potrebbe transitare dal secondo al terzo cerchio, passando dalla pienezza della *membership* alla condizione di Stato membro associato<sup>19</sup>. Per come è immaginato lo *status* di membro associato, questa prospettiva di disintegrazione parziale appare tuttavia scarsamente appetibile per gli Stati membri e dunque, in definitiva, poco realistica. Non è infatti chiaro quale possa essere l'interesse a recedere dall'Unione per divenirne membro associato. Non soltanto la prassi mostra come gli Stati membri cerchino per lo più di evitare la formazione di avanguardie alle quali non partecipano, sia per il timore di perdere potere negoziale sia per la preoccupazione di essere percepiti come membri di seconda categoria, e preferiscano solitamente partecipare a tali forme di cooperazione ristretta, al limite per poterne frenare lo sviluppo<sup>20</sup>. Inoltre, uno Stato membro non avrebbe nulla da guadagnare a cadere in una condizione nella quale, non molto

<sup>18</sup> Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, cit., p. 35.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 35 ss.

<sup>20</sup> L'esempio più evidente, nella prassi recente, è offerto dall'instaurazione della cooperazione strutturata permanente nel dicembre 2017 (decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti). Se si escludono la Danimarca, che non avrebbe potuto partecipare per via dell'*opt-out* previsto dall'art. 5 del protocollo n. 22, e il Regno Unito, che allora era in procinto di recedere dall'Unione, nessuno Stato membro a parte Malta ha voluto restare fuori dal cerchio degli Stati partecipanti (v. S. BLOCKMANS, *The EU's Modular Approach to Defence Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?*, in *Common Market Law Review*, vol. 55, n. 6, p. 1811 ss.).

diversamente dai Paesi terzi del SEE, sarebbe vincolato ad applicare una parte consistente del diritto dell’Unione senza poter partecipare in modo pieno alla sua formazione e rimarrebbe inoltre soggetto alla giurisdizione della Corte di giustizia. Così concepito, peraltro, lo *status* potrebbe non essere desiderabile neppure per gli Stati terzi che intrattengono rapporti stretti con l’Unione europea: forse lo sarebbe per Norvegia, Islanda e Liechtenstein, la cui posizione in quanto membri del SEE non è nella sostanza molto difforme, ma difficilmente, pur in una fase di distensione dei rapporti<sup>21</sup>, per un Paese come il Regno Unito il cui recesso dall’Unione è stato in larga parte funzionale a emanciparsi dalla giurisdizione della Corte di giustizia.

Per gli Stati membri contrari a modifiche dei Trattati che comportino una espansione delle competenze dell’Unione o un rafforzamento dei poteri delle istituzioni sovranazionali, una soluzione più realistica, qualora si aprisse effettivamente la prospettiva di riforme di ampio respiro, potrebbe consistere nella negoziazione di meccanismi di *opt-out*, come quelli che hanno interessato il Regno Unito e tuttora si applicano all’Irlanda e alla Danimarca. In tal caso si porrebbero due problemi principali. Innanzitutto, gli Stati membri interessati potrebbero essere tentati di perseguire per questa via una parziale disintegrazione, svincolandosi da una parte dell’*acquis* dell’Unione oggi applicabile nei loro confronti, ad esempio allo scopo di riacquistare un più ampio margine di manovra nel controllo dei flussi migratori. Una soluzione di questo tipo, per quanto controversa e ritenuta anche nel rapporto franco-tedesco praticabile soltanto in presenza di modifiche che dotassero l’Unione di nuove competenze o segnassero il passaggio dall’unanimità alla maggioranza qualificata<sup>22</sup>, non sarebbe inedita, dal momento che il protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato di Lisbona consentiva al Regno Unito di ripudiare in blocco

---

<sup>21</sup> Si veda, in particolare, l’accordo sull’applicazione del Protocollo sull’Irlanda del Nord, annunciato alla fine di febbraio del 2023 (v. Windsor Political Declaration by the European Commission and the Government of the United Kingdom, [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu)), sul cui rilievo nelle relazioni bilaterali tra Unione europea e Regno Unito v. *Editorial Comments: Unfinished Brexit business: The Windsor Framework on the Northern Ireland Protocol*, in *Common Market Law Review*, vol. 60, n. 5, 2023, p. 1217 ss., spec. p. 1225 ss.

<sup>22</sup> Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, cit., p. 6 (“opt-outs should only be granted when deepening integration or extending QMV”).



l'*acquis* dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, facendo oltretutto salva la facoltà di vincolarsi selettivamente ad alcune misure. Specialmente in un caso siffatto – ma anche in relazione a regole di *opt-out* che valessero solo per il futuro – si porrebbe il problema di come preservare la coerenza dell'ordinamento dell'Unione in generale, dell'*acquis* settoriale e del diritto dell'Unione applicabile allo Stato interessato. Da questo punto di vista, il rapporto opportunamente annovera il rispetto dell'*acquis*, anche con riguardo al principio dello Stato di diritto, e l'integrità delle politiche e azioni dell'Unione come principi da salvaguardare in tutti i casi di ricorso alla differenziazione<sup>23</sup>.

4. Il secondo elemento di considerevole originalità della proposta è l'apertura nei confronti degli accordi *inter se*, almeno come soluzione di ripiego in caso di stallo nel processo di revisione dei Trattati<sup>24</sup>. È risaputo che le istituzioni sovranazionali e la dottrina guardano per lo più a questa forma di differenziazione con sospetto, perché aggira le istituzioni sovranazionali e trasferisce la decisione in un circuito intergovernativo, meno trasparente e con minori garanzie di partecipazione democratica<sup>25</sup>.

Per introdurre le modifiche suggerite, il parere caldeggia il ricorso alla procedura ordinaria di revisione (art. 48, parr. 2-5). In subordine, suggerisce di introdurre emendamenti ai Trattati contestualmente all'ammissione dei nuovi Stati membri, mediante accordo di adesione, o per mezzo di un "accordo quadro" su adesione e riforme, che servirebbe da un lato a raggiungere un accordo tra gli Stati membri sulle modifiche ai Trattati istitutivi, dall'altro a definire la cornice per la successiva adesione di nuovi Stati in momenti diversi<sup>26</sup>. L'introduzione

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 39 ss.

<sup>24</sup> In dottrina, per una proposta simile, v. F. FABBRINI, *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, in *europeanpapers.eu*, vol. 5, n. 2, 2020, p. 963 ss.

<sup>25</sup> V., *ex multis*, U. VILLANI, *Il cammino europeo tra crisi e sviluppi*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2023, p. 30; L. S. ROSSI, "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2012, p. 299 ss.

<sup>26</sup> Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, cit., p. 31.

di emendamenti al TUE e al TFUE nel quadro della procedura di adesione è certamente possibile: è lo stesso art. 49, secondo comma, TUE a indicare che l’accordo di adesione include “gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l’Unione, [...] determinati” dall’ammissione dei nuovi membri. Stando al tenore letterale della disposizione e sulla base di una ricostruzione sistematica dei rapporti tra gli articoli 48 e 49 TUE, sembra tuttavia dover sussistere un nesso ragionevolmente stretto tra le modifiche ai Trattati e l’ingresso di nuovi Stati nell’Unione<sup>27</sup>. In assenza di precedenti rilevanti, poiché finora sono stati introdotti in questo modo soltanto adattamenti di dettaglio strettamente dipendenti dall’adesione di nuovi membri, mai invece modifiche di portata e incidenza significative, questo requisito potrebbe indurre a limitare la portata degli emendamenti.

Con un certo realismo, il parere riconosce che le proposte di modifica potrebbero comunque arenarsi di fronte all’opposizione di qualche Stato, dal momento che sia le procedure di revisione previste dall’art. 48 TUE sia la procedura di adesione richiedono il consenso unanime degli Stati membri e la ratifica del Trattato – o l’approvazione delle modifiche apportate con procedure di revisione semplificata ai sensi dell’art. 48, par. 6, TFUE – da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali. In un siffatto scenario, come via per superare l’*impasse* determinato dalla mancanza dell’accordo unanime degli Stati membri sul testo del Trattato modificativo o da uno stallo nel processo di ratifica, viene suggerita la conclusione di un trattato tra gli Stati membri favorevoli che recepisca gli emendamenti concordati.

Una soluzione di questo tipo potrebbe conciliare diversi orientamenti degli Stati membri rispetto alla revisione dei Trattati e superare l’ostacolo dell’unanimità, ma solleverebbe anche diversi problemi delicati, come riconosciuto dagli stessi autori del rapporto<sup>28</sup>, e limiterebbe fortemente la portata delle riforme realizzabili.

Il limite più severo a quanto si può fare con un trattato *inter se* consiste nella necessaria subordinazione degli accordi tra Stati membri

---

<sup>27</sup> V. S. PEERS, *The Future of EU Treaty Amendments*, cit., p. 48 ss.

<sup>28</sup> Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, cit., p. 32.

al diritto dell'Unione. Nell'ordinamento internazionale, la regola generale sui rapporti tra due trattati aventi una diversa compagine soggettiva – il trattato posteriore vincolando soltanto alcune delle parti al trattato anteriore – è quella codificata all'art. 30, par. 4, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Secondo questa disposizione, nei rapporti tra le parti a entrambi i trattati prevale il trattato posteriore, mentre il trattato anteriore continua ad applicarsi nei rapporti tra Stati che sono parti al trattato posteriore e Stati vincolati al solo trattato anteriore. Il criterio della prevalenza del trattato ristretto posteriore non trova tuttavia applicazione nell'ordinamento dell'Unione europea, nel quale il rapporto è alterato dal principio del primato del diritto dell'Unione sugli accordi tra Stati membri<sup>29</sup>. Questa regola di conflitto speciale è un riflesso del principio del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno degli Stati membri, al quale consegue quasi per necessità logica. Difatti, se gli Stati membri non possono adottare unilateralmente atti che contrastino con il diritto dell'Unione o vi derogano, neppure possono due o più Stati membri darsi regole in contrasto con i Trattati europei o con fonti di diritto derivato mediante la conclusione di accordi internazionali. Se così non fosse, gli Stati membri sarebbero liberi di sottrarsi alla prevalenza del diritto dell'Unione semplicemente concludendo accordi internazionali tra loro anziché adottando unilateralmente atti di diritto interno. E in effetti la giurisprudenza della Corte di giustizia ha da tempo chiarito che il diritto dell'Unione prevale sugli accordi *inter se*<sup>30</sup>, statuizione che trova peraltro ampia conferma nella prassi degli Stati membri<sup>31</sup>. Nei

---

<sup>29</sup> V., *ex multis*, D. THYM, *Competing Models for Understanding Differentiated Integration*, cit., p. 53 ss.; B. DE WITTE, *Old-Fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union*, in G. DE BÚRCA, J. SCOTT (eds.), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?*, Oxford, 2000, p. 45 ss.; L. S. ROSSI, *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000, p. 271.

<sup>30</sup> V. sentenza della Corte del 28 gennaio 1986, causa 270/83, *Commissione c. Francia*, punto 26; del 27 settembre 1988, causa 235/87, *Matteucci*, punto 14; del 21 settembre 1999, causa C-307/97, *Saint-Gobain*, punto 57; del 15 gennaio 2002, causa C-55/00, *Gottardo*, punto 33.

<sup>31</sup> Si vedano in proposito le disposizioni contenute in accordi tra Stati membri che subordinano l'efficacia dell'accordo alla compatibilità con il diritto dell'Unione e, in alcuni casi, prescrivono di interpretarne le disposizioni alla luce di quest'ultimo: ad es., l'art. 134 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen; l'art. 47, par. 1, del Trattato di Prüm; l'art. 2, par. 2, del Trattato sulla stabilità, il coordinamento

rapporti tra Stati membri, il trattato ristretto più recente trova applicazione, in deroga al criterio codificato nella Convenzione di Vienna, soltanto se e nella misura in cui è compatibile con il diritto (primario e derivato) dell’Unione europea.

Poiché gli accordi tra Stati membri non possono derogare al diritto dell’Unione, indipendentemente dalla connessione che presentano con l’ordinamento dell’Unione e con lo sviluppo del processo di integrazione europea, mediante accordi *inter se* è possibile rafforzare l’integrazione tra gruppi di Stati membri in certi settori, ma poco può essere fatto per adattare il sistema istituzionale e le procedure decisionali dell’Unione europea<sup>32</sup>. Da questo punto di vista, ci si scontra in effetti con un paradosso: quanto più il processo di integrazione avanza e l’Unione esercita le sue competenze, tanto più si restringe lo spazio per accordi tra Stati membri, anche se tali accordi servono a far progredire l’integrazione europea.

Per quanto riguarda la semplificazione delle procedure decisionali, ad esempio, gli Stati membri del cerchio ristretto potrebbero impegnarsi a non esercitare il potere di veto nelle materie nelle quali il TUE o il TFUE prevede che il Consiglio decida all’unanimità. Si tratterebbe tuttavia di un vincolo non coercibile all’interno del sistema dell’Unione e in ogni caso operante solo tra le parti all’accordo *inter se*, che lascerebbe intatto il potere di veto degli altri Stati membri. Ovviamente non sarebbe possibile modificare né le procedure decisionali – ad esempio espandendo i poteri del Parlamento europeo o l’ambito applicativo della procedura legislativa ordinaria – né quelle previste dall’art. 7 TUE per reagire a una violazione o minaccia di violazione dei valori dell’Unione da parte di uno Stato membro.

Mediante un trattato *inter se* potrebbero essere create nuove risorse comuni per gli Stati membri che ne fossero parti. A ben vedere, per istituire un bilancio aggiuntivo “differenziato”, comune solo ad alcuni Stati membri, probabilmente non vi sarebbe neppure bisogno di un nuovo trattato, perché già oggi il diritto primario consente di istituire

---

e la *governance* nell’unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*); l’art. 20 dell’accordo su un Tribunale unificato dei brevetti; l’art. 2 dell’accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico.

<sup>32</sup> V. B. DE WITTE, *Overcoming the Single Country Veto in EU Reform?*, in *europeanpapers.eu*, vol. 5, n. 2, 2020, p. 983 ss.

una capacità fiscale e nuove risorse per l'area dell'euro<sup>33</sup>. Se si perseguisse questo obiettivo mediante un accordo tra Stati membri, al di fuori delle procedure di revisione dei Trattati, le nuove risorse dovrebbero confluire in un bilancio separato rispetto a quello dell'Unione europea. La loro gestione potrebbe essere affidata a istituzioni dell'Unione, purché i nuovi compiti non snaturino le attribuzioni loro conferite dal TUE e dal TFUE<sup>34</sup>.

Infine, in termini più generali, tutte le politiche e azioni intraprese dal gruppo ristretto sulla base dell'accordo *inter se* dovrebbero essere compatibili con il diritto dell'Unione. Oltre a prevedere una esplicita clausola di compatibilità, si dovrebbe riflettere sui meccanismi più idonei per assicurare un coordinamento efficace tra i due cerchi.

È peraltro evidente che la complessità dei rapporti tra l'Unione attuale e l'integrazione più stretta mediante un accordo che intervenisse tra un gruppo di Stati membri non solleverebbe unicamente difficoltà tecnico-giuridiche, ma anche serie questioni di legittimazione democratica<sup>35</sup>. Si è del resto da tempo sostenuto che la sfida più delicata posta dall'integrazione differenziata consisterebbe, più ancora che nella garanzia della coesistenza tra il diritto "differenziato" e quello applicabile in tutti gli Stati membri – coesistenza che l'ordinamento dell'Unione ha finora saputo assicurare in modo soddisfacente, senza frammentarsi in una Europa "of bits and pieces"<sup>36</sup> – nel rendere

---

<sup>33</sup> V. F. FABBRINI, *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, in-depth analysis requested by the AFCO Committee of the European Parliament, PE 608.862, 2019, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu); F. CROCI, *Un bilancio "aggiuntivo" per l'eurozona? Proposte, problemi e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 21, 2014, p. 1 ss.

<sup>34</sup> V. sentenza della Corte del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 158. Sull'applicazione di questo *test*, v. A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 196 ss.; S. PEERS, *Towards a New Form of EU Law: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 9, n. 1, p. 37 ss.

<sup>35</sup> Cfr. L. S. ROSSI, *Intégration différenciée au sein et à l'extérieur de l'Union: de nouvelles frontières pour l'Union?*, in G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (sous la direction de), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, 2007, p. 1232.

<sup>36</sup> V. D. CURTIN, *From a Europe of Bits and Pieces to a Union of Variegated Differentiation*, in *Working Paper*, n. 37, 2020.

comprensibile ai cittadini un sistema caratterizzato da un alto tasso di differenziazione e dalla complessità che ne consegue<sup>37</sup>.

5. La cautela di molti governi nazionali rispetto alla prospettiva di una revisione dei Trattati e la freddezza con cui è stata finora accolta l'iniziativa del Parlamento europeo<sup>38</sup> lasciano presagire che l'avvio di una nuova fase di revisione dei Trattati, pur avvertita da più parti come necessaria, non sarà scontata. Se però si aprirà questa prospettiva, senza limitarsi a modifiche selettive e di portata ridotta, è probabile che l'integrazione differenziata sarà al centro dell'attenzione. È altrettanto probabile che gli schemi classificatori e le semplificazioni – come i cerchi concentrici o le velocità multiple – non saranno di grande utilità e che la differenziazione, se si seguirà questa via, assumerà forme più variegata e complesse, come del resto è sempre avvenuto nella storia dell'integrazione europea. Di fronte a tale scenario, è opportuno riflettere sulle regole e sui meccanismi necessari a garantire l'osservanza dei principi “di struttura” che tengono insieme il sistema<sup>39</sup>. È certamente positivo che anche il rapporto individui questa esigenza, elencando una serie di principi – per la verità già sottesi agli strumenti di integrazione differenziata oggi previsti dai Trattati – tra i quali figurano il rispetto dell'*acquis* e dell'integrità del quadro istituzionale e l'apertura a tutti gli Stati membri delle cooperazioni più avanzate<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> V. D. THYM, *Supranational Differentiation and Enhanced Cooperation*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, vol. I, Oxford, 2018, p. 880 ss. Sui problemi di legittimazione democratica dell'integrazione differenziata v. anche, più diffusamente, E. O. ERIKSEN, *On the Legitimacy of Differentiated Integration*, in B. LERUTH, S. GÄNZLE, J. TRONDAL (eds.), *op. cit.*, p. 34 ss.

<sup>38</sup> V. N. VINOCOUR, *EU lawmakers pitch sweeping treaty reform*, in *Politico*, 21 September 2023, [www.politico.eu](http://www.politico.eu).

<sup>39</sup> Per questa prospettiva, ci si permette di rinviare ad A. MIGLIO, *op. cit.*, spec. p. 33 ss.

<sup>40</sup> Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, *cit.*, p. 39 ss.