

DEFICIT DEMOCRATICO E PROCEDURA DI REVISIONE DEI TRATTATI NEL PROCESSO DI COSTITUZIONALIZZAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA*

SOMMARIO: 1. Chiarimento preliminare ed inquadramento della questione. – 2. La revisione delle norme costituzionali dei trattati nelle vigenti disposizioni. – 3. (*Segue*). La procedura materiale di revisione. – 4. (*Segue*). Sulle altre forme di modifica, «piccola revisione» e poteri sussidiari. – 5. La revisione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione europea.

1. La procedura di revisione dei trattati sottolinea, più che in altri settori del diritto dell'Unione europea, ciò che in dottrina è stato più in generale definito «deficit democratico»¹; vale a dire quella particolare insufficienza di democraticità del sistema istituzionale (soprattutto) della Comunità europea, a sostanziale beneficio del ruolo sia degli Stati membri in quanto tali, sia del Consiglio istituzione com'è noto costituito «dai rappresentanti degli Stati membri a livello ministeriale» (art. 203 Ce).

Un'apparente² prevalenza, quindi, dell'azione dei governi degli Stati membri nella gestione delle politiche comuni, a detrimento della partecipazione attiva e concreta delle altre istituzioni e, soprattutto, dei cittadini dell'Unione europea che va ricordato sono soggetti dell'ordinamento comunitario³.

In questa prospettiva deficitaria, si colloca a pieno titolo il procedimento costituzionale di revisione dei trattati – che com'è noto tende a regolare *pro futuro* l'intero fenomeno – contenuto nell'art. 48 del Trattato sull'Unione europea (TUE) ed applicabile per la revisione di tutti i trattati che, nel rispetto dei loro obiettivi, governano l'integrazione europea⁴.

L'art. 48 a tal uopo predisposto, è quindi utilizzabile oltre che per il Trattato sull'Unione europea, anche per le revisioni dei trattati della Comunità europea e della Comunità europea dell'energia atomica.

Si consideri che la procedura in analisi non ha subito nella sua *ratio* sostanziali modifiche nel corso dei cinquant'anni di integrazione europea, a testimonianza del fatto che gli Stati membri non hanno mai inteso privarsi della sovranità sul controllo della revisione dei trattati, in quanto da essi ritenuta fondamentale per lo sviluppo,

* In via di pubblicazione anche negli Scritti in memoria del Prof. Vincenzo Starace.

¹ Sin dai primi momenti dell'integrazione europea con riguardo al deficit democratico comunitario, è da riscontrare un'attenzione particolare della dottrina al fenomeno, in particolare, in ordine al deficit partecipativo del Parlamento europeo al processo legislativo. Per approfondimenti, oltre alla manualistica della materia, si rinvia a U. VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in questa Rivista, 1992, p. 599ss.

² Apparente giacché non potendosi generalizzare sulla nozione di democrazia, per di più nell'ambito di un ente sovranazionale costituito da stati, istituzioni e persone, impropriamente ci si rifà a modelli conosciuti non applicabili, attesa la sua specificità, al sistema comunitario, senza considerare un parametro di valutazione proprio e diversificato. In argomento mi sia consentito il rinvio a M. FRAGOLA, *“Governance” dell'Unione europea, sovranazionalità e modelli applicabili: un tentativo di riordino alla luce della Costituzione dell'Unione europea*, in questa Rivista, 2006, p. 427ss. In argomento F. CAPELLI, *Il sistema istituzionale dell'Unione europea come fondamento di una nuova forma di democrazia*, in questa Rivista, 2004, p. 221ss.

³ Nonché destinatari finali e beneficiari del diritto comunitario e dell'Unione.

⁴ Originariamente la clausola di revisione era prevista in ogni singolo trattato: art. 96 CECA; 236 CEE e 204 CEEA o Euratom.

la sospensione o l'involuzione del processo di integrazione europea⁵.

Per analizzare correttamente la procedura di revisione dei trattati, occorre sottolineare che essa deve essere esaminata alla luce della specificità del sistema giuridico dell'Unione, come parte integrante di un ordinamento peculiare che non trova alcuna rispondenza nei sistemi e negli ordinamenti giuridici preesistenti⁶.

Va pure anticipato che il "Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", attualmente «congelato» nella delicata (e farraginoso) fase delle ratifiche nazionali, non pare modifichi sostanzialmente la *governance* dell'Unione⁷ e, in questa prospettiva, la procedura di revisione attualmente in vigore⁸.

Non senza sottolineare, peraltro, che allorché il trattato costituzionale dovesse entrare in vigore, nell'articolo IV-443 che disciplina la procedura costituzionale di revisione, sono invero rinvenibili alcune innovazioni di tutto rilievo (mi riferisco in particolare alla c.d. «Convenzione»), foriere di sviluppi futuri, delle quali si darà contezza successivamente.

Occorre inoltre, preliminarmente, sottolineare che la procedura di revisione così come oggi prefigurata, si preannuncia sostanzialmente differente rispetto alle procedure e alle regole costituzionali che, sul piano del diritto statale, sono previste dai rispettivi ordinamenti per la revisione o la modifica, totale o parziale, della propria Costituzione ovvero della *norma normarum* del proprio ordinamento giuridico⁹.

Siffatta procedura d'altro canto non appare comparabile neppure con le clausole di revisione contenute negli accordi internazionali istitutivi di organizzazioni internazionali, laddove sono gli Stati membri e soltanto costoro ad avere la competenza esclusiva ad emendare ovvero modificare il trattato in vigore nel rispetto delle regole del diritto internazionale¹⁰.

Con riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, va peraltro rilevato che la formulazione degli articoli 108 e 109 appare addirittura più flessibile della norma di cui all'art. 48 TUE, giacché si discosta dal classico principio di diritto internazionale secondo cui la modifica di un trattato può avvenire solo con il

⁵ Da ultimo si segnala l'inserimento della consultazione obbligatoria della Banca centrale europea nel caso di «modifiche» nel settore monetario. Nella formulazione dell'art. 236 CEE, peraltro, si parla specificamente di «emendamenti».

⁶ Sulla specificità e natura in particolare dell'ordinamento comunitario, nella sterminata dottrina, si vedano F. CAPOTORTI, *Il diritto comunitario dal punto di vista del giudice nazionale*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, n. 3-1977, p. 497ss.; G. BISCOTTINI, *La natura giuridica delle Comunità europee*, in *Tavole rotonde di diritto comunitario*, Milano, 1980, p. 5ss.; A. LA PERGOLA, *Unione europea tra il mercato comune e un moderno tipo di confederazione. Osservazioni di un costituzionalista*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1993, p. 1ss.; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, 5a ed., Padova, 2005, pp. 1-23; A. TIZZANO, *Codice dell'Unione europea*, 4a ed., Padova, 2005, *Presentazione*, p. IX.

⁷ In argomento L. DANIELE, *Costituzione europea e riforma istituzionale dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/06, p. 1ss.; ampi riferimenti a tutto il progetto di Costituzione in M. L. TUFANO (a cura di), *Cantiere Europa – Le riforme istituzionali dell'Unione*, Napoli, 2004.

⁸ In argomento L. S. ROSSI, *Supremazia del trattato costituzionale europeo o delle costituzioni nazionali?*, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 269ss.; P. PONZANO, *La governance europea: dal libro bianco della Commissione al Trattato costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/06, p.167ss.; D. M. VIOLA, *Interparliamentary Co-operation in the European Union: Towards Multi-level Governance*, in *European Governance. Policy Making between Politicization and Control* (Ed. G.P.E. WALZENBACH), Aldershot, 2005, p. 165ss.

⁹ Da ultimo, in argomento, S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari*, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, cit., p. 431ss. Sul primo commento al progetto di Costituzione, cfr. *Una Costituzione per la nuova Europa*, a cura del CIDE, Milano, 2003.

¹⁰ Si pensi al Cap. XVIII, artt. 108 e 109 dello Statuto delle Nazioni Unite.

consenso di tutti gli Stati contraenti¹¹. Il che appare intollerabile laddove si considerino le caratteristiche proprie dell'Unione europea e, in particolare, la «missione» del sistema comunitario in relazione agli estesi e diversificati obiettivi dell'ente sovranazionale.

2. Com'è noto, la «legge fondamentale» costitutiva di un originario ordinamento giuridico, è il documento politico contenuto all'interno di una cornice giuridica sovraordinata, quale espressione di una volontà programmatica generale, supportata da comuni valori e obiettivi generali da attuare in seguito, grazie ad una forma di governo chiaramente individuata.

Non sempre siffatto documento spiega la sua effettività appieno e la originaria volontà costituente si concretizza nel rispetto della volontà comune, così da riscontrare un'attuazione incompleta e talvolta non conforme alla volontà politica che l'ha ispirata.

Una costituzione, un trattato o una legge, rimarrebbero mere enunciazioni solenni, se non fossero attuate ed applicate correttamente rispettando la *ratio* e la volontà dei redattori (costituenti); è infatti la concreta ed effettiva applicazione, nonché lo sviluppo progressivo di siffatte norme (che scaturisce dalla loro interpretazione teleologica), che elevano il documento a testo costituzionale, non già la mera nomenclatura a qualificarne *a priori* la sua effettiva qualità e forza giuridica.

In questo senso è fondamentale l'azione positiva di una giurisdizione costituzionale che possa assicurare l'unità del diritto nella sua effettiva esplicazione. I valori, gli obiettivi e le politiche comunitarie dell'Unione europea si sviluppano, com'è noto, grazie ad un'azione costituzionale positiva e progressiva di tutti i soggetti coinvolti, dalle istituzioni comunitarie agli Stati membri¹², ma soprattutto grazie all'azione «centralizzata» di garanzia della Corte di giustizia.

L'azione della Corte infatti è rivolta ad assicurare la conforme interpretazione delle norme con riguardo agli obiettivi da raggiungere e ad assicurare il necessario controllo sulla regolare applicazione del diritto dell'Unione negli Stati membri, nella prospettiva di tutela delle posizioni giuridiche soggettive delle persone.

In siffatto contesto, così come riceve unanimi consensi la formalizzazione della Convenzione nel futuro trattato costituzionale nell'art. IV-443, benché con i limiti che vedremo, è parimenti da sostenere l'incremento del ruolo del Parlamento europeo nell'attuale procedura di revisione *ex art.* 48 TUE, oggi limitato all'adozione di un mero parere obbligatorio ma non vincolante per il Consiglio.

In questo caso, emerge chiaramente un *deficit democratico* nel sistema attualmente in vigore di revisione delle norme primarie¹³.

Occorre quindi analizzare il sistema di revisione contenuto nell'art. 48 TUE. Ricordo che la norma stabilisce che: «Il governo di qualsiasi Stato membro o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati su cui è fondata l'Unione. Qualora il Consiglio, dopo aver consultato il Parlamento europeo e, se del caso, la Commissione, esprima parere favorevole alla

¹¹ L'emendamento o la revisione infatti entrerà in vigore se adottato dall'Assemblea a maggioranza di due terzi e successivamente ratificato sempre dai due terzi dei membri delle NU. Sul punto, B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, 6a ed., Padova, 2000, p. 17.

¹² Sul punto A. PÉREZ CALVO, *Il ruolo dello Stato nell'integrazione europea*, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, cit., p. 47ss. e L. SICO, *La formazione della volontà statale da esprimere in seno al Consiglio CE*, in *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea, Atti del Convegno di Studi, Università degli Studi di Sassari*, 5-6 ottobre 2001, Torino, 2004, p. 217ss.

¹³ Su cui ampiamente U. VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, cit., p. 599ss.

convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai suddetti trattati. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario viene consultata anche la Banca centrale europea. Gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

Si tratta di una procedura specifica ed articolata che intende garantire una sostanziale «semi-rigidità» al trattato, nel suo insieme da perfezionare e migliorare soprattutto in ordine al grado di democraticità della stessa, con riguardo al ruolo ed alla partecipazione attiva del Parlamento europeo e della Commissione.

Siffatto carattere *semi-rigido* ha per logica, da un lato, la opportuna separazione della procedura di revisione delle norme costituzionali dal procedimento legislativo ordinario di formazione degli atti comunitari da parte delle istituzioni (c.d. «diritto derivato»), dall'altro, la necessaria stabilità nel tempo delle disposizioni primarie, quanto meno con riguardo ad un nucleo di norme fondamentali inderogabili.

Sotto questo profilo, non pare azzardato affermare che le cinque revisioni in più di cinquant'anni di integrazione (Atto unico europeo, Maastricht, Amsterdam, Nizza e Roma 2004)¹⁴, a fronte di un costante apprezzabile «spostamento» delle competenze dagli Stati membri all'Unione e dell'aumento del tasso di democraticità in specifici ambiti del sistema, hanno sostanzialmente garantito il principio della stabilità, grazie alla continuità di taluni principi, norme e valori fondanti dell'ordinamento giuridico-politico dell'Unione.

Principi e regole costituzionali che non possono essere modificati, se non a seguito di revisione totale dell'insieme delle norme fondamentali dell'ordinamento: mi riferisco in particolare all'impatto di talune norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, alle conseguenze dell'effetto diretto e della prevalenza del diritto comunitario, al sistema di tutela giurisdizionale dei singoli, in particolare, alla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri e della Comunità, all'affermazione della tutela dei diritti fondamentali comunitari.

A questo riguardo, la procedura di revisione *ex art. 48 TUE* può anch'essa essere modificata ma, come attentamente notato, «trattandosi di una norma fondamentale del trattato, di natura costituzionale, è necessario seguire proprio la procedura di revisione formale in esso stabilita»¹⁵.

Come ogni potere di revisione della Costituzione di uno Stato¹⁶, allorché si ritiene di attivare la procedura di modifica *ex art. 48 TUE*, occorre considerare preliminarmente l'esistenza di un nucleo essenziale di norme fondamentali che non può essere modificato (limiti sostanziali), se non con una modifica radicale della struttura precedente (principi, valori comuni, regole, obiettivi, assetto istituzionale, forma di governo, ecc.) e con il consenso unanime di tutti i soggetti costituzionali coinvolti (c.d. potere costituente).

Nell'ordinamento dell'Unione il potere di revisione è condiviso dagli Stati membri con le istituzioni comunitarie, sebbene in percentuali diverse di sovranità¹⁷.

¹⁴ Parla di «negoziato permanente» A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, p. 7.

¹⁵ S. BARIATTI, *Art. 48*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 168. La Corte di giustizia nel parere del 14 dicembre 1991, n. 1/91 sul progetto di accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), in *Raccolta*, 1991, p. I-6079, ha affermato che il sistema giurisdizionale comunitario fondato sull'art. 220 CE (ruolo e competenze della Corte) non può essere pregiudicato da un sistema giurisdizionale quale è quello previsto dal progetto di accordo SEE, in quanto contenuto in norme fondamentali dell'ordinamento insuscettibili di modificazione.

¹⁶ Su cui G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 5a ed., Padova, 2006, p.206.

¹⁷ Sulla difficile nozione di sovranità e sui suoi contenuti, cfr. G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2/06, p. 235ss.

Si tratta di una dialettica complessa¹⁸ che coinvolge positivamente e preliminarmente le istituzioni sul piano dell'iniziativa della procedura, e successivamente gli Stati membri, sul piano sostanziale, per la prescritta ratifica «conformemente alle rispettive norme costituzionali»¹⁹.

La clausola di revisione attualmente in vigore, ancorché fortemente sbilanciata sul fronte diplomatico, esprime tuttavia l'espressione più tipica della specialità della struttura dell'Unione e del suo ordinamento giuridico: sono infatti evidenti gli aspetti istituzionali tipicamente sovranazionali («comunitari») e gli aspetti intergovernativi (diplomatici) relativi ai governi degli Stati membri.

Tuttavia siffatta procedura in una Unione a 27²⁰ non appare più applicabile.

Da alcune decisioni della Corte di giustizia²¹ si evince che la procedura *ex art. 48 TUE* ha carattere obbligatorio e prevale sulla generale procedura di modifica dei trattati internazionali prevista dall'art. 40 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, giacché la norma generale di diritto internazionale si applica «salvo se non disposto diversamente».

Non v'è dubbio che trattandosi di procedura di revisione sostanzialmente *costituente*, inserita in un ordinamento così speciale quale è l'ordinamento giuridico dell'Unione, possiamo affermare che può parlarsi di procedura costituzionale di revisione formale e sostanziale, con il compito di gestire le trasformazioni normative che incidono, in tutto o in parte, sulla struttura costituzionale preesistente.

Nel processo di mutazione delle norme costituzionali – che com'è comprensibile si adegua alle trasformazioni del contesto sociale nel quale spiega i propri effetti – occorre mettere in rilievo l'importanza della giurisprudenza della Corte di giustizia nell'esercizio della suo ruolo di nomofilachia, laddove l'essenza stessa dell'esistenza e dello sviluppo dell'intero ordinamento giuridico, è assicurata proprio dalla sua attività ermeneutica, dal controllo di conformità del diritto derivato alle norme primarie o costituzionali e dalla rispondenza delle norme nazionali al diritto dell'Unione.

3. La procedura di revisione *ex art. 48 TUE* ha inizio con l'esercizio del diritto di iniziativa da parte della Commissione o di uno Stato membro, a condizione di parità.

E' questo un momento di assoluto rilievo formale e sostanziale della dialettica costituzionale, che pone l'istituzione comunitaria sullo stesso piano politico-giuridico dello Stato membro.

E' da segnalare la singolare competenza formale della Commissione a presentare proposte ed emendamenti oltre che con riguardo alle Disposizioni comuni (Titolo I) e alle Disposizioni finali (Titolo VIII), anche al di fuori del pilastro comunitario (Titolo II), vale a dire, nell'ambito del Titolo V riguardante la Politica estera e di sicurezza comune, del Titolo VI sulla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, del Titolo VII in materia di Cooperazione rafforzata²².

¹⁸ Sul punto i rilievi di G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 96.

¹⁹ La procedura prevista dall'art. IV-7 Cost. UE, sembra condividere questa prospettiva affidando, tuttavia, ad un organo *ad hoc*, la «Convenzione», il compito di redigere un testo con gli emendamenti da proporre alla conferenza intergovernativa (CIG) per la richiesta ratifica. Prevista già dal Consiglio europeo di Laeken nel 2001 la Convenzione Giscard d'Estaing ha presentato un testo di base alla Conferenza intergovernativa del 2004. Cfr. il sito dell'Unione <http://european-convention.eu.int>

²⁰ Stante l'ingresso il 1° gennaio 2007 di Romania e Bulgaria.

²¹ Sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne II*, in *Raccolta*, 1976, p. 455; parere 28 marzo 1996, n. 2/94, *Adesione alla CEDU*, in *Raccolta*, 1996, p. I-1759.

²² Sul commento a questi Titoli ed ai relativi articoli, si vedano gli Autori in TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit., p. 168.

La Commissione o lo Stato membro presenta al Consiglio un progetto di modifica (singolarmente o congiuntamente) dei trattati istitutivi dell'Unione, della Comunità europea e dell'Euratom.

Quando è la Commissione a presentare il progetto al Consiglio si instaura, in questa fase, una procedura tipicamente istituzionale: segue il parere obbligatorio del Parlamento europeo, che però non è vincolante e, in aggiunta, il parere della Banca centrale europea ove le modifiche riguardino aspetti istituzionali nel settore monetario.

Nel silenzio della formulazione dell'art. 48 TUE, si ritiene che il parere del Parlamento europeo possa essere adottato a maggioranza semplice²³.

Sulla base delle indicazioni ricevute, il Consiglio in quanto istituzione comunitaria e in assoluta discrezionalità, esprime il suo punto di vista che *può* essere un parere favorevole alla convocazione di una conferenza diplomatica costituita dai rappresentanti degli Stati membri. In questa fase si verifica il distacco dall'ambito istituzionale comunitario a favore della concertazione diplomatica; distacco che potrebbe essere evitato individuando, come si accennava in precedenza, un procedimento interno all'Unione, senza la convocazione della CIG, che assicuri tuttavia il giusto equilibrio degli interessi in gioco.

Peraltro nulla stabilisce l'art. 48 TUE sulle regole procedurali per lo svolgimento della conferenza intergovernativa, lasciando pertanto ai governi, sul piano diplomatico, la scelta delle regole di procedura e dell'agenda dei lavori.

La responsabilità politica della CIG è affidata ai ministri degli esteri degli Stati membri, riuniti però in sede di Consiglio "Affari generali", quindi in quanto istituzione comunitaria, ed i suoi lavori sono preceduti dalle riunioni di un gruppo "politico" formato dai rappresentanti dei governi.

Il Presidente di turno del Consiglio ha quindi il compito di convocare la CIG «allo scopo di stabilire *di comune accordo*» le modifiche da apportare alle norme costituzionali²⁴.

La Commissione partecipa ai lavori così come pure il Parlamento europeo. In entrambi i casi si tratta di una partecipazione troppo blanda, soprattutto per il Parlamento europeo, per una revisione di portata costituzionale; troppo diplomatica e troppo poco trasparente e vicina ai cittadini, che, non va dimenticato, sono i destinatari delle future novelle disposizioni.

Una procedura più democratica e trasparente dovrebbe prevedere la possibilità per le istituzioni di contare di più: il Parlamento europeo e la Commissione con un parere conforme e, forse, sebbene i tempi non paiono ancora maturi, in prospettiva, un referendum confermativo popolare europeo.

Sulla opportunità di un referendum europeo che sul piano democratico appare necessario, stante la situazione attuale, esprimo non pochi dubbi attesa la cattiva stampa di cui gode l'Unione e la insufficiente rispondenza dei cittadini al voto europeo²⁵.

Nel rispetto di una dialettica equa e democratica tra i soggetti coinvolti, anche in seno al Consiglio potrebbe ipotizzarsi, in luogo della previsione attuale del voto unanime come si diceva inapplicabile all'Unione a 27, un voto a maggioranza

²³ Così S. BARIATTI, *Art. 48*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit., p.168.

²⁴ Corsivo mio.

²⁵ Su questo argomento mi permetto rinviare a M. FRAGOLA, *Governance dell'Unione europea e federalismo «comunitario»: si ripresenta l'enigma del paradigma?*, in *Le Corti Calabresi*, 1-2006, p. 51. Sono invece a favore di un referendum già in occasione delle ratifiche del Trattato che istituisce la Costituzione per l'Europa, i membri del Movimento Federalista Europeo (MFE). Cfr. a tal riguardo, vari autori, *L'unità europea*, giugno-luglio 2004, n. 388-389.

qualificata «rafforzata». Il rispetto del criterio democratico sarebbe assicurato dal voto a maggioranza; ove si intenda assicurare agli Stati membri supplementari garanzie, si potrebbe considerare un sistema di voto *maggiormente ponderato* rispetto alla previsione dell'art. 205 CE, il cui esito dovrebbe essere considerato in debito conto dalle altre istituzioni nell'espletamento della procedura di revisione.

Un'altra garanzia per gli Stati membri reticenti al criterio della maggioranza ponderata, potrebbe giungere dal coinvolgimento attivo della Corte di giustizia con l'adozione di un parere preventivo, obbligatorio e vincolante, del tipo del parere *ex art. 300, n. 6 CE* che com'è noto la Corte esprime in via cautelativa prima della conclusione di un accordo internazionale della Comunità con Stati terzi od organizzazioni internazionali.

La procedura *ex art. 48 TUE*, pertanto, rappresenta così com'è un ibrido giuridico, giacché inibisce l'azione dell'ordinamento giuridico dell'Unione a favore dell'azione diplomatica disciplinata dal diritto internazionale.

Possiamo pertanto affermare che la prima fase della procedura in quanto prodotto della dialettica istituzionale, è prerogativa degli organi comunitari variamente coinvolti, mentre la fase successiva appare saldamente nella sfera politico-diplomatica degli Stati membri, che raggiunge l'apice con la fase terminale delle ratifiche secondo le rispettive norme costituzionali.

Nell'ottica della costituzionalizzazione della procedura di revisione, è da valutare con favore il ruolo della "Convenzione", in quanto organo dell'Unione a composizione mista (persone, istituzioni e Stati), quale *forum* democratico di negoziazione delle modifiche e degli emendamenti, con un'ampia partecipazione e rappresentazione degli interessi generali.

Sarebbe pertanto auspicabile attribuire a siffatto organo costituzionale dell'Unione, un vero e proprio potere positivo di revisione, da condividere tuttavia con le altre istituzioni e gli Stati membri, nel rispetto degli equilibri che da sempre regolano gli interessi comunitari²⁶.

4. La trattazione sui metodi e sulle procedure di revisione delle norme primarie che governano l'integrazione europea, sarebbe incompleta se non si facesse riferimento anche ad altri strumenti normativi integrativi dell'art. 48 TUE.

Resta chiaro, peraltro, che si tratta di strumenti dalla portata diversa e limitata, in ogni caso circoscritti a determinate ipotesi previste dai trattati.

Occorre segnalare talune modificazioni prodotte da tecniche non previste formalmente a tal fine: *in primis* la giurisprudenza della Corte di giustizia con la sua interpretazione evolutiva che ha ampliato l'ambito effettivo delle competenze originariamente attribuite²⁷; nonché gli *adeguamenti* prodotti dalla consuetudine e dalla prassi costituzionale che, in parziale deroga, rispettano la lettera della norma ma non la *ratio* che l'ha originata. Questo tipo di mutamento è rilevabile laddove i mutamenti sociali appaiono tali da richiedere un adeguamento non rinviabile in via interpretativa.

Un altro esempio di integrazione dei trattati è fornito dalla prassi che assegna al Consiglio, che decide all'unanimità, il compito di sostituirsi alla CIG per la revisione ordinaria *ex art. 48 TUE*: la particolare decisione che ne consegue – è accaduto per le risorse proprie del 1970 e per l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo del 1976 – deve però essere recepita negli ordinamenti giuridici degli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali.

Del pari l'art. 190, n. 4 CE stabilisce la procedura che il Consiglio è tenuto a

²⁶ In argomento *infra*.

²⁷ G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 98.

rispettare, qualora intendesse adottare, come la norma prevede, una procedura elettorale uniforme in tutti gli Stati membri per le elezioni dei parlamentari europei. Anche questa decisione del Consiglio dovrà essere adottata dagli Stati membri secondo le rispettive regole costituzionali.

Così pure l'art. 269 CE in materia di bilancio e risorse proprie della Comunità. Siffatte procedure di revisione appaiono sostanzialmente «miste», atteso il ruolo attivo del Consiglio in quanto istituzione e successivamente l'adozione dell'atto comunitario da parte degli Stati membri. Trattandosi di un atto tipico della Comunità, e non di un atto internazionale, non sembra appropriato considerare lo strumento giuridico adottato dagli Stati membri una vera e propria «ratifica» di atti (o accordi) internazionali, bensì l'espressione dell'accettazione-esecuzione nazionale di un atto comunitario che spiegherà effetti giuridici all'interno dell'Unione.

In altri casi il trattato prevede per materie specifiche, la revisione o la modifica delle norme primarie attraverso procedure semplificate o puramente comunitarie, appannaggio delle istituzioni (c.d. «piccola revisione»²⁸). Si tratterebbe in questo caso di «revisione delegata» dagli Stati membri alle istituzioni²⁹, esclusivamente in talune materie, che costituisce una sorta di *transfert normativo* dalla procedura intergovernativa a quella comunitaria.

Ci riferiamo agli articoli 221 e 222 CE relativi alla composizione della Corte di giustizia; all'art. 225 CE, secondo la modifica dell'Atto unico europeo, che prefigurava l'istituzione del Tribunale di primo grado, poi istituito con decisione del Consiglio del 24 ottobre 1988.

Da ultimo il novello articolo 225A del Trattato CE, introdotto dalla revisione di Nizza, ha previsto l'istituzione da parte del Consiglio di «camere giurisdizionali» del Tribunale di primo grado. Con decisione del Consiglio 2 novembre 2004 n. 2004/752/CE, Euratom³⁰ è stato istituito il Tribunale della Funzione pubblica dell'Unione europea con il compito di conoscere in primo grado delle controversie in materia di pubblico impiego nell'Unione.

Questi ultimi esempi mostrano un esplicito potere di delega della CIG nei confronti del Consiglio, in materie specifiche relative al sistema giurisdizionale regolate, come detto, da norme costituzionali dell'ordinamento.

In ultimo è da richiamare l'art. 308 CE che integra ed amplia, a talune condizioni, le competenze delle istituzioni comunitarie, colmando eventuali lacune delle norme primarie, nel rispetto di una procedura esclusivamente comunitaria. Questo strumento tuttavia, come gli altri testè menzionati, rappresenta evidentemente un *minus* rispetto alla procedura revisione *ex art. 48 TUE*³¹.

Non troviamo nel Trattato UE alcuna norma corrispondente.

Si ritiene, tuttavia, che atteso il quadro istituzionale comune del TUE, suffragato dalle norme dei Titoli I e VIII, nonché da «passerelle» specifiche³², non

²⁸ «Piccola revisione» comunitaria, peraltro già prevista dall'art. 95 del trattato CECA.

²⁹ Sul punto, parla di una sorta di «revisione delegata» G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 95. *Contra* S. BARIATTI, *Art. 48*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit., p. 170; anche S. ANTONINI, *Art. 48*, in F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 78.

³⁰ GUUE L 333 del 9 novembre 2004, p. 7.

³¹ Così L. DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità europea*, 3a ed., Milano, 2000, p. 26.

³² Intendendo non soltanto il senso dal secondo e terzo pilastro verso il primo, ma anche viceversa. Su cui la sentenza della Corte di giustizia 16 giugno 2005, in causa C-105/03, *Pupino*, consultabile in <http://curia.europa.eu>; la Corte ha affermato (punto 41) che «l'art. 1, secondo e terzo comma, del Trattato sull'Unione europea dispone che tale Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa e che il compito dell'Unione, che è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal detto Trattato, consiste nell'organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli». Ancora la sentenza 13 settembre 2005,

può ritenersi esclusa *a priori* la possibilità di applicazione dell'art. 308 CE anche al di fuori del Titolo II, benché in limitati casi e circoscritto a materie «di confine» tra le competenze della Comunità e dell'Unione.

L'art. 308 CE nel suo contenuto dispositivo, appare come una sorta di «booster normativo» previsto dalle norme primarie comunitarie, che va considerato come clausola generale di competenza della Comunità, qualora un'azione sia necessaria, ancorché non prevista, per il raggiungimento degli obiettivi comunitari³³.

Se da un lato la norma indica un potere generale della Comunità, dall'altro sancisce una procedura ben precisa ed alcuni limiti rigidamente previsti con riguardo alle regole: a) procedurali rigide (procedura di consultazione; voto all'unanimità del Consiglio), b) sostanziali (mancanza di altre norme nel trattato, raggiungimento degli scopi della Comunità)³⁴. Essa configura un potere di revisione alternativo delle norme primarie ed un potere diretto di integrazione delle medesime norme.

Revisione alternativa delle norme primarie giacché la prassi comunitaria ha proposto non pochi casi di applicazione da parte del Consiglio dell'art. 308, in materie che, successivamente, sono state «formalizzate» nel trattato dalle seguenti CIG (ad es. ambiente, politica industriale, o anche dei consumatori, energia, in parte il turismo sebbene ancora senza base giuridica «piena»³⁵).

5. In ultimo occorre fare alcune considerazioni sulla procedura di revisione prevista dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa sebbene, com'è noto, si attendono le ratifiche di tutti gli Stati membri.

La collocazione della procedura di revisione originariamente prevista all'art. IV-7 nel testo prodotto dalla Convenzione, nel testo definitivo la si rinviene nella formulazione finale nell'Art. IV-443 nella Parte IV «Disposizioni generali e finali»³⁶.

causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, in <http://curia.eu.int.>, circa un ricorso di annullamento della decisione quadro 2003/80/GAI in materia di profili penali della protezione dell'ambiente. La Corte ha affermato che in base alle sue competenze è tenuta a vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito del primo comma dell'art. 29 UE, del Titolo VI TUE, non sconfinino nelle competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità (punto 39). V. sul punto, anche la sentenza 12 maggio 1998, causa C-170/96, *Commissione/Consiglio*, in *Raccolta*, pag. I-2763, punto 16).

³³ Vale la pena ricordare l'articolo 308: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso».

³⁴ Nello stesso senso S. BARIATTI, *Art. 308*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit., p.1378. Cfr. anche L. FUMAGALLI, *Art. 308*, in F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, cit., p. 1019.

³⁵ Sulle cui problematiche mi sia consentito rinviare a M. FRAGOLA, *Profilo comunitario del turismo*, Padova, 1998.

³⁶ L'Art. IV-443 stabilisce che: «1. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione può sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare il presente *trattato*. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali. 2. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una Convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La Convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una *raccomandazione* a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 3. Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una Convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. 3. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare al presente *trattato*. Le

Si è già detto che non si riscontrano novità di rilievo con riguardo all'art. 48 TUE salvo la formalizzazione della Convenzione.

Va tuttavia segnalato che l'intero testo adottato dalla Convenzione il 18 luglio 2003, nella sua generalità, è stato successivamente e sostanzialmente modificato dalla CIG³⁷, il che dimostra i limiti della Convenzione e la perdurante impostazione diplomatica della procedura.

I governi godono di un'ampia discrezionalità nell'accettare, modificare o sconvolgere il testo licenziato preventivamente dalla Convenzione, aspetto questo che, se da un lato vede positivamente la «formalizzazione» della Convenzione nella c.d. «procedura ordinaria» di revisione³⁸, assicurando una più ampia partecipazione delle diverse istanze europee e nazionali ed una maggiore trasparenza³⁹, dall'altro, tuttavia, rende il lavoro dei «convenzionali» praticamente debole negli effetti sostanziali (giuridici), da considerare, come ironicamente affermato dagli Stati membri in sede di Consiglio europeo, essenzialmente «una buona base da cui partire»⁴⁰. Gli Stati, tuttavia, secondo autorevole dottrina, se sono senza vincoli nei confronti del testo predisposto dalla Convenzione, non lo sono sul piano politico laddove sono tenuti in ogni caso a considerarlo⁴¹.

Nella formulazione dell'Art. IV-443 sorprende, inoltre, il perentorio richiamo alla natura del testo giuridico da modificare, «progetti intesi a modificare il presente *trattato*», laddove nell'intero testo l'espressione «Costituzione» appare prevalente, di gran lunga la più utilizzata e talvolta anche abusata.

Nell'ambito di una norma così importante, di sicuro impatto costituzionale, siffatta scelta confermerebbe la volontà degli Stati membri di mantenere saldamente il monopolio della procedura di revisione, lasciando alla Convenzione la competenza ad adottare per consenso una mera *raccomandazione* alla CIG⁴².

Nessuna novità di rilievo, pertanto, stante la norma limitativa non soltanto delle competenze della Convenzione, ma anche del ruolo del Parlamento europeo, della Commissione e della stessa Banca Centrale europea.

Né pare elemento differenziante la previsione dell'obbligo di notifica del progetto di revisione ai parlamenti nazionali che, a ben vedere, aggrava l'intera procedura già di per sé complessa soprattutto nella prospettiva dell'Unione a 27⁴³.

Sembrerebbe quindi, in conclusione, da preferirsi una procedura che sia regolata interamente dall'ordinamento giuridico dell'Unione, senza «passerelle esterne» da un ordinamento giuridico all'altro, che ha come risultato l'aggravamento dei tempi

modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. 4. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del trattato che modifica il presente *trattato*, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto *trattato* e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo». Corsivi aggiunti.

³⁷ The European Convention (the Secretariat): CONV 820/1/03 REV 1, CONV 847/03, CONV 848/03 Final text of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe, as submitted to the President of the European Council in Rome on 18 July 2003. CONV 850/03 Brussels, 18 July 2003 CONV 850/03 (www.europa.eu.int/convention.html).

³⁸ Il Trattato costituzionale formalizza infatti anche una «procedura di revisione semplificata» (Art. IV-444) prevista per le modifiche della sola Parte III ed una «procedura di revisione semplificata riguardante le politiche e le azioni interne dell'Unione» (Art. IV-445) per la sola Parte III, Titolo III.

³⁹ A. TIZZANO, *Una Costituzione per l'Europa*, Milano, 2004, p. 6.

⁴⁰ Così il Consiglio europeo di Salonicco. Secondo A. TIZZANO, *Una Costituzione per l'Europa*, cit., p. 11, il testo predisposto dalla Convenzione impegna gli Stati membri sul piano politico ancorché «pesantemente».

⁴¹ A. TIZZANO, *Una Costituzione per l'Europa*, cit., p. 11, afferma che il testo predisposto dalla Convenzione impegna gli Stati membri sul piano politico ancorché «pesantemente».

⁴² Più positivo è il giudizio di C. CURTI GIALDINO, *Introduzione, Una Costituzione per la nuova Europa*, Milano, 2003, p. 120.

⁴³ Appare più favorevole C. CURTI GIALDINO, *Introduzione, Una Costituzione per la nuova Europa*, cit., p. 120. E' stato inoltre comunicato dalla Commissione che dal 1° gennaio 2007 Bulgaria e Romania entreranno a pieno titolo nell'Ue.

della procedura e la preclusione dei suoi lavori ai cittadini dell'Unione durante la fase della negoziazione.

Ma gli Stati non sembrano voler rinunciare ad essere *Herren der Verträge*.

Massimo Fragola
Università della Calabria