

MARTA CARTABIA

**REVISIONE DEI TRATTATI
(DIRITTO COMUNITARIO E
DELL'UNIONE EUROPEA)**



giuffrè editore - 2006

Estratto dal volume:

DIZIONARIO DI DIRITTO PUBBLICO

diretto da

SABINO CASSESE

coordinatori

Mauro Catenacci - Alfonso Celotto - Edoardo Chiti

Andrea Gioia - Giulio Napolitano - Livia Salvini

VOLUME V

PAC - ROM

REVISIONE DEI TRATTATI (DIRITTO COMUNITARIO E DELL'UNIONE EUROPEA)

SOMMARIO: 1. Le revisioni dei trattati e il processo di integrazione europea. — 2. L'art. 48 Tue e le altre disposizioni sulla revisione dei trattati europei. — 3. I soggetti, le fasi e le regole della procedura. — 4. I limiti alla revisione dei trattati europei. — 5. Cenni alla procedura di revisione secondo il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

1. Le revisioni dei trattati e il processo di integrazione europea. — L'Unione europea è espressione di un processo dinamico avviatosi con il trattato sulla Comunità economica del carbone e dell'acciaio del 18 aprile 1951 e incessantemente approfonditosi per tappe progressive. Strumento fondamentale, benché non unico, di tale dinamica è la revisione dei trattati, che ha consentito agli Stati membri di modificare progressivamente la configurazione dell'Unione europea (Ue) ampliando le competenze delle istituzioni comunitarie, ristrutturando vari aspetti dell'assetto istituzionale e dei processi decisionali, anche per consentire l'adesione di nuovi paesi membri (si v. *Adesione all'Unione europea*). Una netta accelerazione di tale processo dinamico attraverso la revisione dei trattati europei si riscontra a partire dall'Atto unico europeo del 17-28 febbraio 1986. Da quel momento si è innescato un «processo di revisione semipermanente dei trattati» [come è stato definito efficacemente da B. DE WITTE (I.4)], le cui tappe principali sono state il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, seguito dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 e dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001. A queste potrebbe aggiungersi, qualora avesse esito positivo il processo di ratifica nei vari

Stati membri, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Queste «grandi revisioni» — accanto alle quali andrebbero annoverate anche alcune revisioni «minori» per ampiezza delle materie trattate, non certo per importanza, come ad esempio la fusione degli esecutivi e l'elezione diretta del Parlamento europeo — sono tutte concatenate l'una all'altra, talvolta anche tramite rinvii espliciti e non si sono limitate ad intervenire puntualmente su singoli aspetti dei trattati abbisognosi di manutenzione, ma hanno riguardato ampi settori o aspetti qualificanti della costruzione europea, in modo da trasformare incrementalmente la struttura complessiva del sistema comunitario [si veda per una disamina critica dell'evoluzione del sistema comunitario J.H.H. WEILER, *La trasformazione dell'Europa*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 33 ss.]. Appare chiaro, dunque, che fino ad oggi la rigidità estrema che caratterizza la procedura di revisione dei trattati europei (si v. par. 3) non è affatto preposta a garantire la stabilità dell'assetto costituzionale dell'Ue, come accade invece in molte Costituzioni nazionali. Essa si giustifica con l'esiguità del numero originario degli Stati membri ed oggi è da più parti criticata perché potrebbe diventare un

freno alla peculiare dinamica che contraddistingue l'integrazione europea.

2. L'art. 48 Tue e le altre disposizioni sulla revisione dei trattati europei. — I trattati europei, come la maggior parte dei trattati internazionali, contengono disposizioni esplicite che disciplinano la procedura di revisione dei trattati. Attualmente la norma di riferimento è l'art. 48 Tue che detta regole valevoli per la revisione di tutti i trattati europei.

In precedenza, analoghe previsioni erano contenute in ciascuno dei trattati fondativi e in particolare negli art. 236 tr. Cee, art. 204 tr. Ceea ed art. 96 tr. Ceca. L'art. 48 Tue abroga tali disposizioni ed unifica la procedura di revisione per tutti i trattati europei.

Tuttavia occorre ricordare che accanto alla norma generale, prevista appunto dall'art. 48 Tue, i trattati contengono alcune disposizioni che istituiscono procedure particolari per la revisione di alcuni aspetti specificamente individuati. Normalmente si tratta di procedimenti meno rigidi rispetto alla procedura generale, che valorizzano inoltre il ruolo delle istituzioni comunitarie rispetto a quello degli Stati membri, veri protagonisti della procedura generale. Si possono ricordare ad esempio l'art. 22 tr. Ce per l'ampliamento dei diritti dei cittadini europei, l'art. 190 tr. Ce per l'adozione di una procedura elettorale uniforme per il Parlamento europeo, l'art. 213 tr. Ce sul numero dei componenti della Commissione, gli art. 221, 222, 225 e 245 tr. Ce sull'organizzazione, il funzionamento e le procedure degli organi giurisdizionali europei, l'art. 269 tr. Ce per la modifica del sistema delle risorse proprie della Comunità, l'art. 17 Tue in materia di difesa comune, la c.d. *grand passerelle* prevista dall'art. 42 Tue in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, e molti altri ancora.

Al di fuori dai casi specificamente e individualmente previsti dai trattati, la revisione deve necessariamente essere effettuata secondo le previsioni dell'art. 48 Tue. La Corte di giustizia europea, nella sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne*, ha stabilito già molti anni or sono

che gli Stati membri sono giuridicamente vincolati a seguire la procedura sancita dall'art. 48 Tue ogni qual volta intendano revisionare i trattati europei. Successivamente il medesimo principio è stato ripreso anche nel parere 28 marzo 1996, parere 2/94, *Adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu)*. Nel caso dei trattati europei non varrebbe dunque la regola della libertà di forma, sancita dalla Convenzione di Vienna (art. 39, 40 e 41) per i trattati internazionali, secondo la quale le procedure stabilite per la revisione di un trattato possono essere disattese con il consenso unanime di tutti gli Stati firmatari. La prassi sembra aver confermato questa regola, dato che fino ad oggi le revisioni intervenute non si sono discostate dalla procedura prevista all'art. 48 Tue. Semmai, nelle esperienze più recenti, tale procedura è stata integrata con la presenza di soggetti ulteriori, come le Convenzioni (si v. *Costituzione europea*).

A completamento delle osservazioni fin qui svolte, bisogna però considerare che l'estrema rigidità della procedura di revisione ha incoraggiato lo sviluppo di alcune prassi — come il frequente ricorso alla tecnica degli accordi interistituzionali o l'uso estensivo dell'art. 308 (si v. *Competenze delle Comunità europee*) — che finiscono per incidere sui contenuti dei trattati europei senza passare formalmente per le previste procedure di revisione.

3. I soggetti, le fasi e le regole della procedura. — L'art. 48 Tue 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 convocazione di una conferenza intergovernativa 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 vi-

gore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

In tale procedura si evidenziano tre componenti [Y. PETIT (I.6)]: una componente comunitaria, una componente diplomatica o internazionale e una componente nazionale. Tali componenti si distribuiscono in varia proporzione nelle diverse fasi della procedura, che possono così di seguito essere suddivise: iniziativa, consultazioni, negoziazione e decisione, ratifica.

L'iniziativa può essere comunitaria — da parte della Commissione — o nazionale, da parte di uno degli Stati dell'Unione. Può accadere che in via informale anche il Consiglio o il Parlamento europeo si facciano promotori dell'avvio di procedure di revisione dei trattati. Tuttavia la loro azione deve essere formalmente veicolata da uno dei titolari della prerogativa di iniziativa, secondo le previsioni dell'art. 48 Tue.

Le consultazioni. Affinché l'iniziativa abbia un seguito occorre un parere favorevole del Consiglio, il quale si esprime dopo aver a sua volta consultato il Parlamento europeo e la Commissione (ovviamente tale ultima consultazione non è necessaria se l'iniziativa proviene proprio dalla Commissione). Nel caso in cui la revisione riguardi anche aspetti inerenti al settore dell'Unione monetaria sarà consultata anche la Banca centrale europea. Questa fase delle consultazioni è strettamente di impronta comunitaria, essendo interpellate esclusivamente le istituzioni europee. Il parere negativo di una di tali istituzioni non interrompe di per sé la procedura di revisione. Nel comune linguaggio giuridico italiano si potrebbe affermare che i pareri di tali istituzioni sono obbligatori, ma non vincolanti, cosicché il Consiglio, una volta acquisiti i pareri richiesti può procedere alla fase successiva anche se uno di essi non fosse favorevole. Una volta concluse le suddette consultazioni il Consiglio esprime il proprio parere sulla convocazione di una Conferenza intergovernativa. Si ritiene comunemente che, nel silenzio dei trattati il parere possa essere assunto a maggioranza semplice [S. BARIATTI (I.1)]. Il parere favorevole del Consiglio vincola il Presidente a convocare la Conferenza intergovernativa.

La negoziazione e la decisione. Una

caratteristica precipua della procedura di revisione dei trattati europei è l'intreccio tra la fase della negoziazione e quella della decisione, che non sono nettamente distinguibili. Sede delle negoziazioni e della decisione politica sulla revisione dei trattati è la conferenza intergovernativa. Il testo del Tue dice assai poco sulla sua composizione e sul suo funzionamento. In vero, due soltanto sono i dati testuali offerti dall'art. 48 Tue in proposito: quanto alla composizione sappiamo che la Conferenza intergovernativa è composta dai «rappresentanti dei Governi degli Stati membri» e quanto alle regole decisionali si dice che la delibera è presa «di comune accordo».

Come è stato bene evidenziato [B. DE WITTE (I.4), p. 506 ss.], sotto la generica etichetta di «rappresentanti dei Governi» si celano almeno tre diversi gruppi di persone che agiscono a diverso titolo e con diversi ruoli nella conferenza intergovernativa. Il primo è il cosiddetto gruppo preparatorio, composto normalmente dai rappresentanti permanenti degli Stati presso l'Unione europea. Questo gruppo si riunisce con cadenza frequente durante tutta la durata della conferenza intergovernativa — di regola ogni settimana — e si occupa di tutti gli aspetti più tecnici del negoziato; la sua opera è sostenuta da un folto gruppo di funzionari e da esperti. Il secondo gruppo è costituito dai ministri degli esteri degli Stati membri. Il loro intervento è di natura politica, ma non è decisivo per le negoziazioni. Nel corso della conferenza intergovernativa il loro lavoro è meno assiduo e di solito ha cadenza mensile. Il terzo gruppo è costituito dai capi di Stato e di governo e ad esso è affidata la buona riuscita del negoziato. Gli incontri sono di regola a cadenza trimestrale e divengono cruciali in vista delle riunioni finali del Consiglio europeo nel quale è prefissata la conclusione del negoziato. Le decisioni politiche fondamentali vengono assunte a questo livello, specie negli incontri finali. La regia dei lavori della conferenza intergovernativa è assicurata dalla Presidenza di turno del Consiglio europeo. Ad essa è affidata l'agenda dei lavori, nonché il delicato compito di predisporre — in forma di documenti informali — i testi su cui possa convergere un accordo comune. Il capo del ser-

vizio giuridico del Consiglio e il suo staff offrono alla presidenza il supporto tecnico e l'*expertise* nella redazione dei testi.

Quanto alla formula decisionale, è bene sottolineare che l'art. 48 afferma che le modifiche ai trattati sono decise di comune accordo da parte dei rappresentanti degli Stati membri. Facilmente si potrebbe pensare che tale formula alluda ad una decisione all'unanimità. In realtà il comune accordo è cosa ben diversa da una decisione all'unanimità, perché non presuppone una votazione formale su ogni modifica ai trattati o/e sul testo finale complessivo. Il comune accordo non presuppone che tutti gli Stati membri esprimano il proprio assenso ad ogni singolo emendamento. Piuttosto, esso presuppone che tutti gli Stati membri concorcano sul risultato complessivo, ben potendo accadere che alcuni di essi non condividano alcuni aspetti della decisione, che tuttavia sono disposti ad accettare per raggiungere il risultato finale. Per questo nella procedura di revisione dei trattati europei è difficile isolare il momento decisionale dalla fase dei negoziati.

Per molti profili il sistema delle conferenze intergovernative è stato criticato e ritenuto insoddisfacente. La mancanza di trasparenza, l'assenza delle istituzioni europee dalla negoziazione — in particolare della Commissione e del Parlamento europeo, che sono chiamati ad assistere alle negoziazioni, ma con poteri solo di persuasione — e la debolezza della legittimazione democratica di tutta la procedura hanno spinto negli anni più recenti ad introdurre un nuovo soggetto nella procedura di revisione: la Convenzione. Una prima Convenzione è stata convocata per redigere la Carta europea dei diritti; successivamente una seconda Convenzione — composta oltre che da un Presidente e due vicepresidenti nominati dal Consiglio europeo, dai rappresentanti dei governi nazionali, dai rappresentanti dei parlamenti nazionali, del parlamento europeo e della Commissione, e da altri soggetti osservatori (si v. *Costituzione europea*) — è stata convocata per la redazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Tale organo è stato incaricato di redigere un testo da sottoporre poi alla decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, i

quali in sede di conferenza intergovernativa si sono peraltro discostati dalle proposte della Convenzione anche in relazione ad aspetti significativi.

La ratifica: come bene hanno dimostrato le recenti vicissitudini del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'accordo raggiunto dagli Stati membri in sede in conferenza intergovernativa non assicura ancora il buon esito della revisione. Delicatissima fase conclusiva della procedura di revisione è la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Qui occorre una vera e propria unanimità: tutti gli Stati membri, conformemente alle disposizioni nazionali, per lo più contenute in apposite clausole europee [M. CLAES (I.3)] inserite nelle Costituzioni nazionali, debbono ratificare il nuovo trattato. In assenza anche di una sola ratifica il trattato di revisione non può entrare in vigore. Tuttavia occorre ricordare che fino ad oggi i momenti di crisi nella fase di ratifica — verificatisi in Danimarca in seguito al responso negativo del popolo al referendum sul Trattato di Maastricht e in Irlanda sempre in seguito al no del popolo in merito al Trattato di Nizza — sono stati superati in sede politica, attraverso compromessi interpretativi che hanno consentito agli Stati interessati di superare le difficoltà interne.

4. I limiti alla revisione dei trattati europei. — Similmente a quanto accaduto in relazione alla revisione delle Costituzioni nazionali, anche all'interno dell'Unione europea ci si è chiesti — soprattutto nel corso degli anni novanta — se la revisione dei trattati europei incontri dei limiti materiali, ovvero se esistano principi o disposizioni sottratte alla revisione dei trattati. Alcuni studiosi [R. BIBBER (II.1); J.L. DA CRUZ VILAÇA e N. PIÇARRA (II.2)] hanno affermato l'esistenza di tali limiti materiali, ravvisandoli in particolare, a seconda delle opinioni, nell'*acquis communautaire*, negli art. 2, 3 e 5 del tr. Ce e nei principi generali non scritti garantiti dalla Corte di giustizia europea. Essi hanno fondato la loro posizione su alcune affermazioni, in vero nient'affatto univoche, della Corte di giustizia espresse in occasione del parere 1/91 sullo spazio economico europeo. L'esistenza di limiti

materiali alla revisione dei trattati rimane ad oggi una questione altamente controversa, che non ha ricevuto esplicite conferme dagli organi giurisdizionali europei.

5. Cenni alla procedura di revisione secondo il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. — Nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, la procedura di revisione viene modificata almeno per due aspetti significativi.

Anzitutto, accanto ad una procedura ordinaria di revisione di cui all'art. IV-443, vengono previste alcune procedure speciali, di regola meno rigide di quella ordinaria (si cfr. art. IV-444 ed art. IV-445). L'allargamento della Ue a 25 Stati membri suggerisce, infatti, di alleggerire le procedure di revisione per evitare il rischio di paralizzare la dinamica dell'integrazione europea.

Inoltre, nella procedura ordinaria di revisione è stato riconosciuto e istituzionalizzato il ruolo della Convenzione, già sperimentato — come si è detto — per la redazione della Carta di Nizza e del Trattato costituzionale europeo. Il pregevole apporto del metodo della Convenzione in termini di trasparenza, democraticità ed efficacia ha suggerito di stabilizzarne il ruolo. Non sono invece stati accolti i suggerimenti espressi da parte della dottrina [EUI (IV.1)] diretti a superare la regola dell'unanimità, specie in fase di ratifica.

MARTA CARTABIA

Bibliografia

I. Sulla procedura di revisione dei trattati europei in generale: **1.** S. BARIATTI, *Art. 48*,

in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, Giuffrè, 1998, p. 168 ss.; **2.** M. DELIEGE-SEQUARIS, *Révision des Traités européens en dehors des procédures prévues*, in *Cahiers de europ.*, 1980, p. 539 ss.; **3.** M. CLAES, *Constitutionnalizando Europa desde su fuente. Las «clausulas europeas» en las Constituciones nacionales: evolución y tipología*, in *Constitucion europea y Constituciones nacionales*, a cura di M. Cartabia, B. De Witte, P. Perez Tremps, Valencia, Tirant lo Blanc, 2005, p. 123 ss.; **4.** B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei trattati*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 499 ss.; **5.** B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei trattati europei*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 39 ss. **6.** Y. PETIT, *Commentaire Art. N*, in *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, a cura di V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon, Paris, Economica, 1995, p. 881 ss.

II. Sui limiti materiali alla revisione dei trattati europei: **1.** R. BIEBER, *Les limites matérielles et formelles a la révision des Traités établissant la Communauté européenne*, in *Rev. MCUE*, 1993, p. 343 ss.; **2.** J.L. DA CRUZ VILÇA e N. PIÇARRA, *Y-a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les communautés européennes?*, in *Cahiers de europ.*, 1993, p. 3 ss.

III. Sui limiti delle Conferenze intergovernative e sulle virtù delle Convenzioni: **1.** A. DUR e G. MATEO, *Treaty-Making in the European Union: Bargaining, Issue Linkages and Efficiency*, in <http://eiop.or.at/eiop/>; **2.** L. HOFFMAN, *The Convention on the Future of Europe: Thoughts on the Convention Model*, Jean Monnet Papers n. 7/2002, in www.jeanmonnetprogram.org; **3.** J. ZILLER, *La nuova costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 91 ss.

IV. Sulle prospettive di riforma delle procedure di revisione dei trattati europei: **1.** European University Institute, *Reforming the Treaties' Amendment Procedures*, in www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/repoftlo_en2.pdf; **2.** B. DE WITTE, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, in *Il progetto di Trattato-Costituzione*, a cura di L.S. Rossi, Milano, Giuffrè, 2004, p. 101 ss.